



La presente obra pretende dar cuenta, en términos del debate actual en torno a la importancia de la gobernanza en la promoción de un modelo transversal para la seguridad ciudadana en México. Desde el año 2004 los problemas de inseguridad, violencia y criminalidad se han agudizado en México y en sus principales ciudades fronterizas del norte, este contexto, es producto de una ineficaz gobernanza tanto nacional como transfronteriza en el diseño e implementación de políticas reactivas y de prevención promovidas por el Estado mexicano. Por ello, se considera fundamental fortalecer un enfoque de gobernanza estratégico y transversal como medios para respaldar tales políticas y con ello reducir las situaciones de riesgo que vive la sociedad mexicana. Bajo ese marco, se considera como una prioridad dar viabilidad a dicho modelo de gobernanza, según las capacidades institucionales del Estado, los gobiernos y sus administraciones públicas.

Bajo este sentido, la obra plantea entre otras las siguientes cuestiones centrales: ¿Cuál es el papel de un modelo de gerencia estratégica para promover una gobernanza por resultados en materia de desarrollo local y con un enfoque de Transversalidad? ¿De qué manera es viable promover una política efectiva de seguridad ciudadana con base de considerar el entorno social en las comunidades fronterizas mexicanas? En este sentido, se considera fundamental el papel central del Estado, el gobierno y las administraciones públicas para promover un modelo de gobernanza orientado a generar una eficaz seguridad ciudadana, en donde se pueden articular políticas sociales, culturales, económicas y legales, bajo un modelo transversal para el desarrollo. Los temas centrales de la obra son: El contexto social de violencia e inseguridad; Gobernanza, cultura ciudadana y la prevención transversal; Seguridad ciudadana y la política local de prevención; un modelo de gestión estratégica: capacidad institucional e institucionalización; crisis económica y desarrollo; políticas de desarrollo social; evaluación de la política de desarrollo local y cooperación transfronteriza para el desarrollo local.



ISBN: 978-607-00-6546-0



9 786070 065460

## COLECCIÓN GESTIÓN PARA LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN

La colección Gestión para la Seguridad y Prevención es una iniciativa del Centro de Alta Dirección Pública y parte de sus redes internacionales, que busca difundir nuevas propuestas estratégicas en un tema coyuntural y de alto impacto para los ciudadanos: la seguridad y el desarrollo. Este proyecto busca exponer diversos análisis acerca de los avances y la agenda pendiente en materia de seguridad y prevención del delito en un contexto internacional, impulsando una serie de acciones a corto, mediano y largo plazo para generar nuevos esquemas de actuación en la búsqueda del bienestar y la paz ciudadana.

GOBERNANZA Y PREVENCIÓN TRANSVERSAL  
EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO

JOSÉ MARÍA RAMOS GARCÍA  
ALBERTO VILLALOBOS PACHECO

# GOBERNANZA Y PREVENCIÓN TRANSVERSAL EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO

JOSÉ MARÍA RAMOS GARCÍA  
ALBERTO VILLALOBOS PACHECO  
(COORDINADORES)



José María Ramos García

Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario y de Investigación José Ortega y Gasset, Madrid, España en el año 2000. Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel II) desde el 2004. En 1996, le otorgaron el Premio Nacional de Administración Pública del INAP por su investigación en gestión estratégica y cooperación transfronteriza México - Estados Unidos. Ha sido Investigador Visitante en el Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, UCSD, La Jolla, CA September 2003-February 2004 y en el México Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC. Hasta la fecha, ha publicado 12 libros propios y una gran variedad de artículos y capítulos en temas de gestión estratégica y políticas públicas, seguridad pública, gobiernos locales y desarrollo. Actualmente es Profesor - Investigador de El Colegio de la Frontera Norte (el Colef).

Alberto Villalobos Pacheco

Maestro en Administración Pública otorgado por la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas en la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) en el año 2008. Cuenta con los diplomados en Transparencia y Buen Gobierno en el 2005 y el de Gobierno Abierto y Participativo 2006, impartidos por el Instituto Tecnológico de Monterrey respectivamente. Premio Nacional de Administración Pública del INAP (2009) por su investigación El Sistema de Evaluación al Desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales. Cuenta con diversos artículos y capítulos de libros en temas relacionados a la administración pública municipal, evaluación al desempeño y gestión para resultados. En su experiencia gubernamental se destaca como servidor público del H. Ayuntamiento de Mexicali B.C del año 2003 al 2010, como Director Administrativo de Oficialía Mayor y Asesor del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), ambos dependientes de la Secretaría de Gobernación del año 2010 al 2011. Actualmente es Director General del Centro de Alta Dirección Pública. (CADP)





GOBERNANZA Y PREVENCIÓN TRANSVERSAL  
EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO



GOBERNANZA Y PREVENCIÓN TRANSVERSAL  
EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO

José María Ramos García  
Alberto Villalobos Pacheco  
Coordinadores

**COLECCIÓN**  
**GESTIÓN PARA LA**  
**SEGURIDAD Y PREVENCIÓN**

## **Gobernanza y Prevención Transversal en la Frontera Norte de México**

Derechos reservados conforme a la ley

Primera edición: Enero del 2013

© José María Ramos y Alberto Villalobos (coordinadores)

D.R. © Centro de Alta Dirección Pública

Av. “J” #1010, Col. Altamira, CP. 22054

Tijuana, B.C.

D.R. © Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.

Héroes de Padierna #166, Col. San Jerónimo Lídice, CP. 10200

Delegación Magdalena Contreras

México, D.F.

D.R. © Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

C/Fortuny # 53, 28010, Madrid – España

Cuidado editorial: Marisa Pacheco López

Diseño de portada e interiores: Javier A. Gutiérrez Solórzano

Corrección de estilo: Cirina Verdugo y Guillermo G. Uriarte

ISBN: 978-607-00-6546-0

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro

Impreso y hecho en México

# ÍNDICE



## ÍNDICE

Introducción.....	11
José María Ramos García	
Capítulo 1. Gobernanza, seguridad ciudadana y desarrollo local.....	17
José María Ramos García y Mariana Flores	
Capítulo 2. Crisis económica, crisis regional: economía y violencia en la frontera norte.....	51
Eliseo Díaz González	
Capítulo 3. Esquemas de evaluación local en materia de seguridad pública: un acercamiento a la política de prevención del delito en la frontera norte de México.....	83
Alberto Villalobos Pacheco	
Capítulo 4. Hacia una política social transversal en el municipio de Tijuana.....	117
Félix Acosta Díaz	
Capítulo 5. Cooperación e integración Transfronteriza en el MERCOSUR: El caso de la triple frontera Argentina-Brasil-Paraguay.....	157
José Luis Rhi Sausi y Nahuel Oddone	
Conclusiones.....	205
Alberto Villalobos Pacheco	



# INTRODUCCIÓN

José María Ramos García  
Profesor – Investigador, Departamento de  
Estudios de Administración Pública de El Colegio  
de la Frontera Norte (El Colef), Tijuana, B.C.



La presente obra pretende dar cuenta, en términos del debate actual en torno a la importancia de la gobernanza en la promoción de un modelo transversal para la seguridad ciudadana en México. Desde el 2004 los problemas de inseguridad, violencia y criminalidad se han agudizado en México y en sus principales ciudades fronterizas del norte. Este contexto, es producto de una ineficaz gobernanza tanto nacional como transfronteriza en el diseño e implementación de políticas reactivas y de prevención promovidas por el Estado mexicano. Por ello se considera fundamental fortalecer un enfoque de gobernanza estratégico y transversal como medios para fortalecer tales políticas y con ello reducir las situaciones de riesgo que vive la sociedad mexicana. Bajo ese marco, se considera como una prioridad dar viabilidad a dicho modelo de gobernanza, según las capacidades institucionales del Estado, los gobiernos y sus administraciones públicas.

Bajo este enfoque, la obra plantea entre otras las siguientes cuestiones centrales: ¿Cuál es el papel de un modelo de gerencia estratégica para promover una gobernanza por resultados en materia de desarrollo local y con un enfoque de transversalidad? ¿De qué manera es viable promover una política efectiva de seguridad ciudadana con base de considerar el entorno social en las comunidades fronterizas mexicanas? En este contexto, se considera fundamental el papel central del Estado, el gobierno y las administraciones públicas para promover un modelo de gobernanza orientado a generar una eficaz seguridad ciudadana, en donde se pueden articular políticas sociales, culturales, económicas y legales, bajo un modelo transversal para el desarrollo. Es así que el Capítulo 1 denominado “*Gobernanza, seguridad ciudadana y desarrollo local*”, pretende mostrar un marco conceptual en el cual la gobernanza determina la eficacia en la política de seguridad ciudadana bajo un modelo transversal, así como analizar

la articulación entre los conceptos de gobernanza y seguridad como elementos centrales en el análisis del objeto de estudio.

Por otra parte, pone en la mesa el análisis del papel estratégico de un modelo de gerencia cuyo principal objetivo es la creación de una política de prevención transversal, inclusiva y generadora de valor, transformadora y sostenible, con base de resultados socialmente aceptables. El Capítulo 2, *“Crisis económica, crisis regional: economía y violencia en la frontera norte”* analiza el aspecto económico del tema, ya que muestra como a partir del 2000, México ha quedado rezagado en la economía mundial y ha sido superado por Brasil, aunado a esto ha vivido tres décadas de recesiones económicas, resultado de los tropiezos estructurales y coyunturales. Por lo que el impacto de la crisis del 2009 fue muy grande, reflejándose principalmente en las empresas multinacionales de la región, acompañada de altos índices de violencia ocasionando un desencanto a estas y más problemas en la seguridad. Desde esta perspectiva, también se considera que la ausencia de un modelo de gobernanza para el desarrollo limita que el contexto económico genere condiciones estructurales que favorezcan la creación de políticas de mayor convivencia social.

Por lo que el capítulo 3 denominado *“Esquemas de Evaluación local en materia de Seguridad Pública: un acercamiento a la política de prevención del delito en la Frontera Norte de México”* analiza el contexto de la seguridad pública en la zona fronteriza, ya que es fundamental para fomentar niveles de eficiencia y eficacia. Así mismo analiza los avances y retos en materia de políticas de evaluación en materia de seguridad pública, especificando en un tema clave para la reducción de delitos de orden municipal: la prevención, proponiendo una serie de mecanismos de evaluación del desempeño a nivel municipal, donde la prevención del delito es fundamental. Desde esta perspectiva, la evaluación de una política con transversalidad se considera fundamental para la generación de una política del desarrollo local.

Siguiendo con las propuestas, en el Capítulo 4 *“Hacia una política social transversal en el municipio de Tijuana”*, el autor delinea los elementos conceptuales, normativos y técnicos para la integración de una política social donde la transversalidad sea el eje ordenador, la cual deberá reconocer a la gestión inter organizacional y a la participación social como elementos base, para lo cual analiza el Plan de Desarrollo Municipal y el Programa Operativo Anual, siendo estos los principales lineamientos en la materia. Este capítulo refleja las enormes oportunidades que existen en materia de política de

desarrollo social y que incidan en un modelo de gobernanza para el desarrollo local.

Por último, en el Capítulo 5 “*Cooperación e integración transfronteriza en el Mercosur: el caso de la triple frontera Argentina, Brasil y Paraguay*”, se realiza el estudio de una realidad fronteriza en particular como lo es la Triple Frontera conformada por Argentina, Brasil y Paraguay, en el marco de este nuevo contexto de integración regional, como lo es el Mercosur. Así como el establecimiento de los organismos con los que cuenta cada país para propiciar las actividades que en conjunto realizan para su desarrollo. La inclusión de este capítulo es importante porque nos refleja una experiencia internacional exitosa en materia de gobernanza para el desarrollo en regiones fronterizas. Desde este enfoque, se considera que es central que la política de desarrollo adopte un paradigma de fronteras más seguras y legitimada con un proceso de gobernanza.

Resta mencionar que el debate actual en torno al desarrollo ha sido enriquecido con diversos modelos teóricos, enfoques y paradigmas de varias disciplinas; sin embargo, debido a sus diversos orígenes y tradiciones aún no terminan de converger. La esencia de este debate es sobre el fin y los medios por los cuales alcanzar el desarrollo. Además, el desfase entre la producción teórica y la realidad ha sido un limitante provocado por la poca interiorización de los preceptos teóricos por parte de los diversos actores, o bien, por la falta de propuestas concretas para instrumentarlos en la acción pública según las capacidades institucionales reales de los distintos actores clave. En este marco, se considera fundamental articular las nociones de gobernanza, cultura ciudadana y derechos humanos en torno al desarrollo humano local, así como analizar la viabilidad de su implementación mediante un modelo de gobernanza estratégica y que impacte en un desarrollo local.



# GOBERNANZA, SEGURIDAD CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

José María Ramos García  
Profesor – Investigador en el Departamento de  
Estudios de Administración Pública de El Colegio  
de la Frontera Norte (El Colef), Tijuana, B.C.

Mariana Flores  
Investigadora por proyecto en el Departamento de  
Estudios de Administración Pública de El Colegio  
de la Frontera Norte (El Colef), Tijuana, B.C.



**E**l presente capítulo pretende dar cuenta, en términos del debate actual en torno al desarrollo, de la importancia de la gobernanza y la cultura ciudadana en la gestión de la prevención de la violencia y la reducción de situaciones de riesgo, así como de la viabilidad de su puesta en marcha según las capacidades institucionales de los gobiernos fronterizos mexicanos. Se parte de la premisa de que un proceso de gobernanza estratégica liderado por el Estado, es la mejor alternativa para implementar un modelo integral, en el cual puedan confluír una cultura ciudadana y su impacto en el fortalecimiento de la seguridad con respeto a los derechos humanos. Por gobernanza entiéndase el “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia – fundamentales y coyunturales – y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006:90).

En cambio, la seguridad como valor intrínseco a la dignidad humana requiere un enfoque de seguridad ciudadana con enfoques preventivos y orientados hacia el desarrollo humano. La seguridad ciudadana es congruente con la multi-causalidad del fenómeno de la violencia, por tanto, abre nuevas posibilidades para la construcción de nuevas estructuras socio-culturales, más respetuosas con la dignidad humana. A modo de antecedente, el debate actual en torno al desarrollo ha sido enriquecido con diversos modelos teóricos, enfoques y paradigmas de varias disciplinas; sin embargo, debido a sus diversos orígenes y tradiciones aún no terminan de converger. La esencia de este debate es sobre el fin y los medios por los cuales alcanzar el desarrollo. Además, el desfase entre la producción teórica y la realidad ha sido un limitante provocado por la poca interiorización de los preceptos teóricos por parte de los diversos actores, o bien, por la falta de propuestas concretas para instrumentarlos en la acción pública según las capacidades institucionales reales de los distintos actores clave.

Nuestra premisa central es que una política de desarrollo puede ser promovida por un modelo de gobernanza estratégica coordinado por el Estado, el gobierno y una administración pública efectiva. Su ausencia ha condiciona el desarrollo local bajo un modelo de coordinación intergubernamental. En este marco, este capítulo tiene como objetivos fundamentales articular las nociones de gobernanza, cultura ciudadana y derechos humanos en torno al desarrollo humano local, así como analizar la viabilidad de su implementación mediante un modelo de gobernanza estratégica orientado a la prevención. Con tales objetivos como guía, el presente capítulo consta de seis apartados. Primero, se presenta el contexto socio-cultural actual y se fundamenta la necesidad de emprender una trayectoria concertada para promover un desarrollo eficaz. En el segundo apartado se articulan los conceptos de gobernanza, cultura ciudadana, y derechos humanos con el objetivo de explicitar su complementariedad.

Posteriormente, se aborda la relación entre seguridad y cultura ciudadana, con el propósito de fundamentar el enfoque preventivo para la reducción de comportamientos violentos. En el último apartado se presenta una propuesta de modelo de gerencia estratégica, se identifican los factores que constituyen la capacidad institucional para su implantación y se aportan unos lineamientos para su institucionalización. La autonomía y el estímulo son los dos atributos externos a las organizaciones que tienen la facultad de dinamizar o promover los cambios en la gerencia pública. Por un lado, la autonomía alude al nivel de libertad para auto-dirigir los objetivos organizacionales hacia la creación de valor público. La autonomía no debe entenderse como un atributo para acciones públicas aisladas, sino más bien, como un atributo que brinda flexibilidad para hacer los cambios institucionales requeridos orientados a los objetivos de una gerencia estratégica.

## EL CONTEXTO SOCIAL DE VIOLENCIA E INSEGURIDAD

En el contexto actual, el creciente ritmo de transformación socio-cultural y las recurrentes crisis sociales, políticas, económicas y de seguridad, los actores y las instituciones requieren de nuevos esquemas y procesos más flexibles, sistémicos y colaborativos a partir de las cuales sea posible transitar en la vía del desarrollo humano.

Por otro lado, los ideales democráticos cada vez más afianzados a través de la misma defensa de los derechos humanos y de la retórica política

se enfrentan a un contexto desigual, de inseguridad, estructuras y prácticas de poder inconsistentes con dichos ideales. En materia de seguridad, la región latinoamericana es la más afectada por la violencia directa a través de actos delictivos. Los homicidios y robos con violencia son más frecuentes si se comparan con otras regiones del mundo (Vanderschueren, 2009:13). Una de las causas fundamentales de estos problemas fue la ausencia de un modelo de gobernanza estratégica promovida por el Estado para articular una política transversal en materia de seguridad ciudadana. Como consecuencia, varios países latinoamericanos se caracterizaron por problemas de violencia, inseguridad y criminalidad, que cuestionaron la legitimidad gubernamental.

En México, según el Sistema Institucional de la Procuraduría General de la República (PGR), para 2007 la incidencia delictiva del fuero federal mostraba un índice de 129.77 por cada cien mil habitantes, y para 2011 el índice disminuyó a 121.81. En contraste, para 2007 las entidades federativas fronterizas mostraban un índice de 186.25, y para el 2011 el índice aumentó a 189.28. El gran contraste entre la incidencia de la violencia en la frontera norte mexicana y la incidencia a nivel nacional se relaciona con la propia dinámica socio-cultural en las regiones fronterizas, el contexto de creciente pobreza y desigualdad, la delincuencia organizada y el narcotráfico. Estos impactos son consecuencia de la ausencia de un modelo de gobernanza estratégica con una orientación hacia el desarrollo.

Como consecuencia, en la medida en que se mantenga tal ausencia, la inseguridad ciudadana será uno de los problemas fundamentales en el territorio mexicano. La situación se hace más compleja si se considera que las fronteras son regiones de tránsito de personas donde se conjugan imaginarios, costumbres, códigos y normas morales individuales que complejizan su alineación con metas sociales y colectivas. Estos elementos socioculturales deben de gestionarse con un enfoque del desarrollo, que generalmente ha estado ausente en México, lo cual ha provocado que aumenten los factores de riesgo en la población juvenil mexicana. Según la Encuesta Nacional sobre Inseguridad de 2010, los jóvenes son el grupo poblacional con más víctimas de algún delito (INEGI, 2010). La violencia que viven los jóvenes, sea como víctimas o victimarios, están determinadas por cuestiones estructurales y culturales.

Desde el punto de vista del victimario joven, la falta de oportunidades educativas, la falta de empleo, la exclusión social y los altos niveles de pobreza e indigencia, son condiciones estructurales

que por sí mismas constituyen violencia estructural e influyen en los comportamientos delictivos. La combinación entre las condiciones estructurales violentas y la propia estructura de personalidad de los individuos en un momento específico de su experiencia de vida, puede generar una conducta delictiva con graves repercusiones en su desarrollo psicosocial. Otra dimensión de la violencia es la cultural, que se expresa de manera simbólica en los diversos escenarios del relacionamiento entre individuos, sea el arte, la ley, la publicidad, la religión, la economía, la política, las instituciones, etc., y se perpetúan y legitiman a través de las relaciones de poder (Galtung, 1996).

La juventud tiene una condición socio-cultural específica que se enfrenta a las relaciones de poder con una perspectiva adulto-centristas. Desde dicha perspectiva, el relacionamiento entre jóvenes y adultos se basa en estereotipos de conductas rebeldes, de jóvenes en riesgo, por lo que comúnmente se han adoptado medidas sectoriales y de carácter represivo. Como consecuencia, ha estado ausente en países como México un modelo de gobernanza estratégica fundamentado en una cultura ciudadana con una orientación hacia el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y con ello el respeto a los derechos humanos de los grupos sociales vulnerables. Desde una perspectiva de derechos humanos, los jóvenes son ciudadanos que, al igual que los adultos, pueden tener comportamientos delictivos determinados ya sea, por las condiciones estructurales que limitan su participación y desarrollo, o por el carácter autoritario y represivo adulto-centrista impregnado en la cultura y en todos los ámbitos en los cuales ésta se manifiesta. La combinación de dichas determinantes con la propia personalidad de cada joven en un momento específico de su experiencia de vida, puede dar como resultado un comportamiento delictivo.

Por ende, la prevención social en materia de seguridad ciudadana es necesaria pues enfrenta las causas de la violencia. En las regiones fronterizas mexicanas, la prevención social integral es una respuesta estratégica porque, ante la complejidad de alinear metas colectivas y sociales dada la conjugación de normas e imaginarios sociales, ataca directamente las causas -estructurales y culturales- de la violencia. Ante este contexto, el desafío es la puesta en marcha de procesos de gobernanza y políticas públicas transversales e integrales que aborden cambios culturales y estructurales dirigidos al respeto de la agencia y condición de ciudadanía de los jóvenes y a la transformación de creencias, normas y actitudes colectivas que detonan comportamientos violentos.

La implementación de este modelo implica entre otros elementos, el fortalecimiento de un modelo de gerencia estratégica para el desarrollo, en el cual se articulen la visión, la dirección, el liderazgo, la coordinación, la implementación, el monitoreo y la evaluación transversal de políticas para el desarrollo. La ausencia de estos elementos estratégicos de gestión ha limitado la efectividad de una política de prevención fundamentada en una seguridad ciudadana.

## GOBERNANZA, CULTURA CIUDADANA Y LA PREVENCIÓN TRANSVERSAL

Durante las dos últimas décadas, el debate sobre el desarrollo a nivel internacional ha sido ocasionado por la ausencia de resultados en términos de bienestar de las personas. Esto se aprecia particularmente en la región latinoamericana, donde el debate ha surgido en un contexto de repetidas crisis económicas, políticas, sociales y de seguridad, y que, ante políticas reactivas basadas en una visión del desarrollo fragmentada o sectorial, la desigualdad, la pobreza y la inseguridad se han agravado. Desde nuestra perspectiva, esta problemática se ha agudizado por la ausencia de un modelo de gobernanza estratégica que tenga la capacidad institucional de articular una noción del desarrollo fundamentada en una transversalidad.

En este marco, el debate sobre la gestión del desarrollo ha dado como principal resultado la revaloración del bienestar de las personas como el fin fundamental de la acción pública, y ha planteado la necesidad de aplicar nuevos métodos, modelos o enfoques más congruentes con la naturaleza multi-causal de los problemas sociales. En países como México, este modelo no se ha implementado adecuadamente, porque no se ha considerado una gobernanza estratégica para el desarrollo, y fundamentada bajo diversos principios que regulan las relaciones sociales, como la solidaridad, la convivencia y la fraternidad. El desarrollo humano es reconocido por diversos académicos, organismos internacionales y gestores de políticas como el paradigma que coloca en el centro a las personas<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Nussbaum propone transitar del enfoque del desarrollo humano al enfoque de capacidades, pues su propuesta teórica incluye las capacidades de los animales y enriquece el paradigma de desarrollo humano al propone una tipología de capacidades (2010). Para efectos de este capítulo se toma en cuenta la propuesta de la autora, pero se sigue denominando paradigma de desarrollo humano para evitar una confusión entre los temas de capacidad de las personas y capacidad institucional, ambos incluidos en este capítulo.

y a su capacidad para emprender su propio bienestar, pues se focaliza en su libertad y agencia para adquirir los funcionamientos<sup>2</sup> que les permitan vivir una vida digna. Es decir, el desarrollo es un proceso de expansión de las libertades de las personas, pues permite a los individuos aumentar sus capacidades para vivir de la manera que deseen. Además, es sensible a la diversidad cualitativa de los objetivos que persiguen las personas y agencia (Sen-2000:19; Nussbaum, 2012:218). Así, dentro de este paradigma, la pregunta central que debiese guiar toda acción pública es: ¿Cómo ampliar la capacidad de las personas, considerando la diversidad cualitativa de sus objetivos de vida, para adquirir los funcionamientos que les permitan vivir dignamente? Adicionalmente se cuestiona cual ha sido el papel del Estado mexicano para promover una política de desarrollo bajo un modelo de gobernanza estratégica y que en el transcurso de los años haya reducido los problemas sociales.

Las respuestas a estas preguntas representan el principal reto para el diseño de políticas públicas promotoras del desarrollo humano y con enfoque de gobernanza, pues su alcance colectivo se enfrenta al beneficio –subjetivo– de las políticas públicas en cada persona. En este marco, y teniendo en cuenta que las opciones que eligen las personas no sólo derivan de su idiosincrasia, sino de su identidad cultural, religiosa o étnica en un colectivo (*Ibid*:131), el paradigma del desarrollo humano se enriquece con el enfoque de derechos humanos a través de la definición de un horizonte mínimo de política pública para el desarrollo: la garantía de los derechos humanos.

Los preceptos teóricos del desarrollo humano se encuentran muy ligados con los derechos humanos, pues éstos son la esencia de las libertades individuales. Los derechos humanos se definen como todas las garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren contra sus libertades y dignidad humana (OACNUDH, 2006:1). Tales garantías toman forma en ordenamientos jurídicos internacionales (Tratados, Convenciones, u otros ordenamientos jurídicos) y regionales, cada uno de los cuales establece principios específicos, mecanismos de aplicación y exigibilidad.<sup>3</sup>

2 Por funcionamientos entiéndase la realización o materialización de las capacidades de las personas. Es decir, resulta de la suma de sus capacidades y de su libertad para elegir.

3 Entre los tratados internacionales básicos de derechos humanos se encuentran: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966, ratificado por 155 Estados); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966, ratificado por 152 Estados); La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas

El enfoque de derechos humanos promueve, según sus principios de inalienabilidad, interdependencia y universalidad, el respeto de las elecciones de las personas derivadas, tanto de su propia idiosincrasia, como de su identidad cultural, religiosa o étnica sin que haya conflicto entre las personas, pues se establece claramente un límite en el ejercicio de sus libertades: el respeto a los derechos humanos de las demás personas. En el paradigma del desarrollo humano, este límite no está claramente delimitado, por lo que se complica la aprehensión de sus preceptos por parte de todo el colectivo social y, en concreto, de los gestores públicos, de tal manera que sean un referente sencillo y claro orientador de las políticas de desarrollo humano. En este sentido, el enfoque de los derechos humanos promueve, de manera mucho más enfática, una cultura de paz. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, la ausencia de tal modelo de derechos se ha agudizado por la ausencia de un modelo de gobernanza estratégica que tenga la capacidad institucional de articular una noción del desarrollo fundamentada en una transversalidad. El origen de los Derechos humanos está vinculado los movimientos emancipatorios de la época en que se suscribieron y los ideales que perseguían para la conformación de un modelo de Estado catalizador en la convivencia humana. Así, la evolución del Estado moderno ha suscitado distintas estructuras programáticas y agendas, materializadas en las denominadas generaciones de derechos humanos y en prioridades institucionales distintivas (Martins y Marini, 2010: 27-30).

En el marco del nacimiento del Estado moderno, inspirado por las Revoluciones francesa e inglesa y la Independencia de los Estados Unidos de América como eventos contestatarios al Estado pre-moderno con poder discrecional en los ámbitos tanto públicos como privados, emergió un Estado de Derecho con la positivización<sup>4</sup> de los Derechos Civiles y Políticos o denominados de Primera Generación. Los Derechos civiles y políticos son derechos individuales, pues cada ciudadano está posibilitado de invocar a mecanismos de exigibilidad que brinde el Estado en un marco de

---

de Discriminación Racial (1965, ratificado por 170 Estados); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979, ratificado por 181 Estados); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984, ratificado por 141 Estados); la Convención sobre los Derechos del Niño (1989, ratificado por 192 Estados); la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990, ratificado por 34 Estados).

<sup>4</sup> Por positivización entiéndase el proceso a través del cual los derechos humanos se consagran en las normas jurídicas.

igualdad ante la ley y de no discriminación. El papel del Estado es el de accionar, de manera inmediata, el aparato jurídico ante cualquier violación a los derechos humanos, es decir, su actuación es reactiva ante la violación de la autonomía de las personas en su condición de ciudadano (Harvey, 1995: 4).

Sin embargo, el problema central es que tal Estado ha sido incapaz de promover una política integral para la seguridad ciudadana, en la cual la valorización de los derechos humanos sea parte de una cultura de gestión institucionalizada. Con el advenimiento de la Revolución Industrial, la Gran Depresión, la crisis del mercado, la Post-guerra y la Guerra Fría, se hizo evidente que los derechos civiles y políticos, si bien fundamentales, son insuficientes en el ejercicio de la libertad humana (Martins y Marini, Op.Cit:26). Ante este contexto, el ideal detrás del movimiento de derechos humanos en esa época fue la igualdad. En este marco, surgieron los derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominados también de Segunda Generación. Estos derechos requieren de una transformación del papel del Estado, pues su aplicación es progresiva. Bajo este entendido, el Estado requiere de cambios estructurales e institucionales -no sólo jurídicos- y de un rol propositivo a través de una agenda programática.

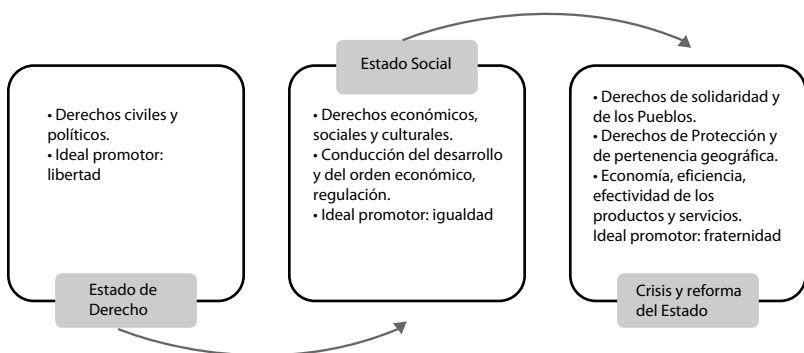
Posteriormente, la crisis económica y política derivada de los altos precios del petróleo (1970 y1980), y los cambios tecnológicos en mundo globalizado, provocaron un proceso de reforma del Estado. Ante tal contexto y la falta de confiabilidad, exclusión, desigualdad, ineficiencia institucional e ineffectividad evidente en la producción de bienestar social, surgió el Estado contemporáneo. Los esfuerzos de reforma han intentado mejorar la calidad de los procesos públicos, adaptando los valores de eficacia, economía y eficiencia en la acción pública. Como parte de ello, se adoptaron modelos económicos, fiscales y gerenciales inscritos en la Nueva Gestión Pública.

El modo de aplicación de los Derechos humanos de segunda generación por parte del Estado social se revisó ante el desafío creciente de generar bienestar y desarrollo, dadas las nuevas dinámicas sociales en el mundo globalizado. En este contexto surgieron los denominados derechos de Tercera Generación (derechos de Solidaridad o de los Pueblos), y los emergentes o de Cuarta Generación (de protección y de pertenencia geográfica), (Véase figura 1), cuyo valor promotor es la fraternidad (Prieto de Pedro, 2004). En este contexto, se plantea el dilema de cuáles son las capacidades institucionales del Estado para implementar un modelo integral orientado hacia el desarrollo, y en

donde la valorización de los derechos humanos forme parte de una cultura de gestión institucionalizada.

La especificación de los derechos humanos complejizó su garantía y protección, pues se hizo evidente que la agenda programática del Estado social no era suficiente. Los nuevos retos y perspectivas en el mundo contemporáneo requieren de arreglos institucionales basados en esquemas de gobernanza, a partir de los cuales sea factible coproducir arreglos multi-institucionales y cogestionar las políticas públicas de manera transversal, con el sector privado y el tercer sector (Martins y Marini, *Op.Cit.*: 26-27). Se requiere además del auto-reconocimiento como garantes de derechos de todo el colectivo social, pues es necesario distinguir que los derechos humanos son garantías que nacen con su señalamiento en las leyes, pero su protección depende de la interiorización y el respeto por parte de todos los individuos en una sociedad. En el ámbito de la acción pública, esto implica también la promoción, difusión y educación en torno a los derechos humanos como medio para lograr su aprehensión social y recreación en la vida privada y pública.

Por gobernanza entiéndase el “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006:90). Es sólo a través de tales procesos, que los diversos actores o garantes de derechos tienen posibilidad de interactuar, reconocer sus responsabilidades, articular voluntades y expectativas, consensuar, definir prioridades y planes de acción, y poner en práctica acciones que les lleven a transformar sus propósitos en realidad. Es decir, gobernanza trasciende el ámbito gubernativo.

**FIGURA 1. TRAYECTORIA DEL ESTADO MODERNO Y SU ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA.**

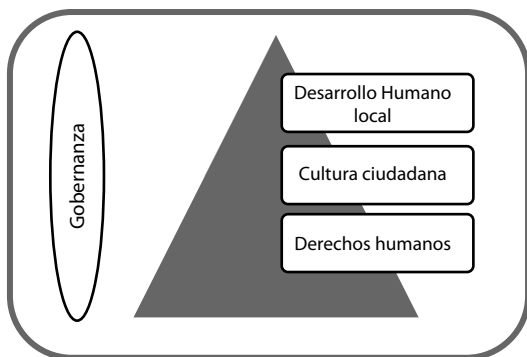
Fuente: Elaboración propia adaptado de Martins y Marini, *Op.Cit:*26.

Para efectos de la garantía de los derechos humanos, la gobernanza en la administración pública tiene un papel fundamental. Si se considera el papel del Estado contemporáneo como garante principal de los derechos humanos -facilitador, difusor, promotor, dinamizador- en virtud de los instrumentos internacionales en el marco del Derecho internacional, y a la sociedad civil y el sector privado como co-garantes, el funcionamiento de esquemas de gobernanza en la gestión pública es primordial para la puesta en marcha de acciones públicas orientadas a la protección de los derechos humanos. Ello implica una alineación de los modelos de gestión pública mediante la institucionalización de modelos transversales, flexibles y sistémicos que generen resultados. Sin embargo, esta problemática se ha agudizado por la ausencia de un modelo de gobernanza estratégica que tenga la capacidad institucional de articular una noción del desarrollo fundamentada en una transversalidad de un modelo para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana.

Son dos los grandes desafíos para la alineación de un esquema de gobernanza efectivo en la gestión pública que incorpore los principios de derechos humanos como vía para la reducción de situaciones de riesgo y desarrollo humano. El primero tiene que ver con la cultura política de corte jerárquico-tradicional, no sólo en el ámbito gubernamental, sino en el colectivo social, en parte heredada de la cultura institucional que predominaba en el Estado social. Hoy en día, la crisis de legitimidad del gobierno es profunda debido no

sólo a la falta de impactos sociales, sino al conocimiento por parte de los actores sociales y privados, de prácticas discrecionales, autoritarias, de control, corruptas y de opacidad en el sector público. El resultado ha sido una especie de anomia y desconfianza que contraria la construcción de una sociedad más democrática a través de procesos de gobernanza desde la gestión pública. Ello anula o minimiza los esfuerzos para la reducción de la violencia, y en general obstaculizan la aprehensión del enfoque de derechos humanos por parte de todos sus garantes bajo un sentido de corresponsabilidad. Bajo este contexto, el Estado pierde fuentes de legitimidad institucional diversos antes distintos colectivos, por la existencia de valores de cultura gubernamental tradicional, que cuestionan a un modelo alternativo fundamentado en la cultura ciudadana.

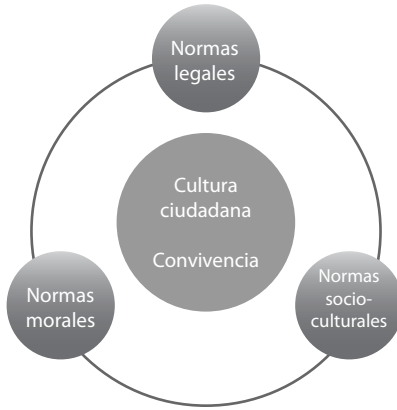
El segundo desafío se relaciona con la integración y puesta en marcha de un modelo de gestión que incorpore los preceptos teóricos de la gobernanza, adaptable y viable según el contexto socio-político e institucional. Como consecuencia, tal modelo debería tener la capacidad institucional de promover el desarrollo bajo un enfoque de una cultura ciudadana. Empezar tales desafíos implica considerar el papel de la cultura ciudadana como un factor en la transformación social e institucional. El enfoque de cultura ciudadana brinda una interesante respuesta al explicar cómo se desarrollan las transformaciones socio-culturales desde el individuo, desde sus comportamientos, valores, creencias, hábitos o costumbres, los cuales inciden en la convivencia, la seguridad y la protección de los derechos humanos (Mockus, *et al. Op. Cit*, 2012). Si se reconoce que el sustento del orden colectivo emana de la cultura, y si la cultura ciudadana de una comunidad es una garantía para el respeto de la dignidad de las personas, entonces la cultura ciudadana debiese tener un papel central en la gestión y las políticas públicas. Así, la cultura ciudadana es un eslabón entre los enfoques normativos de derechos humanos y el desarrollo humano (véase figura 2).

**FIGURA 2. TRAYECTORIA DEL DESARROLLO HUMANO.**

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el enfoque de cultura ciudadana, la convivencia en un colectivo está conformada por los comportamientos de los individuos y éstos, a su vez, son regulados por tres mecanismos: las normas legales, las normas socio-culturales y las normas morales. Las normas legales son regulaciones formales y explícitas que establecen mínimos para facilitar la convivencia entre las personas, tomando en consideración que estas últimas tienen distintos referentes morales y culturales; las normas morales son las normas sociales interiorizadas por el individuo, a partir de las cuales distingue entre lo bueno y lo malo se su accionar; por último, las normas socio-culturales son el conjunto de regulaciones compartidas de un colectivo que derivan de sus tradiciones, prácticas o costumbres. Las normas morales regulan el comportamiento individual –auto-regulación–, pues su acatamiento es motivado por, ya sea una auto-gratificación de la conciencia, o temor a la culpa; las normas legales regulan el comportamiento colectivo pues su acatamiento es generado por el respeto a la ley, el reconocimiento de la importancia de incumplirla y/o el temor a la sanción legal por incumplirla; las normas socio-culturales provocan ya sea la admiración y el reconocimiento social por su cumplimiento, o bien el temor a la vergüenza o el rechazo social por su incumplimiento (véase figura 3).

**FIGURA 3. MECANISMOS DE REGULACIÓN DEL COMPORTAMIENTO.**



Fuente: Elaboración propia con base en Mockus, *et al.* (2012).

Las personas tienen motivaciones diversas en su accionar, derivadas ya sea de las normas legales, morales o socio-culturales. El divorcio o desbalance entre los sistemas reguladores del comportamiento afecta la convivencia, pues puede que las normas legales o socio-culturales estén en oposición al sistema legal, lo que ocasionaría la aprobación sistemática de comportamientos legales. El enfoque de la cultura ciudadana se materializa con el encausamiento, de manera constructiva y voluntaria, hacia la búsqueda de un reencuentro entre la ley y las reglas socio-culturales y morales formales e informales en un colectivo como requisito para la convivencia (Ruiz y Murraín, 2012: 5-9).<sup>5</sup>

De acuerdo con el modelo de acción motivada (Villegas de Posada, 2010: 64), la auto-regulación o la perspectiva moral es la clave para entender por qué los individuos tienen comportamientos que contrarían la ley o las normas socio-culturales, pues es la norma moral individual la que filtra los sentimientos, deseos y creencias en torno a las normas legales y socio-culturales, y dirige el comportamiento. Es decir, los sentimientos, deseos y creencias de los individuos son las semillas de un comportamiento que, según las normas morales y legales, el respeto por las mismas, el razonamiento de cada persona

<sup>5</sup> Por convivencia entiéndase la habilidad para celebrar acuerdos y cumplirlos, y en caso necesario repararlos. Implica la desaprobación moral y cultural de acciones contrarias a la ley y/o la aprobación moral y cultural de acciones obligatorias según la ley (Mockus, 2002).

acerca de la acción -lo moral- y los valores, motivan la (in) acción. Es pues, la perspectiva moral la que evita o alienta el divorcio entre la ley y la norma socio-cultural. De ahí la importancia de la educación moral en la convivencia y el ejercicio de la ciudadanía respetuosa de los derechos humanos. Para que este modelo genere valor público debe prevalecer un modelo de gobernanza estratégica que tenga la capacidad institucional de articular una noción del desarrollo con un enfoque de transversalidad.

**TABLA 1. INDICADORES DE CULTURA CIUDADANA.**

Indicador.	Definición.	Relación con convivencia.	Relación con violencia.
Tolerancia (pluralismo).	Nivel de aceptación de las personas diferentes, ausencia de rechazo a personas con características morales y culturales distintas a las propias que se traduce en el respeto de sus opciones o condiciones de origen.	↑	↓
Tolerancia negativa.	Nivel de aprobación ciudadana de personas o grupos que con su actuar deterioran la convivencia y atentan contra los derechos de los demás.	↓	↑
Justificaciones para violar la ley.	Situaciones cultural y moralmente aceptadas como válidas para infringir la ley o violar las normas vigentes.	↓	↑
Justificaciones para el uso de la violencia.	Situaciones cultural y moralmente aceptadas para el uso de la violencia.	↓	↑
Capacidad de regulación.	Disposición de los ciudadanos a corregir a otras personas si cometen faltas menores en la interacción cotidiana.	↑	
Disposición a ser regulado.	Disposición de los ciudadanos para dejarse corregir respetuosamente por otros en caso de que llegara a cometer alguna falta.	↑	↓

Indicador.	Definición.	Relación con convivencia.	Relación con violencia.
Confianza interpersonal.	Indica qué tanta confianza tienen las personas en los desconocidos de su ciudad.	↑	↓
Confianza en las instituciones.	Nivel de confianza (o aceptación) que se tiene en las instituciones.	↑	
Disposición a hacer acuerdos y su cumplimiento.	Disposición ciudadana para realizar acuerdos con desconocidos de su ciudad o con las instituciones de su ciudad.	↑	
Porte de armas.	Nivel de aceptación entre los ciudadanos para portar armas como medio para garantizar o mejorar su seguridad personal.		↑
Victimización.	Evalúa qué tanto están siendo víctimas las personas de delitos contra su propiedad, integridad o la vida.	↑	

Fuente: Ruiz y Murraín, *Op. Cit:*19-20.

Una política pública de cultura ciudadana se focaliza en transformar comportamientos, creencias y valores considerando las emociones del individuo y debe contener un ejercicio de focalización e intervención en problemáticas que afectan la convivencia para armonizar las libertades, las responsabilidades y los derechos de la ciudadanía, avanzando así hacia el desarrollo humano (*Ibid:* 61). Una política pública de cultura ciudadana basada en los principios de derechos humanos y que apunte hacia el desarrollo humano, también requiere de mecanismos de gobernanza para que sea efectiva que debiese incorporarse en un modelo integrado de gestión pública. Esos mecanismos implican que exista tal gobernanza al interior de la propia administración y con el resto de los actores sociales para sensibilizar de la importancia de un enfoque de cultura ciudadana para el desarrollo humano.

En síntesis, los enfoques de derechos humanos, gobernanza y cultura ciudadana se fortalecen y conforman una plataforma para la conducción del desarrollo humano. Muchas sociedades comparten costumbres o tradiciones basadas en comportamientos violentos

que contravienen la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos. La cultura ciudadana es un eslabón fundamental para poder transformar los comportamientos colectivos tomando en consideración factores socio-estructurales y culturales, de tal forma que se avance hacia la aprehensión de las responsabilidades de toda persona como co-garante de derechos humanos, el aumento de la seguridad ciudadana y el fomento del desarrollo humano. En términos de gestión, estos enfoques requieren de un modelo integrado, a partir del cual sea factible su eficaz implantación. Desde nuestra perspectiva, esta problemática se ha agudizado por la ausencia de un modelo de gobernanza estratégica que tenga la capacidad institucional de articular una noción del desarrollo fundamentada en una transversalidad.

## SEGURIDAD CIUDADANA, PREVENCIÓN Y CULTURA CIUDADANA

La seguridad tiene un valor intrínseco en términos del desarrollo humano. La seguridad es un fundamento para el despliegue de las capacidades de las personas, la libertad y la creatividad. Es decir, no es posible concebir el desarrollo humano sin la seguridad. En un sentido amplio, la seguridad es una expresión de que todo individuo debiese ser respetado en su integridad física, psicológica y social (Vanderschueren, *Op. Cit.*:12). Así, la seguridad es transversal a las aspiraciones y dimensiones sociales. En concreto, la seguridad ciudadana es un mecanismo de respuesta holística, congruente con la multidimensionalidad y multicausalidad del fenómeno de violencia, pues concibe como coproductores a la sociedad civil, el sector privado, las instituciones de diversos sectores y ámbitos de gobierno. En contraste, la seguridad pública alude a respuestas sectoriales de las agencias policiales que, por su naturaleza y alcances, se especializan en políticas represivas. Teniendo en consideración esta distinción, una política pública de seguridad ciudadana eficaz debiese ser transversal e integral, diseñada, implementada y evaluada a través de esquemas de gobernanza.

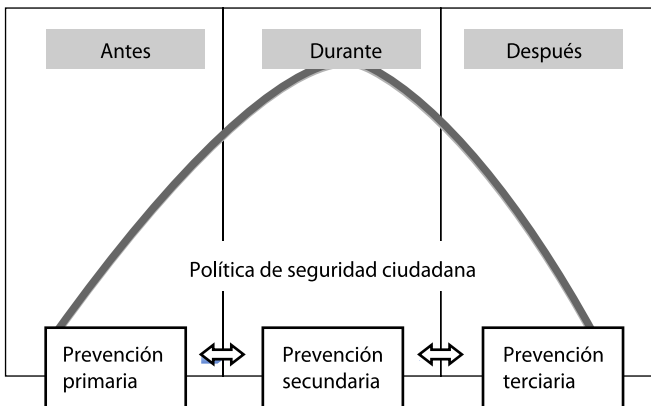
Es necesario distinguir que la reducción de la violencia se distingue de la transformación creativa de conflictos por medios no violentos. Si bien ambos fines están estrechamente ligados a la seguridad, el elemento que los distingue es la sostenibilidad y el costo-efectividad. La reducción de la violencia puede lograrse sin la adopción de un enfoque preventivo, pues puede ser alcanzada

por medios represivos o de mano dura, aunque su sostenibilidad y costo-efectividad sea menor. En cambio, la transformación creativa de conflictos por medios no violentos incluye necesariamente un enfoque preventivo, su sostenibilidad y costo-efectividad es mayor, pues toma en consideración las causas de la violencia.

La importancia del enfoque preventivo como medio para la transformación creativa de conflictos por medios no violentos basado en el enfoque de cultura ciudadana, radica en su capacidad para la re-significación de la condición socio-cultural de los jóvenes como sujetos de derechos humanos y, por ende, en la transformación de sus comportamientos de riesgo. Las formas de prevención son varias y debiesen estar todas integradas en una política integral de seguridad ciudadana. La prevención primaria se orienta a la neutralización de conflictos delictivos antes de su manifestación, atacan las causas estructurales y culturales con el objetivo de evitar posibles conflictos.

Generalmente se focaliza en grupos poblacionales con una condición socio-cultural específica y vulnerable. Este tipo de prevención suele tomar forma en capacitación y desarrollo de habilidades, según los mecanismos causales del conflicto que se ataque. La prevención secundaria tiene lugar una vez que el conflicto se manifiesta. Por último, la prevención terciaria se focaliza en las personas que ya tienen un conflicto con la ley y está dirigida a evitar reincidencias delictivas por medio de la inserción social (Vanderschueren, *Op. Cit.*:31), (véase figura 4).

**FIGURA 4. TIPOS DE PREVENCIÓN.**



Fuente: Elaboración propia adaptado Vanderschueren (2009a).

El enfoque de cultura ciudadana es fundamental en la orientación de comportamientos objetivo por medio de la re-significación de la condición socio-cultural de los jóvenes como ciudadanos sujetos de derechos humanos. Con tal objetivo, el colectivo social es fundamental en la prevención. Las personas son quienes viven, se relacionan y recrean en los comportamientos pacíficos o violentos, conocen mejor sus recursos, capacidades y problemas. Por tanto, es indispensable su inclusión en cada una de las fases de la gestión asociada a la seguridad (véase cuadro 1).

### CUADRO 1. COMPARATIVO DE ENFOQUES DE GESTIÓN EN SEGURIDAD.

Gestión tradicional orientada a la seguridad pública.	Gestión orientada a la seguridad ciudadana.
<b>Marco conceptual.</b>	
Orientada a mitigar los efectos de los comportamientos delictivos. Incluye mecanismos sectoriales represivos o de mano dura.	Orientada a enfrentar las causas estructurales y culturales de la violencia. Incluye mecanismos preventivos y de gobernanza transversales e integrales.
<b>Revisión de cifras existentes y levantamiento de diagnóstico.</b>	
Diagnóstico sectorial con cifras delictivas.	Diagnóstico integral con datos cuantitativos y cualitativos en torno a la incidencia delictiva y a la percepción de la violencia con enfoque de género y generacional.
<b>Focalización y definición de objetivos.</b>	
Focalización en comportamientos delictivos. Los objetivos están orientados a la reducción de la violencia.	Focalización en la prevención primaria, secundaria y terciaria. Los objetivos están orientados a la definición de comportamientos objetivos.
<b>Diseño de estrategia de intervención.</b>	
El diseño de la intervención es sectorial e intergubernamental y lo realizan las agencias policiales.	El diseño de la intervención es transversal y hay inclusión de la sociedad civil, sector privado y agencias estatales.

Definición de indicadores y línea de base.	
Línea de base cuantitativa sobre incidencia delictiva.	Línea de base cuantitativa y cualitativa sobre incidencia delictiva, comportamientos de riesgo y transformación de comportamientos.
Implementación.	
Implementación por parte de agencias policiales sin la inclusión de la sociedad civil, sector privado y demás agencias estatales.	Implementación sistémica con inclusión de la sociedad civil, sector privado y demás agencias estatales.
Medición de impacto final.	
Medición cuantitativa entre los indicadores de la línea de base y los finales.	Medición cuantitativa y cualitativa de los efectos de la prevención primaria, secundaria y terciaria entre la línea de base y los resultados finales.
Informe de resultados y retroalimentación.	
Informe a la ciudadanía y entre agencias estatales, y retroalimentación al interior de las agencias policiales.	Informe de resultados a la ciudadanía, sector privado y agencias estatales, retroalimentación integral y transversal.

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, la seguridad como valor intrínseco a la dignidad humana requiere un enfoque de seguridad ciudadana con enfoques preventivos y orientados hacia el desarrollo humano. La seguridad ciudadana es congruente con la multi-causalidad del fenómeno de la violencia, por tanto, abre nuevas posibilidades para la construcción de nuevas estructuras socio-culturales, más respetuosas con la dignidad humana. Por su parte, la cultura ciudadana le aporta a la seguridad ciudadana un mecanismo de re-significación de los comportamientos de riesgo y de la condición socio-cultural de ciertos grupos poblacionales, entre ellos el de los jóvenes, cuya condición de ciudadanía se encuentra limitada frente a una impregnada cultura adulto-centrista.

El reto de este modelo es contar con un enfoque de gobernanza estratégica que tenga la capacidad institucional de articular una noción del desarrollo fundamentada en una transversalidad. El Estado, en virtud de su calidad de garante principal de este derecho humano, tiene el papel de promover y coadyuvar para la creación

y/o acceso de dichas prácticas culturales y artísticas bajo esquemas públicos en gobernanza. Desde nuestra perspectiva, el reto fundamental es promover un modelo de gobernanza estratégica que tenga la capacidad institucional de articular una noción del desarrollo fundamentada en una transversalidad.

## POLÍTICA LOCAL DE PREVENCIÓN PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA

Una política de gobernanza para la seguridad ciudadana efectiva que coadyuve en la construcción de ciudadanía y la transformación creativa de conflictos en los jóvenes como medios preventivos, debiese contener los siguientes atributos:

- *Transversal e inclusiva.* El enfoque preventivo en la seguridad ciudadana requiere de la inclusión de la sociedad civil, diversos órdenes y agencias del Estado, sector privado y jóvenes antes, durante y después del proceso artístico-cultural. Cada actor de la comunidad tiene un rol en las estructuras de poder comunitario, y, para transformar la manifestación violenta del poder, es necesaria su inclusión.
- *Generadora de valor.* Es necesario partir de la identificación de las percepciones sociales de la comunidad en torno a las formas de generación de valor para su comunidad por los medios artísticos, así como de las prácticas de interés para los jóvenes. Los significados de valor que los propios individuos en una comunidad le dan a los procesos y obras artísticas son una base para la cohesión social e inclusión.
- *Transformadora.* Una política de prevención inclusiva tiene el poder de transformar los comportamientos, creencias y actitudes comunitarias de manera efectiva. Para ello deben incluirse intervenciones reflexivas orientadas a la transformación pacífica de conflictos, y re-significaciones de las condiciones socio-culturales de los diversos grupos poblacionales según género y generacional.
- *Sostenible.* Una política pública preventiva que incluya los anteriores atributos, adquiere la característica de ser sostenible, pues enfrenta las creencias y actitudes compartidas en una comunidad que influyen en los comportamientos.

Ahora bien, una política de prevención que incluya los anteriores atributos, requiere aludir a la capacidad institucional del Estado y estar integrada en un modelo de gerencia estratégica cultural, pues es necesario alinear diversos factores institucionales para su puesta en marcha.

## HACIA UN MODELO DE GESTIÓN ESTRATÉGICA: CAPACIDAD INSTITUCIONAL E INSTITUCIONALIZACIÓN

Este apartado tiene como propósitos definir un modelo de gestión estratégica cultural, identificar los factores institucionales que conforman la capacidad institucional para implantar dicho modelo, y presentar algunos lineamientos para su institucionalización. Derivado de los puntos anteriores, la gestión estratégica cultural pone énfasis en la inclusión de los diversos actores civiles y estatales en cada una de sus fases. La gestión estratégica cultural debiese operar por medio de un sistema estratégico de intervención, a través del cual las agencias estatales alineen sus metodologías de diagnóstico, planificación y evaluación considerando el corto, mediano y largo plazo, y con coordinación de esfuerzos, prioridades y recursos.

### CUADRO 2. GESTIÓN ESTRATÉGICA CULTURAL EN TORNO A LA PREVENCIÓN.

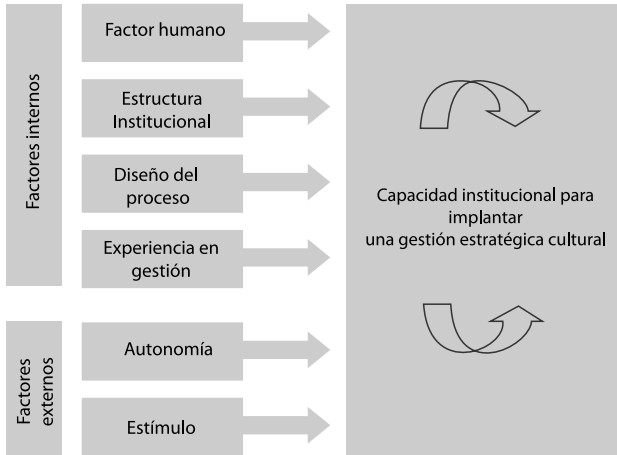
Creación de valor público y cohesión social.	Marco conceptual.
	Orientada a transformar, de manera sistemática y mediante procesos artísticos y culturales inclusivos, las creencias, actitudes y códigos morales colectivos, con el objeto de dinamizar la generación de valor público y aumentar la cohesión social.
	Levantamiento de diagnóstico.
	Diagnóstico integral sobre las percepciones de los diversos actores en torno a las problemáticas y/o comportamientos violentos que requieren transformarse y los valores que requieren fortalecerse, así como los intereses de los actores en torno a las actividades artísticas y culturales.
	Focalización y definición de objetivos.
	Se priorizan las causas de los comportamientos a transformar y se plantean objetivos cualitativos.
	Diseño de estrategia de intervención.

	El diseño de la intervención es transversal y requiere de la inclusión de la sociedad civil, sector privado y agencias estatales, tomando en consideración sus propias estructuras de poder y alineando sus objetivos y recursos.
	Definición de indicadores y línea de base.
	Línea de base cualitativa sobre percepciones en torno a los comportamientos a transformar, así como cuantitativa en torno a los efectos de los comportamientos conflictivos.
	Implementación.
	Implementación sistémica con inclusión de la sociedad civil, sector privado y demás agencias estatales.
	Medición de impacto final.
	Medición cualitativa de los efectos de los procesos culturales en la transformación de actitudes o comportamientos, y medición cuantitativa de la reducción de los comportamientos objetivo.
	Presentación de resultados y retroalimentación.
	Presentación de resultados que incluya la materialización del proceso artístico o cultural y la riqueza del proceso artístico-cultural a la ciudadanía, el sector privado, las agencias estatales. La retroalimentación debiese ser transversal.

*Fuente:* Elaboración propia.

Ahora bien, ¿Cuáles son los factores y atributos necesarios dentro de la administración pública para implantar una gestión estratégica cultural orientada hacia la prevención de situaciones de riesgo que viven los jóvenes? Primero que nada es necesario considerar los factores internos a las organizaciones de los gobiernos locales, tales como el factor humano, la estructura y el diseño institucional, la experiencia en gestión estratégica y el ciclo de políticas orientadas a los jóvenes. Pero aún más importantes, debido a su efecto dinamizador, son los factores externos a las organizaciones de los gobiernos locales, tales como el estímulo y la flexibilidad (véase cuadro 3). La combinación de los factores internos y externos indica el nivel de viabilidad en el emprendimiento de un cambio en el enfoque de gestión hacia uno de tipo estratégico (Vinzant y Vinzant, 1996), (véase figura 5).

**FIGURA 5. FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS QUE CONFORMAR LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA IMPLANTAR UNA GESTIÓN ESTRATÉGICA CULTURAL.**



*Fuente:* Elaboración propia con base en Vinzant y Vinzant, 1996.

El factor humano es el primer factor interno, el cual incluye atributos el liderazgo y el conocimiento, la visión, y la adaptabilidad al cambio de los funcionarios. Primero, el liderazgo de los gobiernos locales es clave por su cercanía política, cognitiva y pedagógica con la ciudadanía (Mockus, 2007: 120), y porque tiene una incidencia en el logro de objetivos. El liderazgo político, cognitivo y pedagógico, basado en un conocimiento sobre derechos y desarrollo humano, es un atributo dinamizador para emprender los cambios requeridos en la cultura organizacional de la función pública. Sin embargo, todo liderazgo se enfrenta a una inercia en la función pública que no necesariamente es receptiva a los cambios. Detrás de un liderazgo está implícita una visión. En el caso del sector público y desde el paradigma estratégico, esta visión debiese estar orientada hacia la generación de valor en la comunidad. En la medida en que el valor público sea un objetivo orientador de toda acción pública, será mucho más viable la implementación de una gestión estratégica cultural.

El segundo factor interno es la estructura institucional, que alude a la configuración de las instituciones para el cumplimiento de sus responsabilidades. La capacidad financiera, técnica y operativa son tres atributos que posibilitan la consecución de objetivos. Sin

embargo, si la capacidad es baja, se resalta la necesidad de coordinación y cooperación transversal. El tercer factor es la experiencia en gestión estratégica, que se define como el nivel de práctica y uso de procesos e instrumentos estratégicos orientados a la generación de valor público, pues en la medida que se tenga experiencia en este enfoque será más viable incorporar cambios institucionales al corto plazo congruentes con los objetivos de la gestión estratégica cultural.

El cuarto y último factor interno es el diseño del proceso de gestión de políticas públicas para la seguridad ciudadana. La transversalidad, el reconocimiento del rol institucional con respecto a los jóvenes y la participación o inclusión social en las políticas de arte y cultura son atributos fundamentales que inyectan la viabilidad en la implementación de una gestión estratégica en el corto plazo. Los anteriores factores y atributos marcan la pauta para definir una agenda estratégica de implementación en la que se alineen los objetivos a corto, mediano y largo plazo con los procesos, los recursos técnicos, financieros y humanos en sus valores y competencias, y se establezca un proceso sistémico de evaluación y monitoreo.

### CUADRO 3. SÍNTESIS DE LOS FACTORES Y ATRIBUTOS QUE CONFORMAN LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA IMPLANTAR UNA GESTIÓN ESTRATÉGICA CULTURAL.

Factor Humano: Conjunto de características del comportamiento de los funcionarios que inciden en el logro de objetivos y el cambio organizacional, tales como liderazgo, estilo gerencial y cultura organizacional.	
Atributos.	Ítems.
Liderazgo.	1. ¿En qué medida piensa que los objetivos de la organización son comprendidos por los demás funcionarios? 2. ¿En qué medida considera que los objetivos de la organización pueden lograrse actualmente? 3. ¿En qué medida considera que los objetivos de la organización son consistentes intergubernamental e interorganizacionalmente?
Adaptabilidad al cambio.	4. ¿En qué medida considera la facilidad con que los funcionarios de la organización se adaptan a los cambios organizacionales?
Visión.	5. ¿En qué medida los funcionarios de la organización consideran importante focalizar acciones en la juventud? 6. ¿Cuál es el objetivo que guía la acción pública?

Conocimiento técnico.	7. ¿Los funcionarios públicos han tenido capacitación en derechos humanos y prevención? 8. ¿Cómo considera es el nivel de conocimiento sobre metodologías de facilitación?
Estructura institucional: Conjunto de elementos vinculados con la configuración de la organización para el cumplimiento de sus responsabilidades.	
Capacidad operativa.	9. ¿En qué medida considera que el tamaño de su organización es el adecuado dada la problemática del municipio?
Capacidad financiera.	10. ¿En qué medida considera que el nivel de presupuesto de la organización es el adecuado dadas sus responsabilidades?
Capacidad técnica.	11. ¿Cómo considera la capacidad de la organización para recolectar y analizar información en las fases de diagnóstico, planeación, implementación, evaluación y rediseño?
Experiencia en gestión estratégica: Nivel de práctica en procesos de diagnóstico, planeación, implementación, evaluación y rediseño orientada hacia el valor público.	
Uso de instrumentos estratégicos.	12. ¿En qué medida el diagnóstico, la planificación estratégica, las evaluaciones y el rediseño han sido herramientas utilizadas en su organización?
Capacidad de implementación.	13. ¿En qué medida las acciones planeadas se han implementado?
Participación social.	14. ¿En qué medida se ha involucrado a la sociedad civil en la gestión de acciones?
Diseño del proceso de gestión: Conjunto de elementos relacionados con el qué, quién, cuándo y cómo se desarrollan acciones de arte y cultura orientadas a la juventud.	
Reconocimiento de la juventud en rol institucional.	15. ¿En qué medida considera que es importante el rol de su institución en la construcción de ciudadanía del joven a través del arte y la cultura, en comparación con las agencias estatales y federales?
Participación social.	16. ¿En qué medida considera se ha incorporado la participación de los actores (sociedad civil, sector privado, academia, familias) y de la misma juventud en la gestión de acciones de arte y cultura públicas?
Transversalidad.	17. ¿En qué medida considera que existe una consulta entre organizaciones del gobierno municipal y los demás órdenes de gobierno para el diseño de acciones en materia de arte y cultura destinadas a la juventud?

<b>Autonomía: Grado de libertad o independencia para la auto dirección conferido por las autoridades electas y dirigidas hacia la creación de valor.</b>	
Uso de instrumentos estratégicos.	18. ¿Qué tanta libertad tiene la organización para realizar un diagnóstico donde se focalice la problemática de la juventud?
Participación social.	19. ¿Qué tanta libertad tiene la organización para planear participativamente –con sociedad civil y juventud- acciones?
Flexibilidad operativa.	20. ¿Qué tanta libertad tiene la organización para implementar las acciones planeadas para mejorar la situación de la juventud? 21. ¿Qué tanta libertad tiene su organización para el rediseño de acciones según los resultados de las evaluaciones?
<b>Estímulo: Factor motivacional que facilita los esfuerzos de cambio organizacional.</b>	
Motivación reactiva.	22. ¿En qué medida las amenazas del entorno han motivado a realizar acciones en su organización? 23. ¿En qué medida las amenazas del entorno han incrementado la participación social y la conformación de alianzas?
Motivación estratégica.	24. ¿En qué medida considera usted que las oportunidades del entorno han motivado a diseñar acciones? 25. ¿En qué medida las oportunidades del entorno han incrementado la participación social y la conformación de alianzas?

*Fuente:* Elaboración propia adaptado de Vinzant y Vinzant (1996).

Por último, todos los esfuerzos que se realicen en el marco de la implantación de una gestión estratégica cultural, no tienen mucho sentido si no se institucionalizan, de tal forma que sean sostenibles y generen resultados a largo plazo. Institucionalizar las prácticas y políticas en materia de gestión estratégica asociada a la prevención, es un proceso de largo plazo, y requiere considerar los siguientes lineamientos:

- Inclusión del tema cultural y la prevención con jóvenes en la agenda pública, así como su difusión y sensibilización para la conformación de apoyo político y social.
- Capacitación continua a los recursos humanos vinculados con la implementación de las políticas, que incluya metodologías de facilitación, y esté dirigida a entender su rol en la co-producción de las políticas, la importancia de los valores en torno a los derecho

humanos y ciudadanía, y su papel en la transformación de actitudes o comportamientos violentos por medio del arte y la cultura.

- Posicionar un equipo para la prevención en el gobierno local, con el rol de interlocutores entre las diversas agencias y la comunidad.
- Inversión en información y conocimiento. Es necesario generar evidencias en torno a la efectividad de prácticas preventivas por medios creativos y pacíficos. Dichas evidencias, además de las evaluaciones sistemáticas de las políticas que se implementen, son argumentos fundamentales para posicionar el tema en la agenda pública, lograr apoyo político y social y tomar decisiones informadas (Vanderschueren, Franz, *et al. Op. Cit*, 2009).

En resumen, la implantación eficaz de un modelo gestión estratégica para la prevención requiere de un conjunto de atributos dentro de las organizaciones implementadoras, por lo que es importante partir de un análisis de su viabilidad. Dicho análisis es un insumo para la conformación de una agenda estratégica local que oriente los objetivos a corto, mediano y largo plazo, según los recursos, procesos y estructuras requeridos para la implementación de una política transversal y gerencia estratégica. Los elementos básicos de este modelo de gestión estratégica son los siguientes:

1. Visión estratégica articulada a la prevención de riesgos.
2. Gestión transversal de la seguridad articulada al desarrollo humano.
3. Liderazgo estratégico para la transversalidad y su impacto en el desarrollo humano.
4. Coordinación intraorganizacional e interinstitucional para el desarrollo.
5. Estrategias transversales para el fomento de una cultura ciudadana y su impacto en la prevención de riesgos.
6. Implementación transversal de políticas para el desarrollo humano.
7. Monitoreo de las políticas transversales para la prevención.
8. Evaluación de los impactos del modelo transversal para el desarrollo humano.
9. Indicadores de gestión con desarrollo humano y su impacto en la seguridad ciudadana.

## CONCLUSIONES

El desarrollo humano se encuentra estrechamente ligado con la garantía de los derechos humanos de los individuos. Todas las personas, sea en el ámbito público o privado son sujetos de derechos humanos, pero a su vez son también garantes. Esta afirmación constituye una forma de convivencia armónica con la dignidad humana, a partir de la cual es posible transitar hacia el desarrollo. Sin embargo, aún existe una gran brecha para la completa garantía de los derechos humanos. El Estado, como su principal garante, tiene el rol de difundir la noción de los derechos humanos con los ciudadanos, a modo de transformar las creencias y actitudes y comportamientos incrustados en la cultura que contrarían los valores y principios intrínsecos a la doctrina de derechos humanos.

Dicho rol, para llevarse a cabo de manera efectiva, se puede emprender a través de esquemas de gobernanza y un enfoque de cultura ciudadana. Sin embargo, esta relación no ha formado parte de una agenda de gobierno y fundamentada bajo un modelo transversal. Como consecuencia, la implementación de un modelo de cultura ciudadana para fortalecer la prevención es parte de una agenda pendiente para el desarrollo. En este capítulo se ha examinado el papel de la gobernanza y la cultura ciudadana como escenario y mecanismo de intervención para transformar creencias, actitudes y comportamientos que atentan contra la dignidad humana, y en concreto, contra la condición de ciudadanía de los jóvenes en contextos complejos como los fronterizos. Dos de las principales bondades de este modelo son: la inclusión de la sociedad civil en los procesos y objetos artísticos y culturales, según los intereses, percepciones, recursos disponibles y cosmovisión local; y su orientación hacia la prevención mediante la transformación creativa y pacífica de comportamientos.

Sin embargo, la eficaz implantación de una gestión estratégica requiere de un cambio trascendental en la forma tradicional de la acción pública, aún de corte jerárquico y burocrático. La viabilidad de su implantación requiere de un análisis del factor humano, la estructura y el diseño institucional, el diseño de las políticas para la seguridad ciudadana y su orientación hacia los grupos en mayor riesgo. La sostenibilidad de los esfuerzos emprendidos está en función de su institucionalización mediante la movilización social y política, la priorización transversal de la temática preventiva y cultural

orientada hacia los jóvenes, la capacitación continua y la generación de información y conocimiento. Así, la institucionalización de los esfuerzos emprendidos se dará en la medida en que se perciba, tanto en la ciudadanía como al interior de la administración pública, el valor público derivado de los procesos y resultados de las iniciativas emprendidas.

Los enfoques de derechos humanos, gobernanza y cultura ciudadana se fortalecen y conforman una plataforma para la conducción del desarrollo humano. Muchas sociedades comparten costumbres o tradiciones basadas en comportamientos violentos que contravienen la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos. La cultura ciudadana es un eslabón fundamental para poder transformar los comportamientos colectivos tomando en consideración factores socio-estructurales y culturales, de tal forma que se avance hacia la aprehensión de las responsabilidades de toda persona como co-garante de derechos humanos, el aumento de la seguridad ciudadana y el fomento del desarrollo humano.

En términos de gestión, estos enfoques requieren de un modelo integrado, a partir del cual sea factible su eficaz implantación. Desde nuestra perspectiva, esta problemática se ha agudizado por la ausencia de un modelo de gobernanza estratégica que tenga la capacidad institucional de articular una noción del desarrollo fundamentada en una transversalidad. En suma, se considera que un proceso de gobernanza estratégica liderado por el Estado, es la mejor alternativa para implementar un modelo integral, en el cual puedan confluír una cultura ciudadana y su impacto en el fortalecimiento de la seguridad con respeto a los derechos humanos.

Resumiendo, los elementos básicos de un modelo de gestión estratégica son los siguientes:

- *Visión de una gestión articulada a la seguridad ciudadana y al desarrollo*, en donde el modelo de gestión orienta el proceso de cambio.
- *Gestión transversal articulada al desarrollo humano*, el modelo de gestión impacta en diferentes dimensiones y en especial en el desarrollo.
- *Liderazgo estratégico para la transversalidad y su impacto en el desarrollo humano*, existe una orientación estratégica gubernamental en distintas áreas.

- *Coordinación intraorganizacional e interinstitucional para el desarrollo*, se manifiesta un proceso de coordinación gubernamental diverso.
- *Estrategias transversales para el fomento de una seguridad ciudadana y su impacto en la prevención de riesgos*, se implementan diversas estrategias en distintos frentes.
- *Implementación transversal de políticas para el desarrollo humano*, ejecución de diversas políticas y orientadas hacia el desarrollo.
- *Monitoreo de las políticas transversales para la prevención*, seguimiento integral de las políticas verificando logros y resultados.
- *Evaluación de los impactos del modelo transversal para el desarrollo humano*, identificación de los resultados e impactos de las políticas.
- *Indicadores de gestión con desarrollo humano y su impacto en la seguridad ciudadana*, determinación de los logros concretos de la implementación de una política integral para el desarrollo.

En este sentido las acciones de carácter transversal, requieren también de la voluntad social y política de los principales actores que intervienen en la agenda pública que combinado con una cultura ciudadana responsable, hace mucho más ágil la ejecución de políticas bien estructuradas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Barbosa, Ana Mae (2002), “La reconstrucción social a través del arte”, en *Perspectivas*, Vol.XXXII, n°4, pp.99-105.
- Falcão, Humberto y Marini Caio (2010), *Una guía de Gobernanza para Resultados en la Administración Pública*, Instituto Publix, Brasilia-DF.
- Galtung, Johan (1996), *Peace by Peaceful Means, Peace and Conflict, Development and Civilization*, Sage Publications, Oslo.
- Gaviria Vélez, Juan Alberto, (2010), “La incesante búsqueda de lo bello y la cultura ciudadana”, en Guzmán, Fernando *et al.*, *Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano, Enfoques y Nuevos Escenarios*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia Instituto de Estudios Urbanos, Programa Amor por Bogotá, Bogotá, D.C., pp. 137-145.
- González, Jorge (2012), *Pensar la Cultura*, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A. C. (COMECESO), disponible en: <http://www.comeceso.com/?p=1600>
- Harvey, David (1995), *Derechos Culturales*, Cátedra UNESCO.
- Mockus, Antanas (2007), “Papel y retos de los gobiernos locales en la gestión y coordinación de la seguridad ciudadana”, en *Ciudades seguras para convivir*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, San Salvador, P. 117-168.
- Nussbaum, Martha C. (2012), *Crear Capacidades Propuesta para el desarrollo humano*, PAIDÓS Estado y Sociedad, España.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Recomendación relativa a la condición del artista aprobada por la Conferencia General en su 21ª reunión Belgrado, 27 de octubre de 1980.
- Prieto de Pedro, Jesús (2004), “Derechos culturales y desarrollo humano, Pensar Iberoamérica”, en *Revista de Cultura*, Núm. 7, Sept.-Dic. 2004, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, disponible en: <http://www>.

oei.es/pensariberoamerica/ric07a07.htm

Ruiz, Juan Mauricio y Murraín, Henry (2012), “La cultura ciudadana y la agenda de políticas de seguridad”, en Mockus, Antanas, *et al.* (coords.), *Antípodas de la violencia Desafíos de la cultura ciudadana para la crisis de (in) seguridad en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Corpovisionarios, Nueva York, pp. 1-21.

Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y Libertad*, Bogotá, Colombia, Editorial Planeta.

Silva, Armando, (2010), “Los imaginarios y lo público”, en Guzmán, Fernando *et al.*, *Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano, Enfoques y Nuevos Escenarios*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia Instituto de Estudios Urbanos, Programa Amor por Bogotá, Bogotá, D.C., pp. 165-168.

Vanderschueren, Franz, *et al.* (2009), *Guía para la Prevención Social, Hacia políticas de Cohesión social y seguridad ciudadana*, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos UN-HABITAT, Universidad Alberto Hurtado, Chile.

\_\_\_\_\_ (2009a), *Guía para la Prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos UN-HABITAT, Universidad Alberto Hurtado, Chile.

\_\_\_\_\_ (2009b), *Guía para la Prevención con jóvenes, Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos UN-HABITAT, Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Villegas de Posada (2010), “Si los demás cambiaran”, en Guzmán, Fernando *et al.*, *Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano, Enfoques y Nuevos Escenarios*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia Instituto de Estudios Urbanos, Programa Amor por Bogotá, Bogotá, D.C., pp. 59-67.

Vinzant, Douglas H. y Vinzant, Janet C. (1996), “Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit”, en *Public Productivity & Management Review*, M.E. Sharpe, Inc., Vol. 20, No. 2, pp. 139-157.

# CRISIS ECONÓMICA, CRISIS REGIONAL: ECONOMÍA Y VIOLENCIA EN LA FRONTERA NORTE

Eliseo Díaz González

Profesor – Investigador, Departamento de Estudios Económicos de  
El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), Tijuana, B.C.



La economía de la frontera norte tiene mayor propensión a resentir la crisis global, comparada a otras regiones del país, incluyendo otras regiones exportadoras de México. La crisis de 2009 tuvo un efecto acentuado en esta región, comparada al resto del país, de magnitud tal que no se alcanzan a diferenciarse de los efectos de la violencia sobre la actividad económica de la región. Las evidencias disponibles sugieren que el mayor impacto fue en el sector vinculado al exterior, aunque el sector de bienes producidos para el mercado interno, más propenso a resentir los impactos de la violencia doméstica, también resintió los efectos. Desde esta perspectiva se plantea que no ha existido un modelo de gobernanza para el desarrollo de la frontera norte y orientada hacia estrategias en materia de competitividad y bienestar. Sin embargo, pareciera que la violencia asociada al narcotráfico ha impactado más en la micro, pequeña y mediana empresa de todos los sectores económicos, incluyendo tanto a las empresas que destinan su producción para el mercado interno como para el mercado de exportaciones.

Se ha estimado que la reducción de la pobreza en países afectados por la violencia (para efectos metodológicos, se refiere a países con un índice de muertes violentas mayores a los 10 por cada 10,000 habitantes), es en promedio un punto porcentual menor comparada con países no afectados por ese flagelo (Banco Mundial, 2011). El efecto acumulado de la violencia sobre la pobreza, dependiendo de la extensión del conflicto, se expresará en el mediano y largo plazos en menor desarrollo relativo comparado con los países que no vivieron una etapa de conflictos violentos. Para entender las causas de esta violencia puede resultar útil referirnos a la síntesis que se hace en este estudio acerca de las causas generales de los conflictos sociales que amenazan el desarrollo de los países: “La legitimidad institucional es clave para la estabilidad.

Cuando las instituciones estatales no protegen adecuadamente a los ciudadanos, los protege en contra de la corrupción, o les proporciona acceso a la justicia; cuando los mercados no brindan oportunidades de ocupación; o cuando las comunidades han perdido la cohesión social, se incrementa la probabilidad de conflictos violentos”. México ha pasado por décadas de excesiva corrupción, con intentos para combatirla que a la postre resultaron fallidos; ha experimentado debilidad del sistema de justicia que ha mantenido a los ciudadanos sin protección del Estado, y sin acceso al sistema de justicia; una secuencia de crisis económica en las décadas de los ochenta, los noventa, la primera década del 2000, que han postergado las oportunidades para el desarrollo de las generaciones que vivieron la etapa de su vida laboral en este largo periodo y que confirió a esa fuerza de trabajo no al desempleo necesariamente, pero sí a ocupaciones laborales en puestos de baja remuneración en la economía informal. Como concluye el Banco Mundial, estos elementos reunidos crearon las condiciones para incrementar la probabilidad de conflictos violentos, que para mediados de la primera década del 2000 llevó a la llamada guerra contra el narcotráfico.

Los estados de la región fronteriza norte, la región donde se concentra 40% de la violencia homicida relacionada a la emergencia de la guerra contra el narcotráfico entre 2006 y 2011, es la región en la que a su vez, antes de la crisis del 2009, México tenía registradas 5,259 empresas altamente exportadoras categorizadas en el grupo de Empresas Manufactureras, Maquiladoras y de Servicios a la Exportación (IMMEX). De ese total, poco más del 60% de los establecimientos—es decir más de 3,000 empresas. La crisis económica de 2008-2009 se expresó con mayor fuerza en las economías de la frontera norte. Mientras la economía nacional se contrajo en -6.2% en 2009, de acuerdo a las cifras deflactadas con base a 2003, en conjunto la economía de los estados de la frontera cayó en -9.6%, es decir, la recesión se amplificó con una potencia 50% mayor al efecto resentido por el país. Sin embargo, la estadística disponible sobre número de establecimientos manufactureros y maquiladores exportadores no parece haber resentido un impacto equivalente frente al ajuste del tamaño de esas economías. A partir de esto, la pregunta relevante es cómo logran sostenerse las empresas multinacionales en la región, y más aún más allá de los probables impactos, cómo interactúan las empresas exportadoras con el contexto de la violencia que domina la región fronteriza.

## RELACIONES ENTRE ECONOMÍA Y VIOLENCIA

El análisis empírico sugiere que entre economía y violencia hay una relación de tipo bidireccional. Por una parte, las condiciones económicas impulsan a actores a delinquir (Pobreza, desempleo, bajos salarios, etc., todo relacionado con bajo crecimiento del PIB). Pero por otro lado, las vinculaciones entre sectores económicos, y la falta de regulación y control, incentivan la apropiación de recursos por medios ilícitos para introducirlos a circuitos legales (lavado de dinero); esto puede generar crecimiento del PIB. Una vez que se hace presente, la violencia genera costos económicos (protección, dispositivos, vigilancia, cobro de cuotas, etc.), para los factores de la producción, que pueden sobrellevar la carga hasta el límite en el que los costos superan el flujo de efectivo de los factores decisivos: las empresas. Finalmente, esto lleva a la baja en la actividad en las empresas, desaliento a invertir, cierre o huida de empresas, y disminución en la actividad económica general. De esta forma, violencia y economía son dos ámbitos entrelazados que se refuerzan e impulsan entre sí, definiendo un espacio social que se aproxima al colapso.

## MÉXICO REZAGADO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Recientemente, el periódico londinense *The Economist* publicó un reportaje sobre México que abordó de manera amplia el pasado y el presente de la economía mexicana y las oportunidades que se abren en la actualidad para los espacios de la política gubernamental tendientes a superar las barreras de tipo estructural que impiden en el desarrollo de la economía de México. La recesión tornó triste una razonable década de la economía de México. En 2000-2010, el ingreso por habitante creció 0.6%, uno de los más bajos del mundo. A principios del 2000 México se jactaba de ser la mayor economía de América Latina (AL), pero pronto fue superado por Brasil, que tiene una economía 40% mayor a la de México, se midimos en producto en términos de Paridad del Poder de Compra (PPP). Más aún, refiere la publicación, Brasil pronto será líder petrolero de la región, porque en México disminuye la producción.

Pero en la actual fase de recuperación económica, hasta antes de las perturbaciones de los mercados financieros de los países desarrollados que estalló en agosto-septiembre de 2011, en México la tasa de desempleo se acercó al estado anterior a la recesión, aunque

Javier Lozano, titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, reconoce que la tasa de 4.1% no se alcanzará antes del 2018. Pero los nuevos trabajos no son tan buenos como los que se perdieron, en consecuencia los salarios son 5% menores a 2008, que junto con la inflación y el encarecimiento de los bienes de consumo básico, ha llevado a 46.2% de los mexicanos debajo de la línea de pobreza (< 167 dls/mes). Visto más de cerca el país tiene fortalezas. La gente es más rica que cualquiera de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), excepto Rusia; son mejor educados que los brasileños; la economía está más industrializada, mejor administrada y es más amigable para los negocios. A pesar de la violencia, la IED sigue llegando, especialmente en el sector de industria automotriz y muchos de sus productos pueden comprarse en el país. Además, gracias al TLCAN, México tiene mayor comercio internacional que Brasil y Argentina juntos; y más por habitante que China.

En términos de PPP, los mexicanos están mejor que los brasileños (28% más producto por habitante), pero el país ha dado tímidos pasos para hacer más eficiente el monopolio energético; de acuerdo a la visión gubernamental, permitir inversión extranjera directa (IED), en el sector energético traerá recompensas en el futuro en términos de mayor crecimiento económico. Citando como fuente a un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), abrir petróleo y reformar el mercado laboral para introducir mayor flexibilidad en la relaciones obrero patronales haría crecer la economía en 2.5%. Pero ocurre que el petróleo es un tótem nacionalista y ningún presidente ha tenido mayoría en el congreso desde 1997.

Finalmente la publicación inglesa advierte que el precio de la crisis política aumenta. Enumera el costo de oportunidad del inmovilismo político, no aumentar los impuestos dificulta el problema de la seguridad; la falta de reformas estructurales hará que la economía se estanque; el inicio de la campaña electoral dejará de lado a los grupos de presión empresariales. Pero las reformas beneficiarían a los votantes, así que todavía pueden intentarse. Las exportaciones que representan un tercio del PIB van en mayor parte a EU.

Las remesas aportan 190 dólares por persona al año, de 240 dólares que aportaban en el 2007. El ejemplo de Brasil aconseja seguir sus pasos y buscar nuevos mercados: sólo 3% de las exportaciones de México va a los BRICS, mientras Brasil envía 16%. Las economías industrializadas reciben menos de la mitad de las exportaciones de

Brasil, pero más del 90% de las exportaciones originadas en México, esto explica el rezago de México según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

## MÉXICO: LA LÓGICA DEL REZAGO

Analizando las crisis financieras en las últimas ocho décadas, Reinhart y Rogoff (2009) expresaron en su obra un mensaje fundamental a propósito de la crisis financiera que estalló en Estados Unidos y después en la economía mundial a lo largo del 2008, “ya antes hemos estado aquí”. No importa que tan diferentes parezca ser la última crisis o turbulencia financiera, siempre habrá similitudes remarcables con la experiencia pasada de otros países y de la historia. A pesar de que en las últimas tres décadas México ha padecido recesiones económicas de mayor o menor magnitud, la crisis de 2009 tuvo su efecto de *déjàvú* sobre la sociedad y el gobierno de México, sin embargo a pesar del efecto devastador en la esfera política y social, durante ese periodo el crecimiento del país no fue diferente respecto al observado en países similares. El cuadro 1 muestra el crecimiento promedio del PIB Per Cápita en países y espacios geopolíticos seleccionados, con estimaciones basado en series valuadas en términos de paridad de poder de compra (PPP).

**CUADRO 1. CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB PER CÁPITA EN PAÍSES SELECCIONADOS. BASADO EN PARIDAD DE PODER DE COMPRA, 1980-2010.**

Países	1980-90	1990-00	2000-2010
México	3.98	3.98	2.85
Brasil	3.61	3.05	4.58
EEUU	6.59	4.27	2.89
Canadá	5.86	3.97	3.05
Latinoamérica y Caribe	3.51	3.63	4.10
Economías emergentes y en desarrollo	5.27	5.57	6.98

Fuente: FMI.

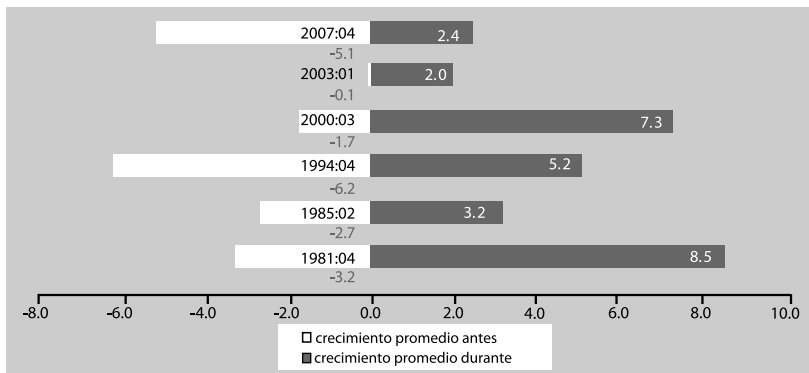
El rezago de la economía mexicana es un resultado de los tropiezos estructurales y coyunturales experimentados por el país en los años recientes. La llamada década pérdida del crecimiento económico en los años ochenta no parece tal si medimos la evolución del producto en términos de PPP, sin embargo significó graves retrocesos para la economía y el bienestar. El país creció a una tasa promedio de 3.98%, muy por debajo de los registros observados en países avanzados como Canadá y Estados Unidos, pero por encima del crecimiento que fue favorecido por la crisis de la deuda externa en el subcontinente americano, incluyendo a Brasil. El grupo de las economías emergentes y en desarrollo, que incluye también a estos dos países, mostró un dinamismo mayor en buena medida por el desempeño de las economías asiáticas que en este periodo deslumbró a los estudiosos por la emergencia de los así llamados “tigres asiáticos”.

En los años noventa México continuó creciendo con mayor dinamismo que muchos países comparables, incluso superó a la dinámica económica de Canadá, a pesar del efecto Tequila y sus repercusiones globales, que a la postre pudo haber tenido menores impactos que el efecto *Samba* propiciado por los desequilibrios macroeconómicos de Brasil. Lo que ocurre con la economía de México, vista en una perspectiva de largo plazo, es que la globalización económica la ha vuelto más vulnerable que en el pasado de economía cerrada, aunque en ambas las recesiones han sido una constante. En el pasado la economía avanzaba a un ritmo marcado por dos pasos adelante y un paso atrás. En las últimas dos décadas la economía parece avanzar un paso adelante y dos pasos atrás.

Las recesiones económicas que se enfrentaron en los ochenta era precedidas por etapas de elevado crecimiento económico, pero a partir de mediados de los noventa la fase descendente del ciclo económico suele presentar una caída más acentuada que el pico que se presenta en la fase ascendente del ciclo, que precede a la recesión. Siguiendo a Reinhart y Rogoff (2009), diremos que en el pasado las recesiones derivaron de un excesivo endeudamiento sea por el gobierno, los bancos, las empresas o los consumidores, que crearon riesgos sistémicos en la economía. La inyección de liquidez hizo aparecer al gobierno impulsando el crecimiento mucho más de lo que en realidad lo hacía, favoreciendo en realidad el déficit fiscal, el déficit en cuenta corriente, la devaluación monetaria, las tendencias inflacionarias y el deterioro del salario.

Posteriormente, las deudas acumuladas por los bancos denominadas en moneda extranjera, constituyó un riesgo porque hizo a la economía vulnerable a la crisis de confianza, en especial porque la deuda era de corto plazo y requería financiarse constantemente. Mayer Serra (1997), sugiere que todos los países en desarrollo que llevan a cabo una reforma económica enfrentan obstáculos políticos y económicos que dificultan su cabal implementación. Sin embargo, en el caso de México durante 1988-94, cuando ya se habían llevado a cabo cambios importantes, que incluso habían permitido el fortalecimiento del gobierno, y parecía que la economía se encontraba estable y preparada para un crecimiento sostenido, estalló una nueva crisis económica. La economía mexicana terminó con un tipo de cambio sobrevaluado, un déficit elevado en cuenta corriente, una deuda de corto plazo insostenible y una severa crisis financiera (Mayer-Serra, 1997). La crisis de fines de 1994 fue el resultado de tres trampas: un contexto internacional que permitió un flujo masivo de capitales, la ideologización de la elite estatal y los incentivos que enfrentaban los actores políticos dado el marco institucional vigente, que también estuvieron presentes en las dos crisis previas (Mayer Serra, 1997). Sin embargo, más que permitir el flujo de capitales, de acuerdo con Calvo (2007, 2008), las crisis económicas de México, incluso en los años ochenta, fueron consecuencias de turbulencias en el mercado internacional de capitales que se expresaban en aumento en las tasas de interés, devaluaciones monetarias y crisis de la deuda externa, como en otros grandes países de América Latina.

### GRÁFICA 1. MÉXICO: TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANTES Y DURANTE LAS RECESIONES.



Fuente: Inegi.

La recesión internacional de 2008-09 se originó a partir de la crisis financiera iniciada en Estados Unidos y para el caso de la endogeneización de esa crisis económica en México, en su génesis no se aparta demasiado del esquema definido por Calvo (2007, 2008), para las crisis económicas anteriores. La diferencia más importantes está en que el contagio no provino de los mecanismos de transmisión habituales, como las variables nominales (tipo de cambio, divisas, tipos de interés), sino a través de mecanismos reales como el recorte en la demanda de exportaciones de manufacturas, de *commodities* especialmente petróleo, y esto garantizó que la crisis se expresara de forma contundente sobre las regiones exportadoras. La reacción del gobierno fue asegurar los niveles de déficit fiscal y aumentó los impuestos, lo que agravó los efectos recesivos de la caída en la demanda de exportaciones. En compensación, el gobierno dispuso de recursos para poner en práctica acciones contra cíclicas que en algo contribuyeron en aminorar los efectos más perversos de la crisis, especialmente sobre la disminución del consumo agregado aunque menos sobre los niveles de desocupación.

La razón de esto consiste en que la demanda externa, que ahora es un componente sobresaliente de la producción interna, no está relacionada con la política de gasto doméstico que siga el país y no tiene posibilidades de ser influida por políticas contra cíclicas. Esta causa puede ser muy evidente, la que es menos evidente sin embargo es que el sector industrial que sostiene las exportaciones mexicanas, que forman parte de cadenas mercantiles globales, son inflexibles en sentido técnico frente a los cambios en la demanda del mercado internacional. Muchas de ellas al producir partes de productos que se integran a otras partes para formar el producto final o bien cuyas partes se reciben en México para pasar la fase de ensamble, carecen de autonomía técnica suficiente para adaptarse a los cambios en los mercados de manera que una caída repentina en la demanda de productos implica en automático la suspensión de actividades.

Esta es la clase de empresas internacionales asentadas en los estados de la frontera norte, más en Baja California y Chihuahua que en Nuevo León y Sonora, más en Tamaulipas que en Coahuila, que son la fuente de la vulnerabilidad económica de la región que se expresa en severas contracciones económicas y estancamiento económico de largo plazo. La implantación de empresas maquiladoras en estos estados, con una excesiva concentración de mano de obra inmigrante que carece de posibilidades de desarrollo profesional porque donde

los altos puestos son ocupados por extranjeros relacionados a las empresas matrices; además, están limitadas horizontalmente ya que no dan lugar a la creación de más empresas o la integración de formas corporativas. Se les ha identificado también como origen de la descomposición social en la frontera norte, que sirve de basamento social para el desarrollo de actividades criminales, como la violencia extrema contra las mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, pero que existen en menor grado en otras grandes ciudades de la frontera, y la integración de bandas dedicadas o relacionadas al narcotráfico.

El modelo de desarrollo orientado a las exportaciones es la causa de la mayor presencia relativa de actividades manufactureras en los estados de la frontera norte. Pero los límites de este modelo de desarrollo y las dificultades para impulsar un crecimiento alto y sostenido, además la profunda vulnerabilidad a las fluctuaciones de la economía mundial, hacen de la región fronteriza una zona de del país que tiende al estancamiento económico. En medio de un proceso de crecimiento que tiene un comportamiento bipolar, combina etapas de crecimiento acelerado y recesiones profundas que mantiene el nivel de desarrollo en el mismo lugar. La dinámica económica fronteriza tiene impactos diferentes en los dos bloques principales que integran la estructura económica regional. Por una parte, en el sector exportador tiene impactos ambivalentes. Puede llegar a desalentar el establecimiento y la operación de las empresas internacionales que operan en la región, mediante el desincentivo que el ambiente de violencia significa para los ejecutivos de las grandes empresas, condenados por las empresas matrices a habitar con sus familias en ciudades con menor dotación de infraestructura que en las ciudades de origen, y enfrentar las amenazas personales y familiares que implica el ambiente de enfrentamientos armados y el patrullaje del ejército y policías fuertemente armados.

Sin embargo, las grandes firmas internacionales son gobernadas por estructuras que separan la propiedad y el control, y en esa medida, siempre habrá esquemas de remuneraciones que los accionistas puedan hacer al personal directivo que les compense los inconvenientes sociales, familiares y económicos para dirigir y operar empresas internacionales en regiones conflictivas. Este es uno de los aspectos que atenúa los impactos de la violencia ligada al tráfico de drogas en la frontera norte sobre la decisión de las empresas exportadoras por mantener la localización en la región y no desplazarse a otras regiones del país u otros países. Otros elementos atenuantes serán analizados más adelante.

El otro bloque que forma parte de la estructura económica regional de la frontera norte es el formado por las empresas locales orientadas hacia la producción y el consumo doméstico, y las empresas nacionales orientadas también al sector exportador. Como en este sector predominan las empresas de tamaño pequeño, su estructura de gobierno está centrada en el propietario y su familia y no hay separación de propiedad y control. La amenaza de la violencia criminal sobre estos agentes no hay forma de que sea compensada cuando las remuneraciones dependen del flujo de efectivo que tengan esas empresas. Peor aún, si el ambiente de violencia tiene un impacto negativo sobre la generación del flujo de efectivo las consecuencias pueden llegar a ser todavía más graves.

Puede no sólo que no alcancen para incrementar las remuneraciones de los actores para compensar la exposición física al ambiente violento, sino que hagan insostenibles las remuneraciones corrientes y, en el límite, condicionen la generación de efectivo de forma que se obstruya el funcionamiento mismo de la empresa. En ese momento es cuando aparece la amenaza de cierre. A diferencia de otros conflictos armados que ha vivido el país en el pasado, por ejemplo la insurgencia guerrillera de los años setenta, y más atrás, la guerra cristera en los años treinta y la propia etapa armada de la revolución mexicana en 1910-1916, las características sociales y económicas de la guerra inter y contra narcotraficantes revelan el involucramiento de contingentes urbanos de forma preponderante.

## EMPRESAS MAQUILADORAS, EXPORTADORAS Y DEMÁS EN LA FRONTERA NORTE

Las ventajas de localización que ofrece la vecindad con el mercado de Estados Unidos y los subsidios que otorga el régimen fiscal a través del decreto de la industria maquiladora y las ventajas fiscales, económicas y en especie que conceden los gobiernos subnacionales en su competencia por atraer firmas a sus demarcaciones, son factores que han llevado al establecimiento amplio de firmas multinacionales en la frontera norte.

Se ha debatido mucho y desde tiempo atrás acerca de la justificación económica para el otorgamiento de subsidios con el fin de alentar la inversión de empresas internacionales. Si en un principio otorgar subsidios estaba justificado por la posibilidad de integrar redes de suministro para abastecer a las firmas internacionales

establecidas que beneficiaran a empresas locales e impulsarían además la formación de emprendedores, la realidad industrial de la región fronteriza del norte de México cuestiona seriamente esa aspiración. Muchas de las empresas multinacionales han establecido sólo plantas ensambladoras, retienen la administración y el control y las actividades de investigación y desarrollo en sus países o en países avanzados. En consecuencia, el único beneficio que ofrecen a las regiones que las reciben es incrementar el empleo, a un elevado costo para los contribuyentes (Haaland y Wooton, 1999). La contratación de trabajadores induce procesos de inmigración de fuerza de trabajo de otras regiones, lo que impulsa el proceso de poblamiento y las demandas de infraestructura y equipamiento derivadas de la expansión de las ciudades son pagadas con los impuestos de todos los contribuyentes. Estos procesos económicos y urbanos es lo que determina la integración del paisaje urbano característico de las ciudades fronterizas, donde conviven fortalezas industriales perfectamente segregadas de barrios marginados donde habitan los trabajadores que operan sus procesos industriales.

La conclusión de Haaland y Wooton (1999), en la condición de equilibrio competitivo para las empresas multinacionales consiste en establecer las condiciones de igualdad de costos entre producir en el país de origen o producir en el país foráneo. La desigualdad de costos es compensada con el pago de subsidios en el país foráneo. Establece que cualquier país alternativo en el cual pueda establecerse la producción de la empresa y el costo que se tendría en ese país se representa con  $C_f$ , que es una cantidad fija. Para elegir esa alternativa, el costo de producir en el país de origen no debe ser mayor que el costo de producir en el país foráneo, incluyendo cualquier impuesto o subsidio otorgado por el gobierno. Si el subsidio recibido en el país foráneo es  $sb$ , en equilibrio  $Ch - sb = C_f$ . El subsidio que recibe la firma extranjera en el país foráneo compensa los diferenciales de costos que tiene en ambas localizaciones.

La condición de iso costo es:

$$wn = \mu^{-a} n_n^{a/\sigma} - 1 (C_f + s_n)$$

Que la condición de salarios igual a costo marginal y donde  $w$  es la tasa salarial,  $m$  es el *mark-up* sobre el costo marginal (competencia monopolística tipo *Chamberlain*),  $n$  el número de empresas de bienes intermedios,  $a$  es el número de trabajadores y  $\sigma$  es la elasticidad de la demanda.

$$\mu = \sigma b / (\sigma - 1)$$

Donde  $b$  es el número de trabajadores adicionales necesarios cuando aumenta la producción, que se distingue de  $a$  que es el número fijo de trabajadores. Con más variedad de insumos intermedios, más bajos son los costos de producción. Entonces, la empresa internacional puede pagar mayores salarios y permanecer siendo competitiva si se incrementa el número de firmas de bienes intermedios. Este es en esencia el modelo de una empresa internacional establecida en un país foráneo y que recibe subsidios de parte del país huésped. Lo que el modelo sugiere es que la condición para que estas empresas contribuyan al desarrollo del país huésped está en que sean suministradas con bienes intermedios producidos localmente, de hecho el beneficio se incrementa en la medida en que aumenta en el país huésped el número de empresas productoras de bienes intermedios, porque eso permitirá que los salarios se incrementen. En México el esfuerzo para integrar proveedores a las empresas multinacionales exportadoras se ha enfocado en lo fundamental sobre el sector automotriz, en donde el esfuerzo para integrar cadenas de proveedores, particularmente también de empresas extranjeras, vía la formación de clusters ha dado hasta ahora mejores resultados.

Este proceso debiera llevar a la condición descrita por el modelo de empresa internacional, sin embargo los avances hasta ahora han sido muy restringidos de acuerdo a la estadística disponible. En México, la industria manufacturera de exportación agrupada en la categoría de Industria Mexicana Manufacturera y de Servicios de Exportación (IMMEX), localizada en las seis entidades que integran la frontera norte, conservó durante 2007-2010 prácticamente la misma proporción entre el consumo de bienes y servicios de origen nacional y el total de insumos consumidos por la industria. Pese a que no necesariamente se trata de bienes intermedios, sino es el consumo indiferenciado de bienes y servicios, la proporción fue de

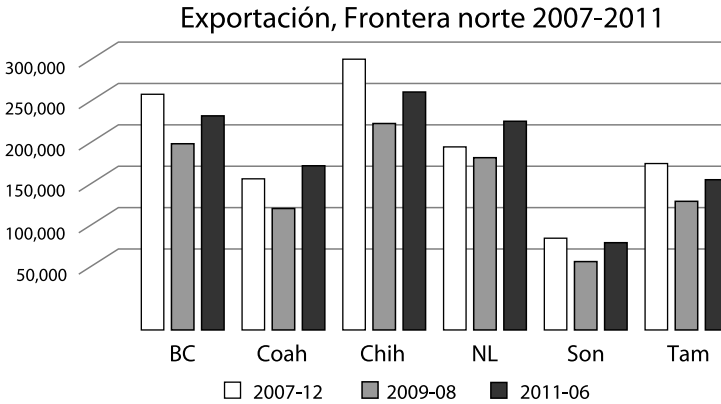
10.4% en promedio y se mantuvo estable durante ese periodo. La recesión más reciente que vivió el país en 2009 esclareció en forma rotunda esta vinculación entre la economía de México y el rol que juega la industrialización de los estados de la frontera norte.

## AUGE, CRISIS Y RECUPERACIÓN

La crisis económica más reciente evidencia la vulnerabilidad de la economía de la frontera norte. Esta vulnerabilidad se explica por un modelo de desarrollo basado en exportaciones manufactureras, particularmente en maquila. La crisis se expresó en caída del sector manufacturero y en especial en las ramas de fabricación de maquinaria y equipo, que agrupa a industria automotriz y sectores maquiladoras, como electrónica de consumo, equipo médico, etc. El renglón económico que resultó más afectado por la crisis económica en la frontera norte fue el de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), pues estas constituyen las empresas orientadas principalmente al mercado de exportaciones, y en forma preponderante, al mercado de Estados Unidos, el epicentro de la crisis financiera y económica de 2008-2009.

La transmisión de la crisis económica en EU hacia México, además del efecto contagio que se vivió en el sector financiero que impactó la tasa de interés, el tipo de cambio y las reservas internacionales, fue a través de la caída en la demanda agregada del vecino país, que significó para México una abrupta disminución en la demanda de sus exportaciones a ese país y en consecuencia una disminución de la oferta de bienes exportables. El Gráfico 2 presenta la evolución del empleo en tres momentos clave de la secuencia seguida por el ciclo económico en esta actividad industrial. En 2007-12 ocurre el pico más alto de la ocupación en este sector, 2009-08 por su parte fue el mes más agudo de la recesión para la mayor parte de los estados de la franja fronteriza norte incluyendo el estado de Nuevo León, y en 2011-06 se hablaba de que la recuperación de la actividad económica estaba en curso.

## GRÁFICA 2. PERSONAL OCUPADO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, MAQUILADORA Y DE SERVICIOS DE EXPORTACIÓN, FRONTERA NORTE 2007 – 2011.



Fuente: elaboración propia.

Los estados fronterizos más afectados por la contracción en la demanda externa fueron Chihuahua, Baja California Tamaulipas, que son las tres entidades que más lejos se encontraban hacia mediados del 2011 por recuperar el nivel de actividad económica logrado en diciembre de 2007. En contraste, las economías de Nuevo León, Sonora y Coahuila, tuvieron menor contracción de la actividad industrial exportadora, y en consecuencia lograron recuperar con rapidez el nivel de producción que tenía en 2007.

## IMPACTO DE LA VIOLENCIA SOBRE LAS GRANDES EMPRESAS

Como se ha visto hasta ahora, debido a las características del modelo de desarrollo económico seguido en México la frontera norte concentra gran parte de las empresas multinacionales altamente exportadoras. Estos rasgos del modelo de crecimiento hacen que sean también los estados fronterizos los que más sobresalen por la captación de inversión extranjera directa (IED). Aunque es difícil generalizar, las empresas extranjeras que están saliendo de México no lo hacen sólo por la violencia sino aparte por razones que tienen que ver con cierto desencanto con las expectativas sobre el ahorro en

costos que implicaba la operación en México, debido al incremento en los costos de transporte derivado del alza en el precio del petróleo antes y después de la crisis que estalló en 2009. Si bien los costos laborales son significativamente menores a los de Estados Unidos, el desplazamiento de la producción, las dificultades de mantener geográficamente separadas las áreas de diseño y manufactura, hasta la resistencia de los gerentes para habitar en las ciudades mexicanas afectadas por la violencia del narcotráfico, han convencido a algunas empresas para relocalizar su producción en EE.UU. Son los casos de la empresa fabricante de elevadores Otis, localizados en Nogales, Sonora; de *MasterLock*, también localizada en esa ciudad; y *Finishing Solutions LLC*, una empresa localizada en Monterrey.<sup>6</sup>

---

6 Ascensores Otis, decidió cerrar sus instalaciones en septiembre de 2011 y abrir una nueva planta en Carolina del Sur, argumentado ahorro de costos (Nota publicada por Timothy Aepfel, *The Wall Street Journal* (10/20/2011)). Se debe a un cambio en la forma como las empresas computan sus costos, su perspectiva ha cambiado conforme el costo de producir en el exterior ha subido y han surgido formas más eficientes de fabricar los productos más ceca de donde los quieren vender. Otras empresas desde Ford Motor Company hasta General Electric también están repatriando personal que habían desplazado a otros países, aunque todavía se trata de un fenómeno pequeño que no puede identificarse con una tendencia afirma. Otis había abierto sus instalaciones en Nogales en 1998 por razones de costos, pero desde entonces el aumento en los costos de logística han socavado esa ventaja. Sin precisar cifras, directivos de la compañía confían en que el nuevo establecimiento reducirá sus costos de transporte y logística en 17.3%, y otro 20% de ahorro provendrá de la eficiencia de reunir en una sola planta a todos los trabajadores involucrados en el diseño y la producción de ascensores. Los fabricantes de herramientas de Dallas y los ingenieros y diseñadores en Indiana y Arizona, tenían que desplazarse a México, de forma que la nueva instalación les permitirá racionalizar la cadena de suministro. 70% de los clientes de Otis se localizan en la costa Este norteamericana. El mismo reportaje, recoge opiniones de otros fabricantes que aseguran que producir en México les acerca al mercado representado por Estados Unidos, además de beneficiarse de una mano de obra más barata. El presidente ejecutivo de Master Lock Co. de Milwaukee, afirmó que ante los costos crecientes en China, la compañía reubicó parte de la producción en Estados Unidos, así como en la fábrica que tiene en Nogales, cerca de la planta de Otis. La planta en México que emplea a 1,100 personas y es la más grande en Norteamérica. Otra nota de Timothy Aepfel afirma que Finishing Solutions LLC, una empresa localizada en Monterrey, está dejando México por la violencia relacionada con el narcotráfico, no por los cambios en los costos ni la compleja logística. La razón es que no logran convencer a los gerentes de trasladarse. La empresa fabrica cabinas para la industria aeroespacial y contrató a 102 trabajadores en Wisconsin para hacer frente a la carga de trabajo, con lo que sus empleados en EE.UU. llegan a 350. Binder declaró que pagaba a los trabajadores en México entre 3 y 3.5 dólares la hora, comparado con 25-27 dólares que paga en Wisconsin. Pero los ahorros en costos no compensaban los contratiempos de intentar convencer a los gerentes de trasladarse a Monterrey, sin tomar en cuenta otros gastos asociados a operar una fábrica a distancia que los obligaba a tener que "duplicar toda la estructura de gastos generales".

## GUERRA CONTRA LAS DROGAS, VIOLENCIA Y ÉTICA CORPORATIVA

La dimensión sin embargo que ha alcanzado el clima de violencia relacionada con el narcotráfico en México y sus secuelas en el epicentro de ese conflicto como es la frontera norte, pareciera tener menores impactos que lo que podría esperarse de una dinámica conflictiva como la que se ha vivido. La caída en la demanda de las industrias de preparación de alimentos y bebidas, recreación, turismo y en general los pequeños negocios dedicados a producir bienes de consumo doméstico parecieran estar pagando los más elevados costos en términos de extorsiones, baja demanda, gastos de protección y demás erogaciones relacionadas con la operación de bandas de delinquentes, incluyendo el cierre de establecimientos y la suspensión de actividades.

No pareciera estar ocurriendo lo mismo sin embargo con las grandes empresas internacionales que operan en la región y que distinguen a la zona por encima del país en su conjunto como se vio antes. Esto lleva instantáneamente al tema de la capacidad de adaptación de las empresas a ambientes sociales inestables, lo que conduce de inmediato al tema de la corrupción corporativa. La teoría económica del cumplimiento de la ley no abordó en su origen el estudio de la corrupción, la literatura relevante sobre economía y ley no incluyó el tratamiento del tema, de acuerdo a la revisión hecha por Khalil et. al (2010), que encuentra diversos hitos interesantes en la tratamiento multidisciplinario de la corrupción.

En contraste, la literatura sobre jerarquías que siguió a la obra de Jean Tirole de 1986 la corrupción recibió más atención, aunque el tema de la extorsión permaneció ignorado. La idea de que las recompensas a los encargados de cumplir la ley pueden también alentar la extorsión no desempeñó ningún papel en esta literatura. Mucha de la literatura que siguió al trabajo de Tirole se concentró en el problema del soborno con modelos donde la extorsión no era problema relevante, en buena medida debido a que la información con la que cuenta el supervisor es consistente o “dura”, como la denomina estos autores. En los trabajos que analizan el caso de la información no consistente o “blanda” la extorsión no aumenta los costos de implementación porque el mecanismo del juego permite al agente retirarse cuando enfrente la amenaza de extorsión, en otros se permite recopilar la evidencia pero la extorsión se elimina por

supuesto. En resumen, todos estos estudios parten de que es posible erradicar el soborno.

De acuerdo a la OCDE, el soborno se define como “la oferta, promesa o dádiva hecha para influir a funcionarios públicos en la ejecución de sus responsabilidades”. El soborno puede tomar la forma de dinero, otros beneficios pecuniarios (como becas educativas para los hijos) o no pecuniarios como la publicidad favorable. En el contexto internacional, el soborno involucra a una empresa del país *A* que ofrece alicientes monetarios o no monetarios a funcionarios del país *B* para obtener beneficios comerciales. En 2003 el Departamento de Comercio de los Estados Unidos reconoció que el soborno en los negocios internacionales se ha vuelto rápidamente un tema principal de política pública alrededor del mundo (Sanyal, 2005). La investigación empírica en la literatura se han utilizados dos grupos de variables explicativas de tipo económico y cultural. Los resultados indican que el soborno prevalece más en países de bajo ingreso per cápita y baja disparidad en la distribución del ingreso. Tanto los factores culturales como económicos son importantes para explicar el soborno.

Sobornar a funcionarios públicos para obtener favores de negocios y contratos ha sido reconocido como el principal mal social que mina la estabilidad de las sociedades, pone en peligro los valores morales y democráticos y retarda el progreso económico. Otros perjuicios sociales destacados por la literatura es el efecto corrosivo de los sobornos sobre el respeto público por el estado de derecho, y en consecuencia sobre la estructura y la estabilidad de la sociedad. El crecimiento del comercio y la inversión en el ámbito internacional, de acuerdo a este autor, ha estado acompañado por la internacionalización de las prácticas corruptas incluyendo el soborno.

El Banco Mundial estima que el 5% del valor de las exportaciones a los países en desarrollo va para oficiales corruptos. Por la amenaza que esto representa para la sociedad reducir el soborno se ha vuelto una prioridad para los grupos sociales organizados. De acuerdo con Carmichael (1995), las empresas argumentan tres razones para sobornar:

- En algunos países las transacciones normales de negocios no pueden iniciarse o concluirse sin el pago de sobornos. Es la norma en esos países;

- Segundo, aunque la empresa puede reconocer que sobornar es un acto inmoral, se involucra en ellos porque “todos lo hacen”.
- Tercero, las empresas en su necesidad de hacer negocios acuden al soborno para poder realizarlos.

Hay una amplia literatura que muestra evidencias de que las empresas que toleran las prácticas corruptas de sus empleados en el exterior se involucran en actividades riesgosas. Contabilidad fuera de libros, cuentas bancarias secretas, pagos por procesos judiciales a los funcionarios involucrados, utilizar antiguos funcionarios como intermediarios, todo eso forma un ambiente de trabajo en el que la empresa se rodea de actividades criminales. El problema de la vinculación o las relaciones cooperativas entre empresas internacionales y grupos criminales en la región de localización es un tema que cae en el ámbito de la extorsión y no en el del soborno. El estudio económico de la extorsión como se señaló antes, derivó del estudio del problema del soborno cuando en una relación bilateral de agente principal, éste comisiona a un supervisor para controlar las oportunidades de cobro de sobornos de parte del agente. Esto abre las posibilidades de extorsión cuando el supervisor tiene la oportunidad de entregar información falsa al principal sobre la conducta ética del agente lo que abre la opción de que ocurra a la vez el soborno y la extorsión, o que ocurra sola la extorsión.

Esta práctica secuencial de soborno- extorsión es posible que ocurra también en el ámbito corporativo en donde la práctica del soborno, entendido como una contraprestación para los funcionarios públicos a cambio de hacer o dejar de hacer alguna acción regulatoria, como se definió antes, es frecuente o común. Aunque la verificación empírica de esta clase de prácticas requeriría mecanismos directos de indagación, no es difícil llegar a esa conclusión cuando, como afirma la literatura relevante, las empresas que toleran las prácticas corruptas de sus empleados requieren mantener una contabilidad paralela que genere el efectivo necesario para el pago de sobornos, esa misma fuente de recursos puede servir para el pago de extorsiones de grupos criminales: como se dijo antes, contabilidad fuera de libros y cuentas bancarias secretas, es el ambiente se rodea de actividades de la empresa cuando decide incurrir en actividades criminales como el pago de sobornos.

## PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y LAS FUENTES DE SOBORNOS

A mediados de los años setenta en medio del escándalo de Watergate que involucró el espionaje de la presidencia de Estados Unidos sobre el partido demócrata, también afloró otro escándalo en relación al pago para el financiamiento de campañas políticas relacionadas que ameritó investigaciones por parte de *Securities Exchange Commission* (SEC). Las conclusiones de esa investigación llevó a un estudio sobre sobornos en las empresas multinacionales en América Latina a afirmar que “Los Estados Unidos tienen graves dificultades para controlar sus propias entidades corporativas” (Fabre, 1978). La conclusión es que, si eso ocurre en Estados Unidos con sus compañías, qué ocurrirá con esas mismas compañías instaladas en otros países con más débiles o inexistentes instituciones de vigilancia y control de la ética de las corporaciones.

Una manera indirecta en que podemos acercarnos a conocer la conducta ética de las empresas es a través de los indicadores estimados por Transparencia Internacional que miden el grado en de percepción de la corrupción en los países y, de forma más directa, el indicador sobre utilización de sobornos por las empresas en las operaciones de comercio internacional, que se hace sobre una muestra de los principales 20 países en la economía mundial. El Índice de Percepción de Corrupción 2010 de Transparencia Internacional cubre un universo de 178 países y mide el grado en que es percibida la corrupción en el sector público. La marcación de los países se hace en una escala de 10 a 0, donde 10 es para los países en los que no se percibe corrupción y 0 para los países en los que es percibida una alta corrupción (International Transparency, 2011). En el índice 2010 México ocupa la posición 98 entre 178 países, con una puntuación de 3.1 sobre 10.<sup>7</sup>

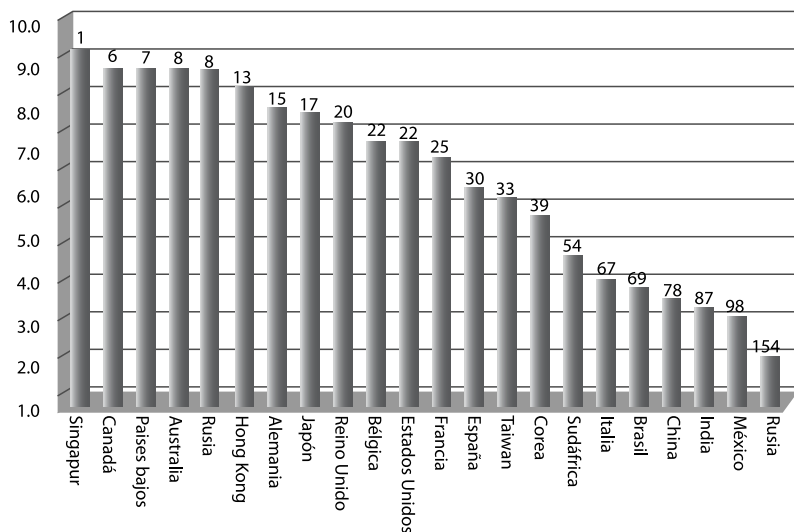
Entre las 20 principales economías del mundo, grupo al que pertenece México, solo es superado por Rusia que ocupa la posición 154, en cambio México supera en corrupción a China que ocupa la posición 78 y supera también a Brasil, que ocupa la posición 69. Respecto al mismo indicador de 2009, México retrocedió algunas posiciones bajando de una puntuación de 3.3 lograda en 2009 a

7 En realidad ninguno de los países alcanza una puntuación de 10, lo que indica que ningún país está exento de corrupción. En 2010 la primera posición la ocupan tres países: Dinamarca, Nueva Zelanda y Singapur, con una puntuación de 9.3 cada uno.

una posición de 3.1 en 2010. No es solo un país con un grado de corrupción inusitado para el nivel de desarrollo que ha alcanzado, sino además parece estar involucionando en el combate a la corrupción si atendemos al deterioro del indicador observado en el último año.

La Gráfica 3 muestra los resultados del Índice de Percepción de Corrupción 2010 para el grupo de 22 países que representan a las principales economías del mundo de acuerdo a su contribución al producto mundial. El eje vertical mide la puntuación alcanzada en la escala de 10 a 0, y encima de cada barra aparece la clasificación que corresponde al país de acuerdo a esa calificación. Las posiciones del índice son hasta 178, en la gráfica sólo se presentan 22 países que ocupan diferentes posiciones en ese límite (178) y no en el rango de 1-22. México está situado entre India y Rusia, en este agrupamiento de 22 economías, le corresponde la posición 98 en el universo de los 178 países incluidos en la medición.

### GRÁFICA 3. ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN 2010 (MARCACIÓN Y JERARQUÍA).



Fuente: Transparencia Internacional (2010).

Para determinar las causas que explican el índice de percepción de corrupción, Sanyal (2005), aplicó un modelo de regresión en el que utiliza como variable dependiente el índice de percepción de

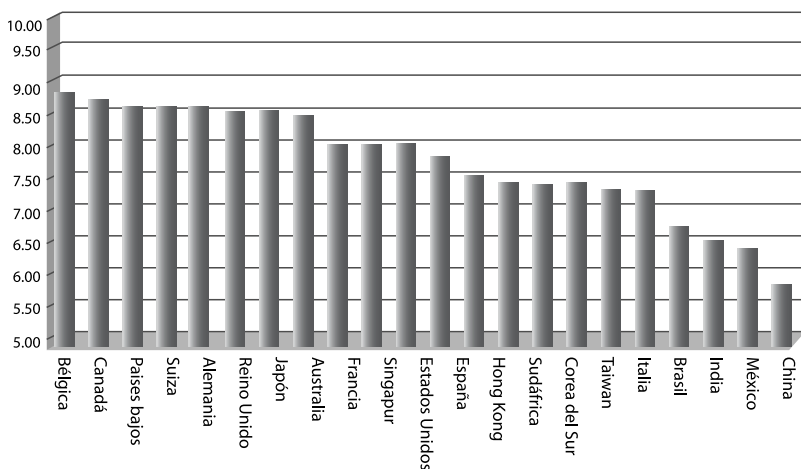
corrupción y como variables independientes factores económicos, como el producto por habitante, y culturales. Como factores culturales las variables que a la postre resultaron significativas fueron la Distancia del Poder (que corresponde a sociedades en las predomina la concepción de que “hay gente que nació para gobernar”, es decir con excesiva jerarquía, etc.), y la relación entre masculinidad-feminidad. Los resultados apuntan a que a mayor Distancia del Poder más corrupción: En sociedades jerarquizadas la corrupción es más aceptada y son menos propensas a combatirla. Asimismo, que mayor masculinidad está asociada con mayor percepción de corrupción: “la agresiva búsqueda del éxito y logros parecen acompañar las conductas corruptas” (Sanyal, 2005). Por su parte, el ingreso por habitante sugiere que cuanto mayor es el ingreso, menor la percepción de corrupción. La distribución del ingreso sugiere que, en cuanto más ancha es la brecha de ingresos, menor percepción de corrupción, que puede explicarse, de acuerdo con el autor, a que los funcionarios públicos perciben altos salarios y eso disminuiría los niveles de corrupción.

Estos mismos factores pueden explicar la elevada percepción de corrupción que predomina en México pese a que desde 1982 la política de combate a la corrupción se convirtió en una política de Estado y que desde fines de los principios de los años noventa se inició un proceso de transición democrática que llevó en el 2000 a la alternancia en el poder político, que puso fin al gobierno de un mismo partido que se mantuvo en el poder por más de siete décadas. Si ahondar en mayores datos. Sin que los factores económicos sean decisivos para la percepción de la corrupción, es decir es un país de ingresos medios con elevada polarización de la distribución de ingreso factores que, como se dijo antes, no apuntan hacia un país con elevada corrupción, los factores culturales es posible que sean los decisivos para explicar la elevada corrupción. Puede fácilmente verificarse que existe un elevado índice de masculinidad tanto es las altas esferas políticas como entre los funcionarios de mediano y bajo nivel del gobierno federal y subnacionales, y también existe una alta jerarquización en el poder político y la sociedad, que son afines a sociedades con alta concentración de ingresos.

El Índice de Percepción de la Corrupción es un indicador de la corrupción del sector público y puede decirse que esto no tienen que ver con la ética corporativa y la práctica del soborno en las empresas con respecto a ese poder político o de las empresas con los consumidores o los agentes sociales, o las empresas entre sí. Otro

indicador de Transparencia Internacional sin embargo, mide la práctica del soborno entre las empresas internacionales localizadas en un país, en las operaciones de comercio internacional que llevan a cabo con empresas internacionales localizadas en otros países, se trata del Índice de Fuentes de Soborno (IFS), que se aplica sólo en 22 países y su más reciente edición fue en 2008.<sup>8</sup> Los resultados se presentan en el Gráfica 4 en donde se puede apreciar que México ocupa la posición 20 de un total de 22 países incluidos en la muestra, superando sólo a China y Rusia. Como en el gráfico anterior, la escala superior es 10 y ningún país obtiene esa calificación porque todos practican diversos grados de sobornos. No obstante, vemos que los países que ocupaban las posiciones más bajas en el gráfico anterior, de nuevo aparecen ocupando también posiciones bajas en este nuevo arreglo.

**GRÁFICA 4. ÍNDICE DE FUERTES DE SOBORNO 2008.**



Fuente: Transparencia Internacional (2010).

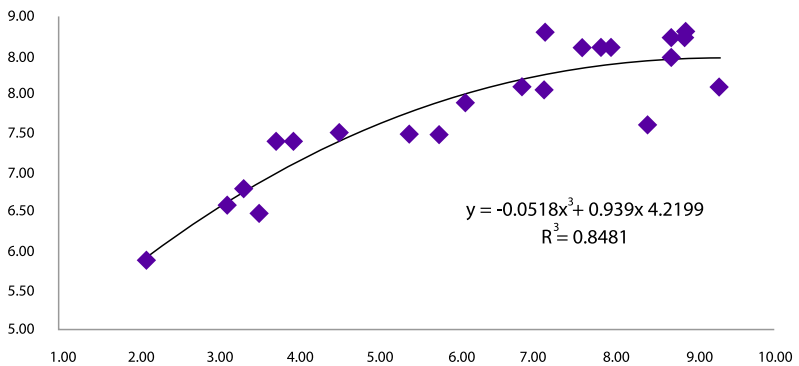
8 El IFS 2008 se basa en dos preguntas fundamentales, "En sus principales líneas de negocio en este país, ¿mantiene relaciones comerciales (por ejemplo como proveedor, cliente, socio o competidor), con empresas con sede en algunos de los países que se enumeran a continuación?" Se les presenta una lista de 22 países.

"¿Con qué frecuencia practican el soborno dentro de su país las empresas con sede en (nombre del país)?" Para que enumeran sus respuestas los encuestados tienen que otorgar un puntaje de 1 a 5 a cada uno de los países que selección en (1=nunca y 5=casi siempre), respondiendo a la pregunta. Entonces, se evalúa a las empresas de un país sede que tienen vinculación de negocios con empresas de otros países.

No tienen que ser empresas nacionales en ese país, pueden ser empresas multinacionales con sede en el país evaluado. Los puntajes van de 0 a 10 en función de la propensión de las empresas con sede en estos países a practicar el soborno cuando hacen negocios en el extranjero.

De acuerdo a Transparencia Internacional (2008), el IFS 2008 clasifica a los 22 principales países exportadores a nivel internacional y regional en función de la propensión de sus empresas a sobornar en el extranjero. La cifra combinada de exportaciones globales de bienes y servicios y entrada de inversión extranjera directa de estos 22 países representaba el 75 por ciento del total mundial en 2006. El IFS 2008 se basa en 2,742 entrevistas a altos ejecutivos de empresas de 26 países desarrollados y en desarrollo, seleccionados según el volumen de las importaciones y la entrada de inversión extranjera directa.

### GRÁFICA 5. PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN Y FUENTE DE SOBORNOS.



Fuente: Transparencia Internacional (2010).

Los datos permiten aseverar que, si se compara ambas gráficas entre sí se puede concluir que los países con alta percepción de corrupción sobre el gobierno tienden a alojar empresas internacionales orientadas a la practicar con frecuencia sobornos en las operaciones de comercio internacional. Para demostrar lo anterior trazamos un diagrama de dispersión donde se busca correlacionar ambas variables incluyendo una recta de ajuste para explicar en qué medida la percepción de corrupción determina el índice de fuente de sobornos. Los resultados se muestran en el Gráfico 5, que mide en el eje horizontal la percepción de corrupción y en el vertical el índice de sobornos. Concluimos que aquellos países en los que es percibida elevada corrupción en el gobierno tienden también a localizar empresas internacionales con frecuente práctica de sobornos. Esta relación explica el 84.8 de los casos, de acuerdo a la recta de

regresión estimada para la curva obtenida en el Gráfico 5. Esta conclusión coincide con un hecho estilizado en la literatura sobre ética corporativa que destaca la justificación utilizada por de las empresas multinacionales para incurrir en el pago de sobornos en los países huéspedes, que se basa en que o bien el pago de sobornos es parte de la práctica de los negocios en esos países, es la forma en que se hacen negocios en esos países, o bien es el llamado *grease* que hace avanzar los trámites y gestiones en los países de llegada, sin los cuales nunca podrían establecerse.

Finalmente, el vínculo que une la práctica de los sobornos por parte de las empresas multinacionales en los países huéspedes, justificadas ya sea porque existe mucha corrupción en el gobierno o porque el soborno es parte de la ética aceptada en el hacer negocios en ese país, con el pago de extorsiones a los grupos criminales, es la arquitectura contable y financiera que debe crearse para disponer de los fondos para operar en ese subterráneo que es el tráfico de sobornos en esos países. La hipótesis puede derivarse en forma intuitiva: Si hay dinero limpio para pagar a políticos corruptos, entonces ese dinero también puede servir para pagar a grupos criminales que amenacen parte o el total de la operación de la firma multinacional. Esto es más factible que ocurra cuando existen además vínculos entre los políticos corruptos y los grupos criminales, lo que en el caso de México y la frontera norte se da a través de las evidentes relaciones entre los cuerpos policiacos y las bandas del narcotráfico.

Si esta conjetura es cierta, entonces las empresas internacionales instaladas en la frontera norte es posible que negocien pagos con los grupos criminales para evitar afectaciones en sus operaciones y esto a las empresas mantenerse al margen de la ola de violencia que afecta a la región y puedan continuar operando en la misma. Sin embargo, Transparencia Internacional (2008), aclara que la Encuesta de Fuentes de Soborno, en la que se basa el IFS, aplicada a empresas de 19 sectores específicos, reveló que las empresas que operan en los sectores de contratos y construcción de obras públicas, desarrollo inmobiliario, petróleo y gas, manufactura pesada y minería son las más propensas a sobornar a funcionarios públicos. Los sectores percibidos como en los que se producen menos sobornos de funcionarios públicos son la tecnología de la información, la pesca y la banca y las finanzas. Respecto a la evaluación de la propensión de las empresas de los 19 sectores a practicar la captura del estado, es decir el intento de influir en las leyes, regulaciones y políticas del estado a través de

pagos privados a funcionarios públicos, las empresas que operan en los sectores de contratos y construcción de obras públicas, petróleo y gas, minería y desarrollo inmobiliario son las más propensas a realizar pagos lícitos o ilícitos para influir en el gobierno.

La propensión del sector de la banca y las finanzas a intentar capturar el estado es bastante mayor que su disposición a sobornar a funcionarios públicos, lo que implica que las empresas de este sector pueden ejercer una influencia indebida sobre los organismos reguladores. Los sectores considerados menos propensos a ejercer influencia indebida sobre el proceso político son la agricultura, la pesca y la manufactura ligera. Esto restringe en cierta medida la sospecha sobre pagos indebidos que promueven estas empresas a los grupos criminales en la sociedad fronteriza en particular. Otra reserva sobre estas suspicacias deriva de la clasificación de las empresas más éticas del mundo que hace la organización Ethisphere (2011). La designación de compañías más éticas del mundo es un reconocimiento a las empresas que demuestran un liderazgo ético real y sostenido dentro de sus industrias.

Para 37 sectores y actividades económicas, clasifica un total de 105 empresas de diferentes países, algunas con actividades en la escala global, otras que operan sólo en su país de origen o en algunos pocos países. Analizando la presencia de estas empresas en México se encuentra que 26 de ellas tienen operaciones de manufactura, prestación de servicios o distribución comercial en el país, y solo siete de esas empresas tienen localización en la frontera norte. Se trata de Rockwell Collins (Estados Unidos), del sector aeroespacial, Electrolux (Suecia), en electrónica de consumo; Deer & Company, Eaton Corporation (Estados Unidos), y Schneider Electric (Francia), en manufactura industrial; Ford Motor Co. (Estados Unidos), en sector automotriz; y Marriot International (Estados Unidos), en el sector de hotelería. Es posible que esta selección de empresas tenga sesgos de cualquier tipo, desde el país de origen, cercanía a la organización o sólidos aparatos de difusión y relaciones públicas que proyecten una imagen exagerada de logros reales o supuestos sobre su conducta en los negocios, pero es una de las pocas evidencias que se pueden citar para poder hacer una generalización de la conducta ética de las corporaciones. Pero lo importante para este ejercicio es precisamente lo que queda fuera de esta clasificación. Es más probable que se incurra en conducta antiéticas cuando no hay una marca que proteger, es decir se disocian el prestigio de la marca

de la manufactura o el ensamble del todo o de partes del producto que simboliza es marca. Lo que ocurría en los años noventa con los proveedores de *nike* en Asia. Lamentablemente esa es la condición de muchas plantas maquiladoras en las áreas de electrónica de consumo, textiles, y probablemente de algunos fabricantes de autopartes que suministran a la industria automotriz localizada en la frontera norte

## CONCLUSIONES

Algunas evidencias sugieren que hay cierta correspondencia entre la ética de las corporaciones y el ambiente de violencia urbana en la frontera norte. La interacción en la relación de los funcionarios públicos y los directivos de las empresas implicados en las tareas de promoción, pueden estar generando conductas corruptas que pueden extenderse al resto del tejido social. Más que promover nuevos establecimientos, la política tendrá que orientarse hacia mejorar la calidad ética de las multinacionales y evitar, desalentar o prevenir la interacción con los grupos delictivos. Sin embargo podemos decir que se trata de un triángulo de hierro, que evita una verdadera competencia y libre mercado, las políticas de mayor fiscalización y control por parte de las autoridades federales, puede ser una medida que sea estructurada en el seno de la dependencia encargada, sin embargo contrasta con la realidad práctica del día al día en el flujo de mercancías a lo de la frontera norte.

Aunque también por la naturaleza del fenómeno, corresponde a las autoridades de Estados Unidos, una mayor colaboración e intercambio de información táctica de lo que sucede a lo largo de sus entidades del sur, ya que los casos de corrupción o compra de agentes, no solo es un fenómeno de este lado del país, sino de ambos lados de la frontera que aunado a un libre acceso a las armas por parte del país vecino, hace mucho más peligroso el escenario. Por otro lado, podemos concluir también la ausencia del sentido social de muchas de estas empresas internacionales en este lado de la frontera, que en colaboración los gobiernos locales podrían llegar a ser agentes de desarrollo humano de sus propios trabajadores en la región norte de México. Se trata de un problema muy complejo, que requiere de la participación y compromiso de ambos gobiernos y sus homólogos encargados de regular el comercio y la economía, así como de los mismos empresarios por mostrar un lado más humano con la ciudadanía.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aepfel, Timothy, "Otis dice adiós a México para trabajar más en casa", reportaje, *The Wall Street Journal Americas*, 10/20/2011, reproducido en el periódico *Reforma*, sección *Negocios*, página 13.
- Aepfel, Timothy, "Para fabricante de EE.UU., la violencia anula el atractivo de operar en Monterrey", reportaje, *The Wall Street Journal Americas*, 10/20/2011, reproducido en el periódico *Reforma*, sección *Negocios*, página 13.
- Calvo, Guillermo A., 2007, *Crisis In Emerging Markets Economies: A Global perspectives*. NBER Working Paper 11305.
- Calvo, Guillermo A., 2008, *Systemic Sudden Stops: The Relevance of Balance Sheet Effects and Financial Integration*. NBER Working Paper 14026.
- Ethisphere (2011), 2011 World Most Ethical Companies Ranking. En <http://ethisphere.com/wme2011/>
- Fabre, Mary E. (1978), *Bribery and Multinationals in Latin America. Only the Tip of the Iceberg*. *Lawyer of the Americas*, vol. 10 no. 2. Symposium Issue: Legal Problems for Multinationals Corporation (Summer-Fall, 1978), pp. 371-383.
- Haaland, Jan I. y Ian Wooton (1999), *International Competition for Multinational Investment*. *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 101, no. 4, *Industrial Policy in Open Economies* (dic. 1999). Pp. 631-649. Blackwell Publishing.
- International Transparency (2011), *Perception Corruption Index*. [www.transparency.org/cpi](http://www.transparency.org/cpi).
- International Transparency (2011), *Perception Corruption Index*.
- International Transparency (2008), *Índice de Fuente de Sobornos*. [http://www.transparency.org/news\\_room/latest\\_news/press\\_releases/2008/bpi\\_2008\\_es](http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2008/bpi_2008_es)
- Khalil, F. J. Lawarrée y S. Yun et.al (2010), *Bribery versus Extortion: Allowing the Lesser of Two Evils*. *RAND Journal of Economics* vol. 41, no. 1, primavera 2010. Pp. 179-198.
- Mayer Serra, Carlos E. (1997), *Tres Trampas: Sobre los Orígenes de la Crisis Económica Mexicana de 1994*. *Desarrollo Económico*, vol. 36, no. 144 (enero-mayo 1997). Pp. 953-970. Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Reinhart, Carmen M. y Kenneth Rogoff (2009), *This Time is Different: Eight Centur of Financial Folly*. Princeton University

Press, 41 William Street, New Jersey 08540. ISBN 978-0-691-14216-6.

Sanyal, Rajib (2005), Determinants of Bribery in International Business: the Cultural and Economic Factors. *Journal of Business Ethics*, vol. 59 no. ½, voluntary Codes of Conducts for Multinational Corporations (June, 2005), pp. 139-145.

The Economist, Mexico. The Cartel Problem. Agosto 27, 2011. <http://www.economist.com/node/21526896>

The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. 1818 h Street NW. ISBN: 978-0-8213-8439-8.

World Bank (2011), World Development Report 2011. Conflict, Security and Development.



ESQUEMAS DE EVALUACIÓN LOCAL  
EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA:  
UN ACERCAMIENTO A LA POLÍTICA  
DE PREVENCIÓN DEL DELITO EN LA  
FRONTERA NORTE DE MÉXICO

Alberto Villalobos Pacheco  
Director General del Centro de Alta Dirección Pública (CADP).



En los últimos años los estados fronterizos del norte de México se han visto afectados por problemas de seguridad pública y seguridad nacional. Tales políticas han afectado de manera particular a los estados fronterizos del norte de México, dado que en esta región se manifiesta con mayor intensidad los impactos de la inseguridad en sus diversas dimensiones. En materia de inseguridad pública en esta región fronteriza, se han manifestado fenómenos de muerte violenta, robos y asaltos, que en parte se asocian a un problema de adicciones de estratos populares de la población fronteriza.<sup>9</sup> Ahora bien, un tema fundamental para fomentar mayores niveles de eficiencia y eficacia gubernamental son los mecanismos para evaluar el desempeño público. Por lo tanto, desde nuestra perspectiva, estos mecanismos son elementos claves para fortalecer las capacidades institucionales del municipio, en un contexto donde la escases de recursos y la ausencia de mecanismos de gestión y políticas estratégicas, han impedido mayores resultados en un tema coyuntural en nuestro país como lo es la seguridad pública.

Por lo anterior, el objetivo principal de este capítulo es analizar los avances y retos en materia de políticas de evaluación en materia de seguridad pública, especificando en un tema clave para la reducción de delitos de orden municipal: la prevención. En este contexto, la pregunta central es cómo gestionar eficazmente desde el ámbito municipal, esquemas de evaluación que permitan identificar los avances en materia de prevención del delito y a su vez, los resultados de las políticas públicas en materia de seguridad.

---

9 En materia de seguridad nacional, las fronteras siguen siendo el espacio de cruce de drogas (mariguana, cocaína y metanfetaminas) hacia Estados Unidos y recientemente, de consumo de drogas en la población fronteriza mexicana. Este contexto ha provocado problemas asociados a crimen organizado, tráfico de armas y de migrantes, secuestros y en general violencia, que afecta y genera percepciones sociales de inseguridad pública en las comunidades de ambos lados de la frontera. Véase Ramos (2004).

Ante lo expuesto, este apartado se divide en tres ejes rectores. Como primer punto, se define el contexto referente a la seguridad pública en un marco fronterizo, prevención y su relación con mecanismos de evaluación al desempeño. De esta manera, nos permite analizar la importancia de que dichos esquemas estén en permanente vinculación y sean factores para mejores resultados. Como segundo apartado, se establece el escenario actual de las acciones en materia de prevención del delito que el gobierno federal mexicano ha desarrollado a nivel local, permitiendo identificar si realmente este tipo de esfuerzos han contribuido a mejorar los índices delictivos en nuestro país. Como tercer eje del capitulado se establece una propuesta de mecanismos de evaluación al desempeño a nivel municipal y su relación con las acciones de prevención del delito, reflejándonos la oportunidad para que desde lo local, se fomenten nuevos esquemas que permitan mayores impactos en temas de seguridad pública local.

## LA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA FRONTERIZA, PREVENCIÓN Y EVALUACIÓN A NIVEL LOCAL

México y los Estados Unidos tienen un interés compartido en crear una frontera del Siglo XXI que promueva la seguridad y la prosperidad de ambos países. Este nuevo marco está basado en los principios de manejo fronterizo conjunto, corresponsabilidad en la solución del crimen transfronterizo, y un compromiso compartido con el flujo eficiente de comercio y viajes legales (Embajada de los EEUU en México, s/f). En estos términos, la nueva concepción de la frontera en base a Ramos (2004), se fundamenta en los siguientes elementos:

- *Mejorar la seguridad pública.* La protección de los ciudadanos tanto de México como de los EEUU de las organizaciones criminales responsables por el tráfico de personas, drogas, armas y dinero a través de nuestra frontera común es una prioridad clave para nuestros dos países.
- *Seguridad en los flujos.* El reto central en el manejo de flujos de personas y bienes es el de separar a los viajeros y carga de alto riesgo de los de bajo riesgo. Herramientas que ayudan a prevenir el comercio y viajes ilegítimos, al tiempo que facilitan los viajes y el comercio legítimos, son la implementación de estrategias

complementarias de manejo de riesgos en ambos países, el establecimiento de un “puerto modelo” binacional para compartir información sobre bienes y personas, y la optimización de los programas de viajeros y remitentes de confianza.

- *Facilidades para el comercio y viajes legítimos.* Cada día, alrededor de mil millones de dólares en comercio, y un millón de personas cruzan la frontera México-EEUU (...). Ambos países necesitan trabajar con el sector privado para estimular la inversión en las personas, tecnología e infraestructura que forman la frontera del Siglo XXI.

En términos generales, la participación de las comunidades fronterizas ha sido una relativa prioridad del gobierno de Estados Unidos. Sin embargo, en el caso mexicano, el problema se complica por diversos factores. Como primer punto, se establece la ausencia de una gestión intergubernamental en los tres órdenes de gobierno, donde las estrategias contra la inseguridad y los operativos policíacos en común coordinación, han limitado la eficacia para mayores resultados en la materia. Así mismo, se puede considerar una eficaz gestión preventiva de la seguridad. En este marco, es de suma importancia la implementación efectiva de programas que orienten su visión a la prevención del delito y la delincuencia; donde la participación activa de los municipios fronterizos sea mayor y adquieran el liderazgo de estos proyectos estratégicos.

Ahora bien, en el contexto de la Frontera Norte de México, y específicamente en el Estado de Baja California, la relevancia delictiva radica en que para el año 2006, ya se situaba entre las tres entidades con mayor incidencia de delitos en general y en homicidio doloso en particular. La tasa de secuestro en la entidad ocupaba el segundo lugar nacional, mientras ocupaba el segundo sitio de ocurrencia nacional en violaciones y el primer lugar de la comisión de delitos al patrimonio. También se ha reportado que ciudades como Ciudad Juárez, Monterrey y Tijuana superan el 50% de personas victimizadas más de una vez, mientras que la mayor incidencia delictiva general se presenta en las ciudades de Culiacán (25,655 delitos), Tijuana (22,827 delitos), y Mexicali (22,577 delitos), (ICESI, 2006: 17).

Bajo este marco, los estados fronterizos del norte de México se enfrentan a la necesidad de fortalecer sus capacidades institucionales en materia de seguridad pública y construcción institucional, con la

finalidad de reducir la inseguridad y fortalecer procesos de la cultura de la legalidad.

Así, resulta de gran importancia vincular a los gobiernos estatales fronterizos en México como el de Baja California y locales como Tijuana o Mexicali, con iniciativas de cooperación, consolidación institucional y creación de confianza. Esta vinculación (federal, estatal, local), podría estimular el fortalecimiento de las capacidades institucionales de procuración de justicia local y estatal, para convertirlas en agencias que fortalezcan la procuración de justicia y la seguridad pública. Como se menciono anteriormente, una propuesta fundamental para la reducción de la inseguridad pública resaltan los mecanismos de prevención del delito a nivel local. En esta vertiente, es importante definir ¿Cuál es el papel del gobierno municipal en materia de prevención del delito? Basados en la experiencia internacional, se define que los gobiernos locales tienen un rol fundamental en la prevención de la violencia. Experiencias exitosas han demostrado que la prevención de la violencia ayuda a una mejor gobernabilidad de las ciudades, en términos de Crawford (1998):

*Porque donde los sujetos no tienen miedo y donde la seguridad es parte de las ciudades y de los barrios, la interacción y asociación entre la gente es posible.*

Lo expuesto produce así mismo una sinergia, puesto que no sólo mejora la calidad de vida de las personas sino que también se crea un ambiente que permite una mayor igualdad y un mejor desarrollo económico en el nivel local. Lo anterior se sustenta en la idea que los gobiernos locales presentan ventajas comparativas en el diseño e implementación de programas de prevención de la violencia. Una de las principales razones para postular esto, es que existe una mayor proximidad con la comunidad y con ello, una mejor comprensión de los problemas y una más eficiente coordinación multisectorial, (Vanderschueren y Prettel, 2003). En este marco, la experiencia muestra un mayor grado de éxito de aquellas estrategias que involucran la descentralización de las políticas de seguridad y de prevención de la inseguridad a través de la participación comunitaria, la coordinación policial, los diferentes servicios del gobierno local y la dinamización de los recursos y competencias de todas las administraciones públicas

(Transversalidad), y de los servicios y organizaciones privadas (Lahosa, 2000). Por otra parte, el trabajo orientado a nivel municipal brinda la posibilidad de asegurar la participación comunitaria y priorizar las necesidades de las personas, puesto que este tipo de estrategias son capaces de integrar y coordinar a la comunidad organizada en el proceso de diagnóstico, diseño e implementación de los programas, permitiendo una política pública participativa (García Pablos, 2003). Ahora bien, ¿Cuál es la estrategia eficaz para articular los programas preventivos a nivel local con mecanismos de evaluación? En estos términos, es de suma importancia contar con herramientas que permitan medir el rumbo que llevan las políticas preventivas y de seguridad.

En base a Meny y Thoening (1992), nos dicen que evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental, en un campo específico de la vida social y del entorno físico. Por lo tanto, la evaluación es una ruta de razonamiento asumido por el analista; la apreciación sistemática sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas y de la gestión institucional. En este contexto, uno de los grandes desafíos de los municipios mexicanos es como incluir en sus procesos de toma de decisiones la evaluación de la gestión y de las políticas públicas. El tema de la evaluación de la gestión y las políticas no ha sido prioritario, no obstante de que los municipios mexicanos se han enfrentado a limitaciones de recursos, grandes demandas sociales, lo que implicaría una mayor optimización de recursos (Weiss, 1998).

Una de las razones de este desinterés gubernamental se atribuye a que los municipios mexicanos no han reformulado sus procesos de toma de decisiones con base en nuevos enfoques de gestión, que les permitan fortalecer su desempeño gubernamental, generar mayor impacto en sus políticas en un marco de escasez de recursos. Esta situación se atribuye a diferentes factores, pero destacan la relativa renovación de cuadros directivos que cuenten con nuevas formas de abordar los asuntos públicos en el ámbito local, lo que impacta en las constantes demandas sociales. Bajo ese marco, se puede afirmar que el problema de la inseguridad que caracteriza a mayor parte del país es producto de una inadecuada evaluación y de su rediseño de las políticas o acciones en materia de seguridad, aunado a una deficiente gestión intergubernamental en materia de seguridad y prevención en el tema.

**FIGURA 1. ESQUEMA INTEGRAL DE POLÍTICA PREVENTIVA.**

Fuente: elaboración propia.

En base a la figura anterior, se puede definir el proceso cíclico de una política eficaz de prevención del delito. Como primera parte, la identificación eficaz de la problemática delictiva en el municipio. Este punto es clave para el diseño eficaz de programas públicos, debido a la necesidad de orientar las acciones, los recursos humanos y materiales hacia la obtención específica de resultados socialmente aceptables. Derivado del punto anterior e identificando los focos rojos de inseguridad dentro de la localidad, se presentan las acciones preventivas que hay que implementar, donde la prioridad de estas acciones es la coordinación efectiva entre organizaciones de la sociedad civil, grupos y gobierno; de igual forma, la inversión en la investigación y análisis de las problemáticas que causan más daño a la población. Por lo tanto, este tipo de actividades deben de complementarse con mecanismos que midan los avances, retrocesos y permitan una mejor toma de decisiones; en esta figura los mecanismos de evaluación. Por lo tanto, es importante definir los impactos de implementar una política efectiva de evaluación en acciones preventivas.

## CUADRO 1. IMPACTOS DE EVALUAR ACCIONES PREVENTIVAS.

Facilitar el proceso de toma de decisiones.	
Elemento.	Impacto en prevención.
Hacer correcciones intermedias al proceso de ejecución de un programa.	Cambios de impacto en el proceso de implementación de los programas de prevención.
Continuar, expandir o institucionalizar un programa o cortarlo, acabarlo o abandonarlo.	Acercamiento a un presupuesto basado en resultados en las acciones preventivas.
Examinar nuevas ideas y/o programas.	Rediseñar el programa para generar mayores resultados.
Elegir la mejor entre varias alternativas.	Herramientas para la toma de decisiones.
Facilitar el aprendizaje organizativo.	
Elemento.	Impacto en prevención.
Registrar la historia del programa o política.	Información objetiva y de impacto para la toma de decisiones.
Ofrecer información sobre su práctica a los profesionales que intervengan en dichas políticas o programas.	Oportunidad a gestores públicos para la eficaz implementación de programas preventivos.
Enfatizar o reforzar los objetivos de un programa.	Fortalecer el diseño del programa preventivo.
Rendir cuentas (la cultura de la rendición de cuentas hace que los profesionales de una organización estén más atentos a las expectativas del público).	Fomentar la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos.
Entender (saber más sobre) la intervención social.	Conocimiento amplio de los impactos y beneficios de los programas preventivos.

Fuente: elaboración propia en base a Weiss (1998 y 1990) y Bustelo (1999).

Lo que descifra el cuadro anterior son diversas oportunidades claves que ofrecen los mecanismos de evaluación. Ahora bien, en materia de prevención del delito, se puede observar dos elementos fundamentales; como inicio *facilitar el proceso de toma de decisiones*. En este contexto, evaluando las acciones preventivas tendríamos elementos que nos permiten analizar, elegir y conocer el rumbo

correcto a seguir en cada programa o política implantada. Es común que en los procesos de implementación de todo programa público un factor ausente en dicho proceso es la falta de información objetiva y oportuna para conocer el rumbo a seguir. En este sentido, las herramientas de evaluación nos facilitan este tipo de prácticas de beneficio a los programas implantados. Un segundo punto se establece para *facilitar el aprendizaje organizativo de la institución*. En este punto podemos observar que los resultados de todo proyecto de éxito se deben en gran parte a la fortaleza institucional con la que cuenta.

Ante lo expuesto, un programa preventivo con este tipo de escenarios nos permite que los gestores responsables de su diseño, ejecución y evaluación puedan tener información y análisis acerca del mismo, permitiéndonos orientar el programa hacia mejores resultados para la incidencia delictiva. En resumen, el gobierno local debe conducir el desarrollo de las estrategias locales porque tiene una visión acertada del panorama local, y a su vez, cuenta con la capacidad de conformar una alianza de actores (gestión asociada), así como también generar el soporte institucional y político para llevarlas a cabo de forma eficiente y efectiva.<sup>10</sup> Sumando a lo anterior, es importante que el municipio fomente prácticas de impacto para los programas contra la inseguridad pública. En este análisis, se presenta la inclusión de esquemas de evaluación en acciones de prevención del delito. Sin embargo, este tipo de prácticas se darán en la medida que el gobierno local fortalezca las capacidades institucionales e introduzca, dentro del diseño y planeación de acciones preventivas, la perspectiva científica y social.

## LA PREVENCIÓN DEL DELITO EN MÉXICO: EL ESCENARIO MUNICIPAL

Por lo general, las funciones básicas de gobierno local incluyen la entrega y mantenimiento de servicios de infraestructura, alcantarillado y electricidad; la administración y planificación del desarrollo urbano; y la protección de la infraestructura y las instalaciones, como parques

---

<sup>10</sup> Asimismo, es capaz de involucrar a la comunidad de manera efectiva en la prevención de la delincuencia. Los problemas se identifican localmente y la coordinación cotidiana de actores locales de prevención requiere el involucramiento y la capacidad de gestión de las autoridades locales. En esta perspectiva las autoridades centrales tienen un rol de monitoreo, de apoyo político y financiero en la mayoría de las políticas de prevención pero juegan un rol decisivo en el control social.

y bienes recreativos, al igual que construcciones y propiedades. En algunos casos, el gobierno local también entrega servicios de salud, educación y bienestar. Muchas de estas funciones desempeñan un papel clave en la reducción de la delincuencia y la violencia, sin embargo, varios elementos importantes de la prevención de estos fenómenos sociales no siempre son funciones básicas del gobierno local (por ejemplo, salud, transporte, policía), por lo que resulta fundamental la coordinación entre el nivel local y nivel regional o nacional. Ahora bien, el rol que el municipio representa en materia de seguridad pública de competencia local es clave.

Los modelos de prevención de carácter municipal son capaces de organizar las acciones de manera co-responsable, es decir con una coalición de actores e instituciones (organizaciones sociales locales, empresariales locales, representantes de la policía a nivel local, entre otros). Un caso específico lo define Shaw (2001):

*Un alcalde elegido tiene esta legitimidad y puede articular su política de seguridad al proyecto político que impulsan, pudiendo coordinarse con las fuerzas locales de policía y fiscalizarlas legítimamente. Lo anterior da cuenta de la necesidad de que los municipios sean los actores claves para la implementación de las estrategias de prevención, debiendo promover políticas de seguridad globalizadoras, que no sólo integren respuestas penales, sino que también incorporen, como elemento central de los criterios de prevención, la participación comunitaria y la solidaridad, tanto con víctimas como con victimarios.*

En este contexto, ¿Cuál es el origen de la prevención en México a nivel municipal y cuál ha sido su desarrollo a la actualidad? Como inicio, es importante definir el documento rector del gobierno federal mexicano en este tema: el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012. En materia de prevención del delito, el número 1.1.1 del mismo documento la define de la siguiente manera:

*La política preventiva es parte sustancial del combate contra el crimen. Por esto es necesario dar impulso a programas y acciones integrales a nivel nacional, regional, estatal, municipal y delegacional, a fin de evitar que haya más mexicanos que se conviertan en delincuentes, que sufran violación a su integridad y su patrimonio o que queden atrapados por el consumo de drogas.*

*La función de la prevención social consiste en eliminar los problemas que puedan llevar a un joven a delinquir. En la medida en que se vayan abriendo mejores y más eficaces oportunidades para la educación, la capacitación y el empleo, y se extiendan entre la población los valores de respeto a la legalidad y el derecho, habrá de ser menos frecuente la tentación de buscar beneficios económicos fuera de la ley, o de procurar la justicia por propia mano.*

*Ahora bien, el objetivo de la prevención para el Plan Nacional de Desarrollo (2007 – 2012), es:*

#### **OBJETIVO 16.**

*Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.*

*El riesgo de integrarse a una pandilla o de caer en la delincuencia es agravado por un entorno de violencia, desintegración familiar, criminalidad y falta de oportunidades de desarrollo. La vinculación entre la política social y las estrategias en materia de seguridad es una herramienta fundamental en la prevención del delito. Los programas que implementan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud tienen un gran impacto en la seguridad pública, pues contribuyen a reconstruir el tejido social, a elevar la calidad de vida de las comunidades y a ofrecer alternativas de esparcimiento y desarrollo para los niños y jóvenes. Las siguientes estrategias requieren de la concurrencia de esfuerzos a nivel federal y local de las diferentes dependencias para tener un mayor impacto en la prevención del delito.*

En términos generales se puede definir la visión gubernamental de articular elementos preventivos a las acciones operativas de seguridad. Así mismo, un punto fundamental es la vinculación de este tipo de acciones con la perspectiva hacia el largo plazo. Es decir, visualizar a las nuevas generaciones para fomentar en ellos otras actividades que inhiban la participación en la delincuencia. En este tema y siguiendo con el documento rector del gobierno federal mexicano, se definen los siguientes puntos que de igual forma, fomentan acciones preventivas del delito.

**CUADRO 2. ESTRATEGIAS DE FOMENTO A LA PREVENCIÓN:  
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007 – 2012.**

<p><b>ESTRATEGIA 16.1 Fortalecer la cultura de legalidad y el combate al narcotráfico y al narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social.</b></p>
<p>Es necesaria la participación de la sociedad en su conjunto, para defender la integridad familiar amenazada por el crimen y las adicciones. En materia de adicciones, se intensificarán las acciones en el sistema educativo para generar conciencia mediante el conocimiento de los efectos perniciosos de las drogas en la salud física y mental de quienes las consumen. Se emprenderán también campañas de difusión para la población en general en el mismo sentido. Se mejorarán las oportunidades de rehabilitación para quienes deciden alejarse de las adicciones, y se brindará información oportuna a las familias y comunidades para que sepan cómo ayudar a un adicto a superar su condición.</p>
<p><b>ESTRATEGIA 16.2 Establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos.</b></p>
<p>Se redoblarán esfuerzos para la detección anticipada de grupos proclives al delito y se llevarán a cabo programas educativos y medidas de prevención entre la población. Todo ello se hará para inhibir la formación de pandillas que se dediquen a delinquir y a invadir los espacios públicos. Los espacios públicos deben ser para los ciudadanos y no para los delincuentes. Los criminales deben ser aprehendidos y consignados para que haya tranquilidad en los hogares, las calles, las plazas, en las escuelas, en los centros de trabajo y en donde viven las familias. De esta manera, se fomenta también la convivencia comunitaria, que ayuda a crear redes y generar capital social.</p>
<p><b>ESTRATEGIA 16.3 Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas, priorizando las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo.</b></p>
<p>Esta estrategia tendrá la operación de los Consejos Escolares de Participación Social como el órgano estratégico articulador de la acción de profesores, alumnos y padres de familia. A través de talleres sobre prevención del delito, se capacitará a las maestras y a los maestros, así como a los padres de familia para que tengan los conocimientos y habilidades necesarios para enfrentar el problema de las adicciones. Se empezará por las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo. Adicionalmente, se van a distribuir materiales de capacitación y de información, para que la sociedad en su conjunto participe en la construcción de un entorno seguro en la escuela. Las acciones se vincularán a la difusión educativa sobre la centralidad de los valores humanos, la ética, el diálogo, la tolerancia y la honestidad; con todo ello se fomentará la cultura de la legalidad, de la denuncia y de la participación social.</p>

Fuente: elaboración propia en base a Poder Ejecutivo (2007).

Se puede observar de lo anterior que en esta administración federal se asumió el compromiso de fomentar acciones plenamente claras en materia de prevención. En este contexto, ¿Cuáles han sido las principales actividades preventivas en materia municipal? A partir del año 2009, se reforma la Ley General del Sistema de Nacional de Seguridad Pública, estableciendo como nueva estructura organizacional al Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPDYPC), institución dependiente del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

En términos del CNPDYPC (2011a), sus atribuciones son:

- Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia.
- Promover la colaboración ciudadana en la prevención del delito y la cultura de la legalidad.
- Desarrollar programas, políticas y lineamientos en materia de prevención social de la violencia.
- Promover la participación de la comunidad y de instituciones y organizaciones públicas, privadas y sociales para el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos, políticas públicas y programas de prevención del delito; y
- Proponer en coordinación con las autoridades, políticas para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia, (niñas y niños, jóvenes, mujeres, indígenas, y adultos mayores.

Los alcances que busca esta institución se definen de la siguiente manera CNPDYPC (2011a):

- Fortalece la cohesión social y construye comunidad.
- Incrementa las capacidades de las personas y comunidades para hacer frente a contextos adversos.
- Promueve la corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanos
- (coproducción de seguridad).
- Mejora la confianza entre los ciudadanos y hacia las autoridades.
- Reduce riesgos e impactos negativos.

Ahora bien, los principios de la política de prevención Social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana se definen de la siguiente manera CNPDYPC (2011a):

- *Integralidad*: reconoce las causas y las diversas dimensiones de la violencia y la delincuencia.
- *Social y comunitaria*: moviliza a los actores y fuerzas comunitarias.
- *Dimensión territorial*: atiende a las diversas realidades locales.
- *Focalizada*: reconoce la especificidad de los factores de riesgo presentes en los diversos territorios, comunidades y ciudades.
- *Articulada y transversal*: enlaza las diversas políticas sociales en torno de la seguridad.
- *Coordinación inter e intra institucional*: busca utilizar redes de comunicación y coordinación perfectamente definidas y diseñadas.
- *Efectos continuos y consistentes*: da seguimiento y monitoreo constante para medir los impactos en el corto, mediano y largo plazos.
- *Institucionalización*: Integra la prevención a la normatividad y a las estructuras organizacionales de los gobiernos; para dar sustentabilidad y transversalidad a la política.
- *Compromiso con una cultura de la prevención*: busca generar en la comunidad un proceso de auto gestión que permita colectivamente encontrar fórmulas sociales para enfrentar las situaciones de violencia y delincuencia, con el fin de preservar el bienestar y calidad de vida.

Dentro de lo anterior, se puede definir que el CNPDYPC naturalmente su tarea esta focalizada en la unión de la participación ciudadana para la prevención del delito. En este contexto, el CNPDYPC implanto desde el año 2011 una serie de proyectos que los municipios en México, tenían la posibilidad de ejecutar en un marco de políticas de prevención. En términos generales, se pueden definir en los siguientes ejes de actuación y características generales que estos proyectos establecen.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Cabe destacar que estos proyectos de prevención son financiados mediante el Subsidio a municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal para fortalecer sus funciones en materia de seguridad pública (SUBSEMUN).

*Eje 1. Generación de capacidades básicas.*

1. Diagnóstico sobre la realidad de la violencia y la delincuencia.
  - Detección de factores sociales, culturales y económicos que inciden en la generación de violencia y en el debilitamiento de la cohesión social.
  - Visión multifactorial y multidisciplinaria.
  
2. Plan de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
  - Orientar y optimizar políticas y recursos locales hacia acciones efectivas de prevención social.
  - Enfoque multidisciplinario para disminuir factores de riesgo.
  - Metodología participativa que incluye a actores sociales relevantes.
  
3. Investigaciones multidisciplinarias desde el enfoque de prevención.
  - Investigaciones que permitan conocer causas, consecuencias y factores de riesgo en los procesos sociales y circunstancias particulares en el ámbito local que generan violencia y delincuencia.
  - Estudios que tengan como mirador analítico: Perspectiva de Género, Grupos vulnerables, Seguridad ciudadana, Factores de riesgo y cohesión social.
  
4. Capacitación a servidores públicos en prevención social.
  - Principios de la prevención social.
  - Perspectiva de género.
  - Seguridad ciudadana.
  - Mediación no penal.
  - Cultura de la legalidad.
  - Cultura para la paz.
  - Prevención de la violencia intrafamiliar.
  - Prevención situacional.
  - Derechos humanos.
  - Cohesión Social y Comunitaria.

*Eje 2. Promoción de la participación ciudadana.*

5. Fortalecimiento de Consejos de Participación Ciudadana.
  - Generar y promover la participación ciudadana y la corresponsabilidad.

- Apoyo y fortalecimiento a iniciativas, proyectos y capacitación a los miembros ciudadanos.
  - Diseño de políticas y programas en materia de prevención social.
6. Redes ciudadanas de prevención y cohesión social.
- Creación de redes ciudadanas que articulen actores sociales relevantes por colonia para unir esfuerzos en torno a la generación de acciones de prevención y cohesión social.
  - Capacitación.
  - Elaboración de Plan de Trabajo.
  - Mecanismos de evaluación y monitoreo.
7. Recorridos vecinales para la detección de necesidades en materia de prevención.
- Detección de deficiencias en servicios públicos que impactan en la sensación y percepción de inseguridad en la comunidad.
  - Evaluación de espacios urbanos bajo una perspectiva de seguridad ciudadana.

*Eje 3. Promoción y difusión de la cultura de la paz, la legalidad, el respeto y ejercicio de los derechos humanos.*

8. Modelos de mediación comunitaria y escolar.
- Promoción y capacitación para implementar mecanismos alternos de resolución de conflictos.
  - Creación de unidades de mediación de conflictos.
9. Observatorios Ciudadanos/Urbanos Locales.
- Fomentar el monitoreo y seguimiento de las políticas públicas en materia de seguridad y prevención por medio de sistemas integrados de información.
  - Equipo multidisciplinario, sociedad civil, académicos, empresarios, gobierno.
  - Sistema de 103 indicadores de gobernanza urbana.
  - Estrategia transparente de comunicación de la información.

*Eje 4. Desarrollo Institucional para la Prevención de la Violencia.*

10. Modelos y programas de atención integral de la violencia

escolar, intrafamiliar y violencia contra las mujeres.

- Generación de acciones y políticas de atención y prevención integrales para contener y evitar la violencia contra mujeres, intrafamiliar y niños y niñas.
- Promover esquemas de coordinación y articulación interinstitucional para atender y prevenir la violencia escolar, intrafamiliar y contra las mujeres.

11. Unidades especializadas de la policía para las víctimas de violencia intrafamiliar y violencia de género.

- Promover la creación de áreas especializadas y personal policial con perfil y conocimientos para la atención de la violencia intrafamiliar y de género.
- Promover la participación ciudadana en la conformación de la unidad especializada.

*Eje 5. Jóvenes para la construcción de la paz.*

12. Programas enfocados a disminuir los orígenes de la violencia y que propicien el compromiso activo de los jóvenes con sus comunidades de origen, la convivencia pacífica y la no violencia.

- Grupos de danza, orquestas, creación de radios comunitarias, grupos circenses y teatro callejero, creación de cafés internet, integración de grupos deportivos donde se aprendan las nociones de trabajo en equipo, historia de la colonia o barrio, entre otros.

13. Jóvenes estudiantes como agentes de cambio.

- Integración de equipos multidisciplinarios para la implementación y desarrollo de los programas de prevención (médicos, psicólogos, trabajadores sociales, abogados).

14. Prevención de riesgo en accidentes en jóvenes por consumo excesivo de alcohol.

- Programas como conductor designado, servicios de transporte público de bajo costo, sitios de recuperación.

15. Programas dirigidos a jóvenes en pandillas.

- Mismos proyectos, diferente metodología de aproximación.

*Eje 6. Mujeres para la construcción de paz y seguridad.*

16. Creación de redes de mujeres en barrios y colonias.

- Promover la participación y organización de las mujeres para fomentar la solidaridad, seguridad ciudadana y la cohesión social.
- Capacitación de promotoras temas de violencia y equidad de género, formas de violencia, relaciones de poder, etc.
- Elaboración de Material audiovisual.

De los proyectos anteriores se puede definir que si bien, cuentan con una orientación preventiva y de participación ciudadana, dichos proyectos deben de fortalecerse con un esquema eficaz de evaluación, que permita que el proyecto mantenga información elemental para conocer sus resultados o posibles deficiencias. En este sentido, la forma de implementación de este tipo de proyectos a nivel municipal, se caracteriza por contar con instancias externas que participaban en los mismos, iniciando un proceso correcto de gestión asociada a nivel local. Sin embargo, dentro de los lineamientos de ejecución de los mismos estuvo ausente mecanismos para brindar un correcto seguimiento a los mismos.<sup>12</sup>

Aquí resalta la siguiente interrogante ¿Cuáles son los elementos que permiten dar continuidad a este tipo de proyectos? y/o ¿De qué forma los municipios identifican los impactos de cada uno de estos proyectos? En este esquema, es importante analizar la corresponsabilidad compartida entre los promotores de estos proyectos (gobierno federal), y los ejecutores directos (municipios). Por la primera parte, se destaca la exclusión de este tipo de mecanismos desde los términos de referencia de cada proyecto, en el sentido promover estas prácticas de manera normativa e inclusive, con mayores recursos para institucionalizar estos esquemas. Ahora bien, los gobiernos municipales tienen la completa libertad de promover modelos de esta naturaleza, donde por su propia cuenta y capacidad técnica, innove en mecanismos de gestión que impulse mayores resultados en seguridad.

<sup>12</sup> Para conocer a profundidad los detalles de cada uno de los proyectos mencionados véase CNPDYPC (2011b). En este documento se puede analizar desde los objetivos de cada proyecto, los requerimientos básicos para su implementación, características generales, presupuesto, entre otras.

## POLÍTICAS DE EVALUACIÓN EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO: HACIA UNA PROPUESTA ESTRATÉGICA Y PARA RESULTADOS

Como se pudo observar con anterioridad, los proyectos preventivos que en materia municipal se están llevando a cabo con recursos del gobierno federal, cuentan con diversas características importantes, destacando los siguientes elementos:

- Gestión asociada.
- Atienden diversos actores (jóvenes, mujeres, grupos vulnerables).
- Financiamiento importante para su ejecución.
- Instituciones externas de apoyo para el diseño de proyectos.

En términos generales, en el ámbito local se adolece de agendas estratégicas en materia de competitividad y desarrollo fundamentados en procesos de evolución de sus gestiones y políticas públicas locales. En términos de Ramos y Villalobos (2010):

*Una tendencia generalizada es el escaso nivel de autocrítica institucional sobre los avances y retrocesos en las políticas públicas y en consecuencia, la escasa capacidad institucional de redefinir objetivos, estrategias y metas, que permitan alcanzarlas en un contexto de incertidumbre y de limitadas capacidades de gestión.*

Esta situación existe porque a pesar de la inclusión del enfoque de las políticas públicas como parte de la gestión local, ha sido muy incipiente la consideración a los procesos de evaluación, monitoreo y seguimiento, en especial en los países latinoamericanos (*Ospina, 2000*). Ante lo expuesto, este apartado pretende ofrecer un esquema integral para este tipo de proyectos, dentro del cual, las direcciones de prevención, de evaluación o los comités de planeación en lo local, pueden llevar el liderazgo de este tipo de iniciativas. La idea principal de fomentar un esquema de evaluación en proyectos de prevención del delito se define en dos vertientes principales:

- Indicadores estratégicos.

Pretenden contribuir al impacto final (*fin último*), del proyecto. En este sentido, este tipo de indicadores pretenden medir el objetivo principal de cada proyecto.

- Indicadores específicos.

Buscan dar un seguimiento continuo y permanente a las diversas actividades y objetivos específicos de cada proyecto. Este tipo de indicadores varía su denominación, pueden definirse indicadores de eficacia (cumplimiento de metas), eficiencia (economía presupuestal), calidad (percepción ciudadana del servicio o producto), u otros, dependiendo directamente de lo que se quiera medir.<sup>13</sup>

Ahora bien, parte de la propuesta se identifica con la oportunidad de contar con un modelo integral y fortalecido, en la medida de que al municipio le permite medir los objetivos principales de cada proyecto de prevención y a su vez, brindar un seguimiento oportuno a los mismos con la diversa tipología de indicadores específicos. Es común dentro de la administración pública municipal, la usencia de instrumentos de esta naturaleza, donde se ejecutan los programas locales sin instrumentos de medición o en su caso, con indicadores prediseñados de otros modelos.<sup>14</sup> En materia de prevención, es fundamental el diseño correcto de estos indicadores, contemplando primeramente cual es el objetivo de dicha medición y a su vez, que queremos lograr con los resultados de la misma. Es decir, la idea de evaluar no es simplemente un proceso administrativo, sino su significado va mas allá, donde este tipo de prácticas sean una herramienta fundamental y clave para los impactos sociales de los proyectos preventivos.

13 Para analizar a detalle la política de evaluación y la propuesta de indicadores véase Patton (1986).

14 Los municipios incluyen dentro de sus mecanismos de evaluación programas ya definidos por otras instituciones; por ejemplo el modelo que define la Asociación de Municipios de México A.C (AMMAC), denominado Sistema de Indicadores del Desempeño (SINDES). El objetivo general del SINDES es la de ser una herramienta que contribuya a establecer y consolidar procesos, así como generar actitudes laborales que conlleven hacia gobiernos mejor administrados y operados. Véase AMMAC (2008).

**CUADRO 3. ENFOQUE DE EVALUACIÓN EN MATERIA DE PREVENCIÓN.**

TRADICIONAL.	ESTRATÉGICO.
Ausencia de proyectos de prevención sin diseño.	Diseño eficaz de proyectos de prevención.
Sin focaliza prioridades sociales.	Focalización correcta de aplicación de proyectos de prevención.
Sin gestión intergubernamental.	Gestión intergubernamental en los tres órdenes de gobierno.
Sin inclusión social.	Participación social abierta y comunicativa.
Sin mecanismos de evaluación.	Esquemas de evaluación de cada proyecto de prevención.

Fuente: elaboración propia.

**CUADRO 4. INDICADORES A PROYECTOS DE PREVENCIÓN: CATÁLOGO DE PROGRAMAS, PROYECTOS Y ACCIONES DE PREVENCIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2011 DEL CNPDYPC 2011.**

PROYECTO.	OBJETIVO GENERAL.	INDICADOR ESTRATÉGICO.	INDICADORES ESPECÍFICOS.
Eje 1. Generación de capacidades básicas.			
1. Diagnóstico sobre la realidad de la violencia y la delincuencia.	Detectar los factores y/o procesos sociales, culturales, económicos y del entorno que tienen incidencia en el agravamiento de la violencia y en el debilitamiento de la cohesión social y comunitaria.	% de violencia y delincuencia en el municipio.	% de robos vehiculares. % de robos en casas habitación. % de asaltos. % de accidentes automovilísticos. % de pandillas.
2. Plan de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientar y optimizar políticas y recursos locales hacia acciones efectivas de prevención social.</li> <li>• Identificar las diferentes áreas claves del municipio para integrar un equipo multidisciplinario que dirija los esfuerzos de la administración pública local hacia la prevención social de la violencia.</li> <li>• Capacitar y formar a los funcionarios de dichas áreas con el fin de adquirir las competencias técnicas en materia de prevención social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% de inversión en acciones de prevención.</li> <li>% de actores sociales involucrados en acciones de prevención.</li> <li>% de cobertura en áreas identificadas.</li> <li>% de funcionarios certificados en prevención.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>% recursos ejercidos - recursos programados para prevención.</li> <li>% recursos ejercidos (año anterior) - recursos programados (año vigente).</li> <li>% de ONG's participando.</li> <li>% de instituciones educativas.</li> <li>% de cobertura en zona rural.</li> <li>% de cobertura en zona urbana.</li> <li>% de mandos medios certificados.</li> <li>% de personal operativo certificados.</li> </ul>

3. Investigaciones multidisciplinarias desde el enfoque de prevención.	Realizar investigaciones específicas, a fin de conocer la causalidad, las consecuencias, los posibles factores de riesgo, los procesos sociales y las circunstancias particulares asociadas a los distintos o incluso nuevos tipos de violencia, así como sus actores principales para poder generar recursos y estrategias para su atención y contención en barrios y/o colonias específicos.	% de factores de impacto que inciden a la violencia. % de factores nuevos que inciden en la violencia.	% de procesos sociales que inciden en la violencia (pandillerismo, grupos sociales, etcétera). % factores (niños, jóvenes, etcétera) de riesgo por sector. % de nuevos tipos de violencia (intrafamiliar, mujeres, etcétera).
4. Capacitación a servidores públicos en prevención social.	Formar a servidores públicos en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia con perspectiva de género.	% de servidores públicos certificados.	% de servidores públicos certificados en perspectiva de género. % de servidores públicos certificados en seguridad ciudadana. % de servidores públicos certificados en prevención social.
Eje 2. Promoción de la participación ciudadana.			
5. Fortalecimiento de Consejos de Participación Ciudadana.	Generar y promover la participación ciudadana y la corresponsabilidad en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, a través del apoyo y fortalecimiento de las diversas acciones, propuestas, iniciativas y capacitación de los miembros de los consejos de participación ciudadana en los municipios.	% de participación ciudadana de los consejos de participación municipal.	% de participación ciudadana focalizado (ONG's, grupo vecinal, etcétera) de los consejos de participación municipal. % de percepción ciudadana acerca del desempeño de los integrantes de instituciones de seguridad. % de grupos o ciudadanos capacitados en materia de prevención.

6. Redes ciudadanas de prevención y cohesión social.	Crear redes ciudadanas que articulen individuos, organizaciones de barrios, comunitarias, educativas, gremiales, religiosos, cooperativas, organizaciones de la sociedad civil y colegios profesionales para sistematizar esfuerzos en torno a la prevención social, la seguridad ciudadana y los procesos de cohesión social.	% de grupos ciudadanos creados.	% de organizaciones de barrios creados. % de grupos educativos creados. % de colegios de profesionales creados.
7. Recorridos vecinales para la detección de necesidades en materia de prevención.	Que el Municipio cuente con presupuestos para subsanar las deficiencias detectadas en los espacios urbanos durante las marchas exploratorias de seguridad con participación de la comunidad, que deberán realizarse en barrios afectados por la violencia y la inseguridad.	% de marchas exploratorias realizadas.	% de personas con discapacidad con vulnerabilidad. % de mujeres con vulnerabilidad. % de sectores territoriales con vulnerabilidad.
<b>Eje 3. Promoción y difusión de la cultura de la paz, la legalidad, el respeto y ejercicio de los derechos humanos.</b>			
8. Modelos de mediación comunitaria y escolar.	Fomentar y promover entre la ciudadanía la figura de la mediación como un medio alterno de solución de conflictos, considerando la estructura y dinámica del proceso de mediación, sus límites y mecanismos de aplicación, con el objeto de generar centros, unidades o comités de mediación escolar y comunitaria, integrados por ciudadanos y autoridades municipales.	% de ciudadanos y autoridades capacitados.	% de comités creados. % de centros de mediación creados. % de autoridades capacitados. % de ciudadanos capacitados.

<p>9. Observatorios Ciudadanos/Urbanos Locales.</p>	<p>Fortalecer a Observatorios Ciudadanos/Urbanos/Locales que desarrollen y mantengan sistemas integrados de información que permitan evaluar el impacto de las políticas y los programas públicos y proporcionar insumos para alimentar sistemas de información útiles para la toma de decisiones en la materia.</p>	<p>% de ciudadanos o grupos sociales participando en el observatorio. % de programas de seguridad en seguimiento. % de capacitación virtual ofertada.</p>	<p>% de visitas a sitio electrónico. % de servidores públicos certificados en sistemas computacionales para usuarios. % de información en software de gobernanza urbana. % de programas públicos en materia de seguridad cubiertos por el observatorio.</p>
<p>Eje 4. Desarrollo Institucional para la Prevención de la Violencia.</p>			
<p>10. Modelos y programas de atención integral de la violencia escolar, intrafamiliar y violencia contra las mujeres.</p>	<p>Contar con modelos, protocolos y programas específicos de prevención social y atención integral de la violencia escolar, intrafamiliar y contra las mujeres, desde un enfoque transversal y de corresponsabilidad.</p>	<p>% de violencia escolar, intrafamiliar y contra las mujeres.</p>	<p>% de reducción de violencia escolar en los niños. % de reducción de violencia escolar en las jóvenes de secundaria.</p>
<p>11. Unidades especializadas de la policía para las víctimas de violencia intrafamiliar y violencia de género.</p>	<p>Contar con áreas especializadas y personal de la policía con el perfil y los conocimientos técnico-operativos para la atención de la violencia intrafamiliar y de género, a efecto de disminuir los factores que generan este tipo de violencia, así como contribuir al acercamiento de la ciudadanía con la policía.</p>	<p>% de disminución de factores que generan violencia intrafamiliar y de género.</p>	<p>% de unidades especializadas creadas. % de mandos medios operativos certificados. % de reducción de mujeres con problemas de violencia intrafamiliar. % de reducción niños con problemas de violencia intrafamiliar.</p>

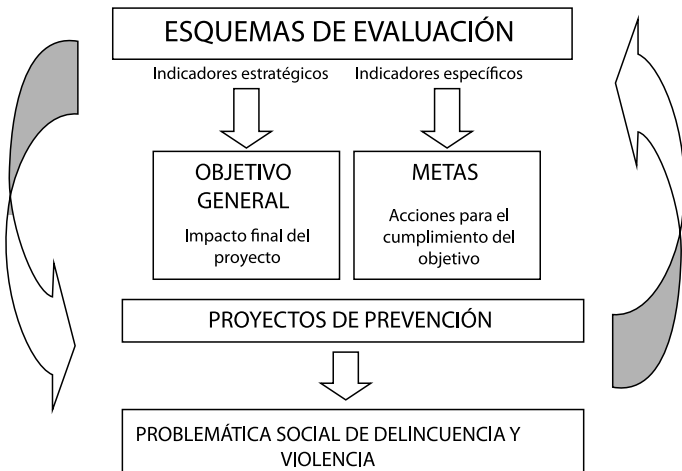


15. Programas dirigidos a jóvenes que participen en pandillas.	Implementar programas de prevención social de la violencia y delincuencia y de fortalecimiento de la cohesión social y comunitaria en grupos de jóvenes que se encuentran en situación de riesgo, promoviendo su participación activa en actividades deportivas, culturales, recreativas y campañas informativas, para convertirlos en agentes de cambio social en su comunidad, evitando la vinculación al crimen organizado.	% de jóvenes que participan en actos violentos.	% de jóvenes que participan en actividades culturales. % de jóvenes (mujeres) que se involucran en actividades de violencia.
Eje 6. Mujeres para la construcción de paz y seguridad.			
16. Creación de redes de mujeres en barrios y colonias.	Promover la participación y organización de las mujeres, a través de la conformación de grupos que fomenten la solidaridad, la seguridad ciudadana y la cohesión social, con el objeto de prevenir la violencia.	% de mujeres que se involucran en actos de violencia.	% grupos sociales de mujeres. % de mujeres promotoras certificadas.

Fuente: elaboración propia en base a CNPDYPC (2011b).

Como se puede observar de la propuesta anterior, se definen los proyectos de prevención que el CNPDYPC definió para el 2011; puntualizando, la definición de indicadores estratégicos, donde cada uno de los mismos busca medir el cumplimiento del objetivo principal de cada proyecto. Así mismo, los indicadores específicos, que permiten ir midiendo las principales actividades y metas de los proyectos en mención.<sup>15</sup>

**FIGURA 2. ESQUEMA DE EVALUACIÓN INTEGRAL EN MATERIA DE PREVENCIÓN.**



Fuente: elaboración propia.

En resumen, se puede definir la importancia de contar con mecanismos de evaluación en materia de prevención del delito. Sin embargo, para el logro integral de la propuesta, es necesario, como mínimo, que los municipios consideren los siguientes esquemas:

- Análisis de las capacidades de infraestructura local, con la finalidad de identificar las capacidades institucionales del municipio, mediante la modernización tecnológica, profesionalización del servidor público, entre otras.

<sup>15</sup> Se puntualiza del cuadro anterior que los indicadores específicos es solo una ejemplificación de los diversos tipos, características y denominaciones. Este ejemplo busca exponer la forma en que estas herramientas de medición pueden apoyar para brindar seguimiento y evaluar las diversas actividades y componentes de los proyectos de prevención definidos en el cuadro anterior.

- Fortalecimiento institucional de las áreas con el liderazgo de estos modelos; ya que es fundamental que cuenten con el personal idóneo y experiencia en materia de prevención, gestión y evaluación de políticas.
- Otra actividad importante es la construcción de un modelo de gestión asociada entre el gobierno y las ONGs para verificar el posible abuso a los derechos humanos de los ciudadanos. Este modelo es estratégico por las siguientes razones:
  - Legitimaría a la acción gubernamental.
  - Fortalecería mejores prácticas de prevención de abusos policial.
  - Sensibilizaría a las distintas corporaciones en la prevención de abusos policial.
  - Cambiaría un modelo de gestión policial.
- Por último y elemento fundamental, la voluntad política de medir los avances y limitaciones tanto de las acciones preventivas, así como de las políticas de seguridad.

## CONCLUSIONES

Se puede considerar que la transferencia de la responsabilidad de seguridad pública y prevención está totalmente definida a nivel municipal, en la medida en que los municipios ya pasan a entender la relevancia de su papel en la seguridad pública. Sin embargo, los municipios con condiciones de asumir esa responsabilidad deben buscar conocer el problema local, a partir de un diagnóstico social y situacional, y planificar sus acciones, integrando sus órganos con los demás entes federados, articulando a la sociedad civil para el proceso de toma de decisiones, acompañando las acciones y evaluando los resultados obtenidos.

Es importante analizar la importancia de un enfoque transversal en materia de prevención del delito. En este tema, se establece que a nivel municipal, este tipo de tareas sean llevadas a cabo por las instancias locales de educación, desarrollo social, deporte y recreación, cultura, salud y urbanismo. Cuando estos órganos desarrollan sus competencias por medio de programas y acciones integradas, en la ejecución de una planificación precedida de un diagnóstico social, capaz de indicar cuál y dónde están los problemas prioritarios del municipio, los mismos pasan a constituir una red de intervención efectiva en la dinámica de la violencia.

Se pudo observar en el desarrollo del documento, la necesidad de incluir en todo proyecto preventivo mecanismos que midan el desempeño de los mismos. En base a esta propuesta, queda clara la necesidad de conocer el impacto final de cada proyecto y los resultados que van arrojando en el transcurso de su implementación. En este contexto, es fundamental que este tipo de herramientas de evaluación sean concebidas de forma integral; es decir, mediante un conjunto de valores que van desde la visión y voluntad política, cultura organizacional para resultados y profesionalismo en los diversos actores relacionados.

Un punto a destacar es la importancia de fortalecer institucionalmente las áreas claves para llevar a cabo un proceso eficaz de implementación de este tipo de propuestas; donde no solo se busque la aplicación efectiva de mecanismos de evaluación, sino que de toda la política pública en materia de inseguridad (estrategias operativas, políticas de prevención, inhibición de la delincuencia, entre otras).

Por lo tanto, es clave que los gobiernos locales cambien ese paradigma tradicional de administración, en el que se focaliza enormemente en la gestión de mayores recursos, descuidando el fortalecimiento a la gestión, políticas y prevención municipal. La experiencia internacional nos afirma que el punto central de la disminución de delitos en lo local parte de la articulación efectiva entre gestión, políticas operativas – preventivas y la articulación policial entre los 3 órdenes de gobierno y no solo en la mayor cantidad de recursos ejecutados.

Ahora bien, un escenario fronterizo enfrenta una coyuntura muy compleja dada la creciente influencia de los temas de inseguridad, violencia y del crimen organizado en los ámbitos locales y federales. Esta coyuntura es propicia para implementar efectivamente políticas de prevención eficaces y estratégicas, que se vea traducido en mecanismos de evaluación y de seguimiento. El análisis presentado da cuenta de avances importantes, pero que no necesariamente han fortalecido una nueva cultura de evaluación y su institucionalización correspondiente bajo una gestión intergubernamental y con una visión estratégica, integral y transversal. La ausencia de estas acciones ha favorecido el auge de la violencia, la inseguridad y el posicionamiento de los grupos delictivos en la frontera con México. De ahí que el reto principal sea el de atender tales retos bajo una perspectiva de mayor responsabilidad con la comunidad y mayores capacidades institucionales y de gestión.

A manera de conclusión, para poder diseñar un modelo integral de evaluación y tener la posibilidad de evaluar eficazmente los proyectos de prevención, es necesario, como inicio, el correcto de diseño de proyectos y programas preventivos. No podemos evaluar algo que desde su raíz, cuenta con directrices erróneas y escasa focalización. En estos términos, la tarea clave de las instancias de prevención en los municipios es, la elaboración de proyectos bajo una metodología científica de planeación, la creación de instrumentos de medición que fijen su diseño a lo que realmente se quiere medir para que, posteriormente, se pueda iniciar con un proceso de monitoreo y evaluación de resultados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Municipios de México A.C (AMMAC) (2008), Reporte de resultados SINDES 2008, rueda de prensa, 3 de Octubre, México.
- Bustelo, María (1999), “Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas”, *Revista española de Desarrollo y Cooperación*, No. 4, pp. 9-29.
- Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPDYPC) (2011a), presentación institucional, Secretaria de Gobernación, México.
- \_\_\_\_\_ (2011b), Catálogo de Programas, Proyectos y Acciones de Prevención Social y Participación Ciudadana, Secretaria de Gobernación, México.
- Crawford, A (1998), *Crime prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*, Longman series.
- Diario Oficial de la Federación (2009), Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009, México.
- Embajada de los Estados Unidos en México, [http://www.usembassy-mexico.gov/sborders\\_Merida\\_Initiative.html](http://www.usembassy-mexico.gov/sborders_Merida_Initiative.html)
- García, Pablos F. (2003), *Tratado de Criminología*. Ed. Tirabtló Blanche. Valencia.
- Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI) (2006), Atlas delictivo del fuero común 1997 – 2006, ICESI, México.
- Lahosa, J. (2000), *Prevención de la Inseguridad Urbana: Compromisos de las Ciudades*. En: Acero, H. (et.al) *Conversaciones públicas para Ciudades Seguras*. Ediciones SUR, Santiago.
- Meny, Yves y Thoening, Jean (1992), *Las políticas públicas*, Ariel, España.
- Ospina, Sonia (2000), “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”, Republica Dominicana, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 24 al 27 Octubre.
- Patton, M.Q (1986), *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Sage, Newbury Park.
- Poder Ejecutivo Federal (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-*

2012, Presidencia de la República, México.

Ramos, José María y Alberto Villalobos (2010), “La evaluación del desempeño en México: experiencias y retos para el desarrollo local” en Ramos, José María, José Sosa y Félix Acosta, *La evaluación de políticas públicas en México*, El Colegio de la Frontera Norte – INAP, México.

Ramos, J. (2004), *Gestión de la Cooperación Transfronteriza México-Estados Unidos en el Marco de la Inseguridad Global: Problemas y Retos*. Editorial Porrúa, CMAI and H. Cámara de Diputados. México.

Shaw, M. (2001), *The Rol of the local Government in Community Safety*. International Center for the Prevention of Crime. Centro Internacional para la Prevención del Crimen, CIPC, Montreal.

Vanderschueren, F. y Pretella, L. (2003), *Ciudad y Violencia. Seguridad y Ciudad*. En Balbo, M., Jordán, R. y Simioni D. *La Ciudad Inclusiva*. CEPAL.

Weiss, Carol H. (1998), *Evaluation: Methods for Studying Programs & Policies*, 2nd edition. Prentice Hall, New Jersey.

\_\_\_\_\_ (1990), *Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*, 2da edición, Ed. Trillas, México.

# HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL TRANSVERSAL EN EL MUNICIPIO DE TIJUANA

Félix Acosta Díaz  
Profesor – Investigador, Departamento de  
Estudios de Administración Pública de El Colegio  
de la Frontera Norte (El Colef), Tijuana, B.C.



**E**l propósito de este trabajo consiste en delinear los elementos conceptuales, normativos y técnicos para la integración de una política social para el municipio de Tijuana que tenga a la transversalidad como eje ordenador del conjunto de acciones orientadas a promover el bienestar social y el desarrollo humano de forma equitativa mediante la atención a las personas y los grupos sociales más vulnerables de la población del municipio. Hablar de transversalidad implica a su vez reconocer la complementariedad de dos instrumentos esenciales de la política pública: la gestión interorganizacional y la participación social. Estos dos instrumentos constituyen la base de una nueva forma de gobernar las políticas públicas que trasciende las formas tradicionales de gestión pública y que parte del principio de que más allá de la eficiencia del gobierno, la cual es considerada como un valor necesario y útil de la administración pública, está la insuficiencia del gobierno, la cual solamente puede ser superada con la participación de los otros actores de la sociedad en el ejercicio de gobernar. Mientras que la gestión interorganizacional permite mejorar y hacer más eficiente la gestión de las políticas públicas, la participación social permite garantizar la calidad institucional de la política pública. Esta nueva forma de concebir la acción del gobierno es conocida como la Nueva Gobernanza (Acosta, 2010; Aguilar, 2006, 2010).

El punto de partida y la referencia obligada de esta propuesta de política social transversal es el Plan de Desarrollo Municipal 2011-2013 (IMPLAN, 2011), el cual contiene los principios rectores de la planeación municipal, organiza la acción de gobernar en un conjunto de objetivos, estrategias, programas y acciones de política pública, asigna recursos presupuestales, identifica metas y dependencias responsables de los programas operativos anuales, y establece un sistema de gestión, monitoreo y evaluación de los programas y las políticas públicas basado en los principios de la gestión para resultados.

Para establecer y definir los objetivos y las estrategias de la política social, se utilizó el Programa Operativo Anual, el cual constituye el instrumento de gestión de las decisiones de política pública de la administración pública municipal para el trienio 2011-2013. La propuesta contenida en este documento complementa las estrategias, los programas y las acciones en materia de desarrollo social con algunas propuestas para mejorar la gestión transversal, promover la participación social y fortalecer la rendición de cuentas. En ese sentido, la propuesta de política social que se presenta establece los vínculos argumentativos entre el Plan Municipal de Desarrollo y el Programa Operativo Anual, impulsa la integración vertical y la cooperación horizontal entre las diferentes dependencias y organismos operadores de la política social, y fortalece la participación de la sociedad civil organizada en las diferentes tareas de la política social, para mejorar su gestión e incrementar su eficacia. Con la implementación de esta propuesta, el municipio de Tijuana puede convertirse en un ejemplo de mejora integral de las políticas pública a nivel nacional. A continuación se presentan los principales conceptos teóricos en los que se fundamenta la propuesta y se asocian sus significados con el estado que guarda actualmente la gestión de la política social en el municipio.

## MARCO CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA SOCIAL TRANSVERSAL

Apenas en 2008 la primera crisis económica del siglo XXI nos volvió a recordar la fragilidad estructural de los gobiernos y sus instituciones ante los impactos económicos externos y contribuyó a fortalecer el cuestionamiento de la capacidad del Estado para dirigir el proceso de desarrollo económico y abatir la pobreza en un nuevo y todavía más complejo contexto de producción e intercambio de bienes y servicios caracterizado por la globalización y por la creciente interdependencia entre los procesos, los agentes económicos, las regiones y los países. Estos cuestionamientos prácticos y teóricos de la capacidad del Estado han contribuido a impulsar en varios países -incluyendo a México- una serie de reformas orientadas a modificar la naturaleza del Estado y las características y los ámbitos de acción del gobierno -en los que se inserta la política social-, las cuales que pueden organizarse en dos líneas generales de razonamiento teórico-conceptual: la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza (ver Aguilar, 2006, 2010).

Una primera línea de razonamiento se centra en el análisis del *sujeto* Estado-gobierno y hace énfasis en la necesidad de cambiar la naturaleza del Estado y en la urgente y permanente corrección de la *ineficiencia* económica y administrativa del gobierno<sup>16</sup>. Así, desde inicios de la década de los noventa, los gobiernos nacionales que han impulsado reformas neoliberales para reconstituir políticamente y reestructurar en la práctica el papel del estado y los ámbitos de acción del gobierno encontraron su sustento teórico y conceptual en los principios de la Nueva Gestión Pública (Hood, 1991; Osbourne y Gaebler, 1992; Dunleavy y Hood, 1994; Osbourne y Plastrick, 1999). Después de un breve pero espectacular periodo de auge que abarca toda la década de los noventa y los primeros años del siglo XXI, la Nueva Gestión Pública ha empezado a recibir una serie de críticas que ponen en duda tanto su fortaleza teórico-conceptual como su pertinencia práctica (ver Aguilar, 2010). Para algunos autores (Dunn y Miller, 2007; Osborne, 2006), más que un nuevo paradigma en la disciplina de la administración pública, la Nueva Gestión Pública constituye solamente un conjunto de principios instrumentales -que representan más bien una definición operativa de la Nueva Gestión Pública- que algunos de sus autores más representativos (Osbourne y Gaebler, 1992), organizaron alrededor del lema “reinventando el gobierno” y que ofrecían respuestas a problemas prácticos que en ese momento enfrentaba la acción del gobierno.<sup>17</sup>

A que a pesar de las críticas que ha recibido, la Nueva Gestión Pública ha tenido en varios países, incluyendo a México, una influencia considerable en la definición del papel del estado y de las características de las políticas públicas desde la década de los noventa. Aunque a las críticas que cuestionan su fortaleza conceptual se suman aquellas relacionadas con los resultados deficientes en su implementación -particularmente en países en desarrollo- la racionalidad instrumental y operativa de la Nueva Gestión Pública sigue teniendo una influencia importante en el ejercicio de la administración pública y en los alcances de la política pública en varios de estos países, a pesar de que algunas de las experiencias

16 En la práctica, muchos países impulsaron políticas neoliberales que tuvieron como ejes el adelgazamiento del estado, la desregulación de los mercados, la privatización de los servicios públicos, y la focalización de la política social.

17 En su definición más extrema, la NGP establece la superioridad de la racionalidad económica y administrativa del sector privado por encima de la del sector público, a partir del supuesto de que dicha racionalidad, aplicada a la producción y provisión de bienes y servicios públicos, conducirá de manera automática a la mejoría en la eficiencia y la eficacia de la administración pública en la provisión de dichos bienes y servicios.

de su aplicación suelen tener muy poca relación con sus principios fundacionales, ocasionando algunos efectos negativos en su práctica. Inclusive algunos autores que han estudiado la aplicación exitosa de la racionalidad instrumental de la Nueva Gestión Pública<sup>18</sup> en el caso de Nueva Zelanda han advertido de las dificultades para su aplicación en los países menos desarrollados (ver Schick, 1998).

Una segunda línea de razonamiento teórico-conceptual se centra más bien en el *proceso* de gobernar y cuestiona no la ineficiencia administrativa y económica del gobierno, sino la *insuficiencia* del Estado y del gobierno en el proceso de dirigir a la sociedad en un contexto de profundas transformaciones propias de las sociedades modernas (Aguilar, 2006, 2010). En oposición al enfoque de la Nueva Gestión Pública, la Gobernanza o más bien la Nueva Gobernanza, se centra en el necesario acompañamiento del Estado por parte de la sociedad organizada y en la *eficacia social* de las actividades de gobierno en la *solución de problemas sociales* y la *creación de oportunidades*. De hecho, para algunos autores de la gobernanza, las decisiones sobre cómo gobernar no tienen un carácter necesariamente dicotómico, como lo señalan los seguidores de la Nueva Gestión Pública, pues estas decisiones sobre los modos más apropiados para gobernar las sociedades modernas deberían combinar las mejores características de los diferentes modelos, paradigmas o perspectivas, centrándose más bien en el “esto y lo otro” en lugar del “esto o lo otro” (ver Aguilar, 2010; Kooiman, 2004; Kooiman, et al, 2008).<sup>19</sup>

De esta manera, la *gobernanza interactiva* o *gobernanza sociopolítica*, como la definen sus autores más representativos, constituye una perspectiva teórica que ofrece un marco analítico de referencia para entender la naturaleza cambiante y diversa del papel

---

18 Aguilar (2010), ha argumentado que la desregulación constituye el “talón de Aquiles” de la Nueva Gestión Pública, pues la crisis financiera de 2008 mostró que es necesario volver a considerar la regulación de los mercados, especialmente el mercado financiero, debido a que en los años recientes ha mostrado ser una fuente de volatilidad económica y de inestabilidad social. Aunque en menor grado, la privatización de los bienes y servicios públicos también genera dudas, no tanto respecto al cumplimiento del criterio de eficiencia económica, sino respecto a criterios asociados a su “calidad institucional” (legalidad, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana). En cambio, el principio de costo-eficiencia de las acciones del gobierno (organizadas en programas y políticas), constituye un elemento de reconocido valor que vale la pena mantener, especialmente en los tiempos actuales de disminuidas fortalezas fiscales de los gobiernos producto de los ajustes neoliberales y neogerenciales.

19 Desde este punto de vista, al hablar de tendencias en la tarea de gobernar, es más apropiado entonces hablar de un *cambio* en el papel del gobierno, más que de una *disminución* del papel del gobierno, de tal manera que la redefinición del papel del Estado y del gobierno no convierte en obsoletas las formas tradicionales de gobernar, sino que reconoce que la solución de los problemas sociales requiere de la combinación de un número cada vez mayor de enfoques, instrumentos y actores sociales.

del Estado y el gobierno en la conducción del proceso de gobernar, a partir del supuesto de que las sociedades modernas son gobernadas por una combinación de esfuerzos o *interacciones* de gobierno, las cuales constituyen *respuestas* a problemas -como la pobreza, la violencia social, el deterioro del medio ambiente- en sociedades que son esencialmente complejas, diversas y dinámicas, tal y como sucede con las sociedades modernas (Kooiman, 2004; Kooiman et al, 2008).

Esta perspectiva teórica, que tiene su base “en el desarrollo social y es particularmente atribuible a las crecientes interdependencias sociales” (Kooiman, 2004:172), observadas en las sociedades contemporáneas, establece “diferentes formas de interacción sociopolítica como punto central en el que se establecen diferentes distinciones, tales como las que se dan entre autogobernanza, cogobernanza y gobernanza jerárquica y entre órdenes de gobernanza, tales como el primer orden de gobernanza, que implica la solución de problemas y la creación de oportunidades, el segundo orden de gobernanza, que contempla las condiciones institucionales, y la metagobernanza, que se refiere a los principios que gobiernan la propia gobernanza” (Kooiman, 2004:171; ver también Aguilar, 2006 y Kooiman, et al, 2008).

Así, la Nueva Gobernanza hace énfasis en la solución de problemas públicos y la creación de oportunidades sociales a partir de las interacciones entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil y parte del reconocimiento de la existencia de *distinciones* entre *modos* de gobernanza y órdenes de gobernanza. Para entender la complejidad de la naturaleza de las interacciones que establecen los diversos actores, la Nueva Gobernanza agrupa a estas interacciones en tres modos de gobernanza. En el primer modo, denominado gobernanza por autogobierno o autogobernanza, toman lugar las interacciones sociopolíticas correspondientes a sistemas que solamente pueden ser gobernados por sus “modelos internos y autoreferenciados de organización y operación”; en términos prácticos, el autogobierno remite a sistemas en los que son los propios actores y no el gobierno los que atienden y aseguran el funcionamiento del sistema y la provisión de las necesidades de la ciudadanía de manera autosostenida (Kooiman, 2004: 180; Kooiman, et al, 2008).

En contraste, el segundo modo de gobernanza, o cogobernanza, pone el énfasis en la constitución de “formas organizadas de interacción” en la tarea de gobernar, en las que “los actores cooperan, se coordinan, se comunican sin un actor de gobierno central o dominante”. El aspecto central de este modo de gobierno radica en que los diferentes

actores sociales “reúnen esfuerzos alrededor de un propósito común... y comprometen sus propias identidades y autonomía”, aunque de manera parcial, en el proceso de gobernar, a cambio de acuerdos mutuos, derechos y obligaciones (Kooiman, 2004:179-180; Kooiman, et, al, 2008). Finalmente, el modo jerárquico de gobernanza es usado para representar las típicas relaciones entre el Estado y la sociedad, en las que el primero se mantiene como el actor central y primario de la gobernanza. El carácter jerárquico de este modo gobierno no implica que desaparezcan las interacciones sociopolíticas; por el contrario, “los derechos y obligaciones de los actores sociales se organizan de acuerdo a unas responsabilidades supraordenadas y subordinadas” y “las sanciones positivas sujetas a las intervenciones tienen un carácter altamente formalizado y están sujetas a garantías políticas y jurídicas” (Kooiman, 2004:179, 183).

Este modo de gobernanza se distingue por la primacía de los sistemas de intervención pública en las cuestiones sociales y porque en la mayor parte de los casos las intervenciones se hayan frecuentemente enlazadas con algún tipo de marco legal, regulatorio, normativo o administrativo cuya observancia constituye una prioridad ineludible para el gobierno y los propios actores sociales (Kooiman, et al, 2008). A pesar de los avances logrados a partir de la implementación de la Nueva Gestión Pública, una revisión de la estructura institucional y administrativa del gobierno de los diferentes niveles ha mostrado que en la formulación, la gestión y la evaluación de las políticas públicas persiste un grave problema de fragmentación de las acciones del gobierno orientadas a satisfacer los diferentes problemas sociales, entre los que se encuentran la pobreza y la vulnerabilidad social. Tal es el caso de la política social del gobierno municipal de Tijuana, en la que las entrevistas llevadas a cabo a los diferentes operadores de los programas sociales del gobierno hicieron evidente la falta de coordinación y de articulación de la política social y la necesidad de impulsar nuevos esquemas basados en los principios de la Nueva Gobernanza.

De esta manera, la propuesta de política social que se presenta en este documento está orientada a la creación de nuevos mecanismos de integración a partir de dos formas mutuamente interdependientes de integración de las políticas públicas: la gestión interorganizacional y la participación social. Mientras que la primera remite a la integración vertical y la cooperación horizontal entre las diferentes dependencias y organismos del gobierno municipal responsables de operar la política

social, la segunda exige la incorporación de la sociedad civil organizada en los procesos de formulación, gestión, monitoreo y evaluación de la política social. Como se ha mencionado en la introducción, el propósito de la propuesta de política social que se presenta consiste en la integración de una política social para el municipio de Tijuana que tenga a la transversalidad como eje ordenador del conjunto de acciones orientadas a promover el bienestar social y el desarrollo humano de forma equitativa mediante la atención a las personas y los grupos sociales más vulnerables de la población del municipio. Para ese propósito, ofrecemos en el siguiente apartado un diagnóstico de los principales problemas sociales que enfrenta actualmente el municipio de Tijuana.

## PROBLEMÁTICA SOCIAL LOCAL

En este apartado se analizan los principales factores de riesgo social que pueden afectar negativamente a la calidad de vida de la población del municipio y que requieren de atención por parte de las autoridades municipales en materia de política social. Para ello, se consideran como variables dependientes a la pobreza y la vulnerabilidad social y se clasifica a los factores de riesgo social en cuatro grupos: en el primero se consideran aquellos asociados al territorio; en el segundo se consideran aquellos asociados a la dinámica familiar y el capital social; en el tercero los ligados a la ausencia de oportunidades sociales; y en el cuarto se incluyen aquellos asociados a la cultura; en todos los casos, se identifican los grupos y sectores sociales que por su condición de mayor vulnerabilidad deben constituir la población objeto de las acciones y los programas de la política social municipal.

Las referencias fundamentales para este análisis de la problemática social local han sido el diagnóstico social preparado por El Colegio de la Frontera Norte (ver López Estrada, 2009a), así como las más recientes mediciones de pobreza y rezago social a nivel municipal realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), para 2010.

- Factores de riesgo social asociados al territorio: la dinámica demográfica, la urbanización, la vivienda y los servicios públicos.

La relación entre el territorio y la población en el municipio de Tijuana está marcada por su condición de municipio fronterizo

y vecino de California, uno de los estados más desarrollados de los Estados Unidos. El acelerado crecimiento demográfico derivado de la dinámica económica fronteriza, la expansión cotidiana de la mancha urbana en un marco de irregularidad de tenencia de la tierra, la existencia de prácticas de autoconstrucción de viviendas con materiales usados y carencia de servicios públicos, son elementos que caracterizan el desarrollo urbano del municipio, rebasando en muchas ocasiones las capacidades de planeación y de gestión de las autoridades locales (ver Zavala Mora, 2009a, 2009b; ver también González Ramírez, 2009).

Como resultado de lo anterior, el municipio enfrenta actualmente un importante déficit en materia de infraestructura urbana y social, el cual está relacionado con procesos de segregación social que se expresan espacialmente, afectando de manera especialmente negativa a los grupos sociales más vulnerables, es decir a aquellos segmentos de población, especialmente migrantes, que tienden a asentarse en las zonas de riesgo y en las colonias periféricas del municipio. Las mediciones de pobreza y rezago social para 2010 elaboradas por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval), indican que del total de la población en el municipio, 10.4% (166,737 habitantes), enfrentaba carencias en calidad y espacios de la vivienda y un 2.4% (38,435 personas), enfrentaban carencias en el acceso a los servicios básicos en la vivienda (Coneval, 2011). En relación a la situación demográfica, el municipio de Tijuana es el que presenta el mayor dinamismo en el estado de Baja California, de tal manera que su área de influencia abarca ya prácticamente a los municipios de Rosarito y Tecate.

Los datos del censo de población muestran para 2010 que Tijuana es el tercer municipio más poblado del país, con una población de 1,559, 683 habitantes, solamente después de los municipios de Iztapalapa y Ecatepec en el Estado de México. Del total de la población, el 50.2% son hombres y el 49.8% son mujeres. La dinámica de la población de Tijuana está caracterizada por la migración proveniente de otros estados del país y de otros municipios de Baja California. De acuerdo con las cifras de los censos de población, la población nacida en otras entidades diferentes de Baja California representaba el 56% del total en 2000 y este porcentaje disminuyó ligeramente a 52% en 2010. Hasta el año de 2000, esta migración explicó en gran medida las altas tasas de crecimiento demográfico del municipio observadas durante toda la segunda mitad del siglo XX, las cuales llegaron a

niveles de 5.1% y 5.0% en las décadas de 1980-1990 y 1990-2000, producto de la expansión de la industria maquiladora de exportación en toda la frontera norte durante estas dos décadas. Estas tasas de crecimiento poblacional, bastante por arriba de la media nacional, la cual fue de 2.0% y de 1.9% en los mismos periodos, explica en gran medida el rezago en la infraestructura urbana y social del municipio y los problemas del gobierno local para resolver las necesidades de la población.

Sin embargo, una vez que las maquiladoras empezaron a abandonar el municipio a partir de 2001 en busca de mejores menores costos de la fuerza de trabajo y mejores condiciones institucionales, el ritmo de crecimiento de la población del municipio disminuyó a 2.5% en el periodo de 2000 a 2010, mientras que la media nacional bajó a 1.4%. Además de la partida de las maquiladoras iniciada en 2001, el cierre de la frontera por parte del gobierno de los Estados Unidos a partir de los eventos terroristas de septiembre de 2001, la actual crisis económica iniciada en 2008, el incremento del desempleo y la violencia asociada al narcotráfico ha sido señalados también como otras causas del menor dinamismo económico y demográfico observados en el municipio en el periodo reciente (Coubes y Silva, 2009). A pesar de esta caída en el crecimiento demográfico del municipio, los rezagos acumulados en la infraestructura urbana y social siguen constituyendo un reto importante para el gobierno municipal, especialmente en materia de vivienda popular progresiva, asentamientos en zonas de riesgo, e infraestructura urbana básica como alumbrado público, pavimentación, drenaje pluvial, transporte y espacios de recreación.

Además, la crisis económica actual ha venido a acentuar los efectos negativos de la globalización en el municipio: segregación social y fragmentación espacial, las cuales se manifiestan en dificultades de acceso de la población a los centros de trabajo y a los servicios de educación, salud y recreación, las cuales afectan mayormente a las mujeres los jóvenes y los niños (López Estrada, 2009b).

- Factores de riesgo social asociados a la dinámica familiar: convivencia familiar, relaciones de género y capital social.

En Tijuana, algunas tendencias en las estructuras de los hogares sugieren la existencia de contextos familiares que pueden estar provocando situaciones de riesgo social, sobre todo para las

mujeres, los niños y los jóvenes de las familias de menores ingresos; estas situaciones de riesgo pueden además verse agravadas por los efectos de la actual crisis económica, por el incremento reciente del desempleo y por la informalidad persistente en el mercado de trabajo (López Estrada, 2009c; Coubes y Silva, 2009). En relación con la estructura de los hogares, las tendencias nacionales, acentuadas en los municipios fronterizos como Tijuana apuntan hacia una disminución en el tamaño de los hogares, hacia la diversidad en los tipos de hogares, hacia la emergencia de hogares con jefatura femenina, hacia el envejecimiento de los hogares y hacia una mayor participación de las mujeres en las actividades generadoras de ingreso para el hogar (López Estrada, 2009c).

Además, los hogares y las familias constituyen el espacio social en el que se lleva a cabo la reproducción material y simbólica de la sociedad. Las decisiones que se toman al interior de los hogares en relación a quienes participan en el mercado de trabajo y quienes se hacen cargo del trabajo doméstico y del cuidado de los hijos son producto de relaciones de poder y de resistencia, de armonía y de conflicto entre géneros y generaciones. Los patrones de convivencia familiar resultantes no siempre favorecen la existencia de relaciones equitativas entre los diferentes miembros del hogar y en algunos casos producen situaciones de violencia familiar.

En general, los hogares en los que mujeres, niños y jóvenes están más expuestos a la vulnerabilidad social o al riesgo social derivado de situaciones de violencia familiar son aquellos en los que ambos cónyuges trabajan y ocurren situaciones de conflicto por la persistencia de valores tradicionales; los que se encuentran encabezados por mujeres y que no cuentan con redes familiares o sociales de apoyo que les puedan ayudar a resolver el problema del cuidado de los hijos; los hogares reconstituidos, en los que los niños pueden ser objeto de maltrato o abuso sexual por parte de la pareja masculina; y los hogares ampliados o compuestos, en los que el hacinamiento en los espacios de la vivienda puede producir conflictos y situaciones de riesgo para los miembros más vulnerables de la familia (López Estrada, 2009c). En todos estos casos, los grupos sociales más afectados son los niños, los jóvenes, las mujeres y los adultos mayores, los cuales se ven expuestos a situaciones de vulnerabilidad social, de abandono, o de violencia intrafamiliar.

En Tijuana, un contexto social en el que la migración interna proveniente de otros estados del país ha jugado un papel importante

en el proceso de poblamiento del municipio, la ausencia de redes familiares y sociales de apoyo disponibles para las familias es compensada por las acciones de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales juegan un papel muy importante en el apoyo a las familias de menores ingresos y en la formación de capital social. En Tijuana están registradas alrededor de 500 organizaciones de la sociedad civil, las cuales atienden a diferentes grupos sociales vulnerables en aspectos tales como la asistencia social, la rehabilitación y reintegración social de personas con adicciones, los servicios de salud comunitaria, el apoyo al deporte y la cultura, el desarrollo comunitario, la atención a personas con capacidades diferentes, y el apoyo a grupos indígenas, migrantes y niños y jóvenes en situación de calle (González Corona, 2009).

Estas organizaciones mantienen una vinculación estrecha con las autoridades municipales y trabajan en coordinación con ellas. A estas organizaciones de la sociedad civil se suman los colegios de profesionistas, las asociaciones empresariales y los sindicatos. En todas estas organizaciones existen elementos para fortalecer la formación de capital social y muchas de ellas han promovido una serie de mecanismos de participación ciudadana y de control social -como consejos ciudadanos, observatorios y consejos consultivos- que coadyuvan además a la protección y la defensa de los derechos de grupos sociales vulnerables, es necesario fortalecer los mecanismos de participación social para mejorar la calidad de la gestión de los programas y acciones de la política social.

- Factores de riesgo social asociados a la ausencia de oportunidades sociales: empleo, educación, salud y seguridad social.

Hasta hace pocos años, Tijuana se distinguía en el contexto nacional por las oportunidades de empleo que ofrecía el mercado de trabajo, lo que constituyó un fuerte atractivo para la migración proveniente de otros estados de la república. Los relativamente altos salarios, las oportunidades de inserción laboral para las mujeres en un mercado de trabajo diversificado y con una fuerte presencia de la industria maquiladora de exportación y las ventajas de su localización vecinal con el estado de California en los Estados Unidos, compensaban de alguna manera los rezagos de servicios e infraestructura urbana y social para la población, especialmente los niños y los jóvenes (Coubes y Silva, 2009). Sin embargo, la pérdida de dinamismo de

la industria maquiladora observada a principios de la última década y la crisis económica actual iniciada en 2008 con el crecimiento en los precios mundiales de los alimentos y acrecentada por la caída del sistema financiero en los Estados Unidos, han ido rompiendo con esa imagen de Tijuana como un lugar de oportunidades para todos, generando un rompimiento de las expectativas de bienestar y de movilidad social para la población.

Un dato indicativo de esta situación lo constituye la tasa trimestral de desempleo en el municipio, la cual se había mantenido en los niveles de 3.0% y que con la crisis económica alcanzó un pico de hasta 9.3% en el último trimestre de 2009, según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Otro dato revelador de la necesidad de la población ante la caída de los ingresos laborales muestra que a finales de 2009, una cuarta parte de los hombres y una quinta parte de las mujeres debe trabajar jornadas de más de 48 horas para compensar la caída de los ingresos reales (Coubes y Silva, 2009). Actualmente, en un nuevo contexto nacional transformado por la crisis económica mundial, el municipio de Tijuana está explorando nuevas opciones para el desarrollo regresando a su vocación inicial por los servicios y el comercio, aunque su cercanía con Estados Unidos mantiene atadas en gran parte las posibilidades de desarrollo regional a los resultados de la economía estadounidense y a las posibilidades de gasto de sus habitantes.

La magnitud de la caída de los niveles de ingreso laboral de la población (ver Coubes y Silva, 2009), ha ocasionado de hecho un repunte de la pobreza, tanto a nivel estatal como a nivel municipal. Mientras que para el estado de Baja California los niveles de pobreza aumentaron de 26.4% (799.5 miles de habitantes), con un promedio de 2.0 carencias en 2008 a 32.1% (1,017.0 miles de habitantes), en 2010 con un promedio de 2.2 carencias, la pobreza a nivel municipal llegó en 2010 a 32.7% (29.2% de pobreza moderada y 3.5% de pobreza extrema), lo que equivale a una población de 525,769 habitantes. En el mismo año, 40.1% de la población del municipio (643,641 personas), eran vulnerables por carencias sociales, 6.0% (96,727 personas), eran vulnerables por ingreso, y apenas el 21.1% de la población (337,818 personas), no eran ni pobres ni vulnerables (Coneval 2011).

La caída en los niveles de ingreso provocada por la crisis económica y la contracción en el empleo, provocó al mismo tiempo que en 2010, hubiera en el municipio 622,495 personas (38.8%), con ingresos por abajo de la línea de bienestar económico y no tuviera

ingresos suficientes para adquirir la canasta básica de satisfactores, 162,835 personas (10.2%), con ingresos por abajo de la línea de bienestar mínimo y 255,725 personas (15.9%), sin acceso a la alimentación (Coneval, 2011). En relación a la salud, la seguridad social y la educación, los mismos datos del Coneval indican que para 2010, en el municipio de Tijuana existía un 41.1% de la población (657,444 personas), sin acceso a los servicios de salud, un 55.9% de la población (895,956 personas), sin acceso a la seguridad social y un 17.2% de la población (275,372 personas), con rezago educativo (éste último considerando solamente un umbral de 6 años de educación obligatoria) (Coneval, 2011).

En relación a la educación, los datos del Sistema Educativo Estatal muestran que los mayores rezagos se encuentran en los niveles medio superior y superior. En el primer caso, tomando en cuenta relación entre la matrícula y la población que debe ser atendida, los porcentajes de atención o asistencia escolar se encuentran alrededor de 58%, mientras que la matrícula de la educación superior no llega a 25% de la población que debiera ser atendida. Entre las causas explicativas de este déficit se encuentran la carencia de planteles de las instituciones públicas, la deserción escolar y a la propia decisión de los jóvenes de no continuar estudiando por razones personales o familiares.

Los datos del Sistema Educativo Estatal muestran también que los mayores porcentajes de deserción escolar se encuentran en el nivel medio superior y que este problema está asociado en muchos casos a la necesidad de trabajar de los jóvenes debido a las presiones familiares por la falta de ingresos (Reyes Santos, 2009). En relación a la salud, es importante mencionar un factor de riesgo social de especial relevancia para la población adolescente, especialmente las mujeres. Las estimaciones disponibles muestran que en un contexto social en el que las uniones libres son comunes, cerca del 20% de los embarazos registrados en el municipio en un periodo de referencia temporal particular corresponden a mujeres jóvenes de entre 15 y 19 años y que de las adolescentes de 12 años y más que declaran haber iniciado su vida sexual, cerca de un 65% han estado embarazadas. Esta situación afecta negativamente a las jóvenes al exponerlas a riesgos de mortalidad, abandono escolar, falta de desarrollo personal y maltrato por parte de sus parejas, por falta de información de las madres adolescentes acerca de sus derechos fundamentales (Mejía Arango, 2009).

Las cifras de pobreza, carencia de ingresos, y falta de acceso a la alimentación, la educación, la salud y la seguridad social muestran el tamaño de los retos de la política social en el municipio y demandan la coordinación efectiva y el esfuerzo integral de las autoridades federales, estatales y municipales para resolver el problema de la pobreza y la vulnerabilidad social en Tijuana. Debido a que las posibilidades de los gobiernos municipales están muy restringidas por las restricciones presupuestales, es necesario que las acciones municipales orientadas al desarrollo social estén debidamente focalizadas de manera que se atiendan efectivamente las necesidades de los sectores sociales más vulnerables que no estén siendo cubiertas por los programas estatales o federales existentes.

- Factores de riesgo social asociados a la cultura: discriminación social y cultura de la legalidad.

La desigualdad social produce y reproduce también un conjunto de sistemas de diferenciación social que dan lugar a prácticas de discriminación en contra de los sectores sociales más vulnerables. En el caso de Tijuana, como sucede en el resto del país, estos sistemas de diferenciación social están basados en el género, la edad, la escolaridad, la clase social, el origen étnico, las creencias religiosas, las preferencias políticas, las preferencias sexuales y la condición de migrante (ver Gomis Hernández, 2009).

Además, las prácticas de discriminación social en contra de las mujeres, los niños, los jóvenes, los adultos mayores, los más pobres, las personas en situación de calle, los indígenas, los gay, las lesbianas, los bisexuales, los transexuales, los transgénero, las personas dedicadas al comercio sexual, los indígenas, los migrantes y los deportados son reforzadas por los medios de comunicación a través de la transmisión de estereotipos o imágenes preconcebidas y simplificadas de las personas diferentes, provocando y reforzando el rechazo y el abandono social de estos grupos vulnerables (ver López Estrada, 2009d). Además de las acciones que el gobierno municipal pueda emprender para combatir y prevenir la discriminación social en espacios e instituciones públicas como la calle, las escuelas y las instituciones de seguridad pública, también es necesario fortalecer la coordinación y el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la protección y a la defensa de los derechos de la población que ha sido objeto de alguna forma o práctica de discriminación social.

En Tijuana, algunos trabajos muestran que los albergues que trabajan apoyando a mujeres que han sido víctimas de violencia familiar reciben incluso a mujeres de otros estados de la república que han buscado protección y que el número de albergues supera ya la cifra de 30 (Gomis Hernández, 2009). Los migrantes y las personas en situación de calle constituyen otro grupo especialmente vulnerable, sobre todo porque en los últimos años, el gobierno de los Estados Unidos ha endurecido su política migratoria y ha estado deportando a través de la Garita de San Ysidro a un buen número de migrantes indocumentados, que ante la falta de atención de las autoridades federales y estatales, buscan refugio temporal en algunos de los albergues existentes en la ciudad, los cuales son operados en su mayoría por organizaciones de la sociedad civil (ver Gomis Hernández, 2009). Otro problema social que requiere la atención del gobierno municipal debido a que deteriora el tejido social y produce desigualdad y vulnerabilidad social está relacionado con la vaga noción de legalidad en la población del municipio de Tijuana, lo que ha provocado la existencia de prácticas de tolerancia y permisividad ante los delitos por parte de la población y las autoridades que conducen inevitablemente a la corrupción.

Este problema tiene profundas raíces ancladas en la propia historia de Tijuana y su relación con la economía y la sociedad del estado de California, entre las que se encuentran la venta y consumo de alcohol, la el comercio sexual, el comercio de estupefacientes o medicinas restringidas en el estado de California y el flujo de migrantes indocumentados o drogas a través de la Garita de San Ysidro, con la tolerancia del gobierno y la sociedad de Tijuana y en muchos caso de los propios oficiales de la aduana estadounidense. Una buena parte de la leyenda negra de Tijuana está asociada con estas raíces históricas y los hechos más recientes crecimiento de la delincuencia organizada asociada al tráfico de personas y de estupefacientes, lo que ha producido una percepción generalizada en la población tijuanaense de impunidad y de falta de gobernabilidad en el municipio (Sánchez Munguía, 2009).

Aunque el gobierno de Baja California ha sido pionero en la promoción de una cultura de la legalidad y de la introducción de valores en los sistemas de educación formal, se sigue atribuyendo el problema al déficit de valores como la causa de la violencia, la inseguridad y la falta de compromiso ciudadano con la denuncia, mientras que algunos estudios apuntan a que es la propia debilidad

institucional de Estado la causa principal de esta percepción de impunidad prevaleciente en la sociedad.

De cualquier manera, para fortalecer el tejido social del municipio es fundamental que el gobierno siga trabajando de manera coordinada con los diferentes organismos y sectores de la sociedad civil en la promoción de los valores cívicos de la población, enfocando los esfuerzos a los distintos grupos poblacionales de la sociedad -especialmente los niños y jóvenes- y en los diversos espacio sociales, como las escuelas, los centros de trabajo y los centros comunitarios (Sánchez Munguía, 2009). Antes de presentar las estrategias, programas y acciones orientadas a resolver los problemas sociales que enfrenta el municipio en la actualidad, en el siguiente apartado revisamos el marco legal y normativo en el que se insertan los diferentes lineamientos de la política social local, desde los principios de la Ley General de Desarrollo Social hasta las instituciones responsables de la planeación y la evaluación de la política social en el municipio de Tijuana.

## LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL CON ENFOQUE TRANSVERSAL

En relación al marco legal y normativo de la política social del municipio de Tijuana, ésta debe ser consistente con las disposiciones generales y los principios rectores de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS o Ley), de la misma manera en la que los objetivos, estrategias y propuestas del Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013 se encuentran alineados con lo que en la materia de desarrollo Social establecen respectivamente el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Baja California 2008-2013, el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 y, finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En términos de las disposiciones generales y los principios rectores de la política social contenidos en la Ley General de Desarrollo Social es importante considerar en primer lugar el *objeto* de la LGDS:

- Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;
- Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las institucio-

nes responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social, en la que se encuentra incluida la política social municipal;

- Determinar las competencias de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del gobierno federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores privado y social;
- Fomentar al sector social de la economía;
- Regular y garantizar la prestación de servicios contenidos en los programas sociales;
- Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;
- Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la política nacional de desarrollo social; y
- Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia en materia de desarrollo social, a través de la denuncia popular.

En segundo lugar, en relación a los *principios* de la política de desarrollo social se reconocen los siguientes:

- *Libertad*: capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal así como para participar en el desarrollo social;
- *Justicia distributiva*: garantiza que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas;
- *Solidaridad*: colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la población;
- *Integralidad*: articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales en el marco de la política nacional de desarrollo social;
- *Participación social*: derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de políticas, programas y acciones del desarrollo social;
- *Sustentabilidad*: preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, para mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, sin

comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;

- *Respeto a la diversidad*: reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias;
- *Libre autodeterminación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades*: reconocimiento en el marco institucional de las formas internas de convivencia y desorganización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes en los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado; y
- *Transparencia*: la información relativa al desarrollo social es pública en los términos de las leyes en la materia y las autoridades garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz.

En tercer lugar, en términos de las *responsabilidades de los municipios* en materia de desarrollo social, es importante considerar lo que está establecido en la Ley:

- Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el gobierno federal harán del conocimiento público cada año sus programas operativos de desarrollo social, a través de los medios más accesibles para la población, en un plazo máximo de noventa días a partir de la aprobación de sus presupuestos de egresos anuales respectivos;
- Los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal, excepto en los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia u organismo federal o federal.

En cuarto lugar, en términos de los *recursos presupuestales*, la LGDS establece las posibilidades y condiciones en las que los municipios tienen acceso a los recursos federales, en términos de lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal:

- La distribución de los fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas sociales de educación, salud, alimentación, infraestructura social, generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso se hará con criterios de equidad y transparencia conforme a la normatividad aplicable;
- En el caso de los presupuestos federales descentralizados, las entidades u municipios acordarán con la administración pública federal el destino y los criterios del gasto, a través de los convenios de coordinación;
- En todos los casos, el ejercicio de los recursos presupuestales destinados al desarrollo social se basará en indicadores y lineamiento generales de eficacia y de cantidad y calidad en la prestación de los servicios sociales.

En quinto lugar, en términos de las *competencias de los gobiernos de los diferentes niveles*, la Ley establece lo siguiente:

- La coordinación del Sistema Nacional de Desarrollo Social, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social federal, con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas así como de las organizaciones de la sociedad civil; para tal efecto se promoverá la celebración de convenios y acuerdos de desarrollo social;
- En el ámbito de sus atribuciones, los municipios emitirán normas en materia de desarrollo social, tomando en cuenta sus particularidades;
- Los gobiernos de las entidades federativas instituirán un sistema de planeación del desarrollo social; formularán, aprobarán y aplicarán los programas de desarrollo social respectivos en los términos de la Ley de Planeación y de la LGDS y de manera coordinada con el Gobierno Federal vigilarán que los recursos públicos aprobados se ejerzan con honradez, oportunidad, transparencia y equidad;
- Los municipios formularán, aprobarán y publicarán sus propios programas de desarrollo social, los cuales deberán estar en concordancia con los de las entidades federativas y el del Gobierno Federal:

Finalmente, en términos de las *atribuciones de los ayuntamientos*, éstos tienen en el ámbito de su competencia las siguientes:

- Formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social;
- Coordinar con el gobierno de su entidad la ejecución de los programas de desarrollo social;
- Coordinar acciones en materia de desarrollo social con municipios de su propia entidad;
- Coordinar acciones de desarrollo social con municipios de otras entidades federativas, con la aprobación de las legislaturas correspondientes;
- Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social en los términos de las leyes respectivas, así como informar a la Secretaría de Desarrollo Social federal, a través de los gobiernos estatales sobre el avance y resultados de estas acciones;
- Concertar acciones con los sectores social y privado en materia de desarrollo social;
- Establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social;
- Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social.

Considerando este conjunto de principios, responsabilidades, atribuciones y recursos, política social transversal que se presenta en este documento parte de los siguientes objetivos:

*Objetivo general:*

Combatir la pobreza y la vulnerabilidad social y promover el bienestar social y el desarrollo humano de forma equitativa mediante la atención a las personas y los grupos sociales más vulnerables de la población del municipio.

- **Objetivo específico 1:**  
Combatir la pobreza y la desigualdad social a través de programas y acciones focalizadas en los grupos sociales vulnerables y los sectores de menores ingresos de la población.
- **Objetivo específico 2:**  
Promover el desarrollo humano integral a través de la mejora en el acceso a la recreación, la cultura, el deporte y la educación de calidad.

- Objetivo específico 3:

Mejorar la gestión y la rendición de cuentas en la política social e impulsar la participación social para incrementar su efectividad.

Estos objetivos están alineados con el *Objetivo General “Mejorar la calidad de vida de los tijuaneños”*, y con los objetivos específicos, las estrategias, las propuestas de programas y las acciones del *Eje 2 Desarrollo Social Integral* del Plan Municipal de Desarrollo de Tijuana 2011-2013, el cual está alineado a su vez con Plan de Desarrollo del Estado de Baja California 2008-2012.

## ESTRATEGIAS DE POLÍTICA SOCIAL LOCAL

A continuación se establecen las estrategias, programas y acciones para cada uno de los objetivos específicos de esta propuesta de política social transversal para el municipio de Tijuana, las cuales son consistentes con el Programa Operativo Anual 2011-2013 incluido en el Plan de Desarrollo Municipal:

Objetivo Específico 1. Combatir la pobreza y la desigualdad social a través de programas y acciones focalizadas en los grupos sociales vulnerables y los sectores de menores ingresos de la población.

Estrategia 1.1 Crear infraestructura de apoyo social y equipamiento urbano para las familias de menores ingresos.

Programa: Mejoramiento de infraestructura urbana.

*Acciones:*

- Llevar a cabo la rehabilitación del Puente México.
- Dotar de equipamiento a centros comunitarios, de migrantes y de prevención de riesgos.
- Instrumentar el programa de pavimentación.
- Desarrollar un sistema de atención a la red de alumbrado público.
- Programa de vivienda popular.
- Lotes con servicios y pie de casa.
- Lotes con servicios.
- Programa de vivienda económica.

Estrategia 1.2 Diversificar fuentes de recursos monetarios para promover proyectos sociales.

Programa: Trabajemos juntos.

*Acciones:*

- Diversificar fuentes de recursos monetarios para promover la construcción y remodelación de Centros Comunitarios integrales en las delegaciones municipales.

Estrategia 1.3 Ofrecer programas de capacitación para el aprendizaje de nuevos oficios de la población de menores ingresos.

Programa: Vida con calidad.

*Acciones:*

- Ampliar y mejorar talleres y cursos para el aprendizaje de nuevos oficios para la población de bajo nivel de ingreso.

Estrategia 1.4 Implementar ayuda socioeconómica a personas en situación de vulnerabilidad social.

*Acciones:*

- Gestión para apoyo a migrantes.
- Campaña de techo y cobija.

Estrategia 1.5 Equidad de género e inclusión social de la mujer.

Programa: Coordinar acercamiento de programas municipales a colonias.

*Acciones:*

- Día de la mujer.
- Día de las madres.
- Navideño.

Programa: Efectuar talleres de capacitación.

Programa: Realizar campañas de difusión y jornadas comunitarias.

*Acciones:*

- Campaña de Denuncia.
- Campaña de Migrantes.
- Campaña de Indígenas.
- Redes de mujeres en su comunidad.
- Redes sociales virtuales.

Programa: Instalación de módulos de INMUJER en las delegaciones Sánchez Taboada y San Antonio de los Buenos.

*Acciones:*

- Módulo Sánchez Taboada.
- Módulo San Antonio de los Buenos.

Programa: Fomentar una cultura de respeto y dignificación de la mujer.

Estrategia 1.6 Protección y prevención para la inclusión social.  
Programa: Brindar asistencia médica a personas de bajos recursos y sexoservidoras.

*Acciones:*

- Asistencia médica y terapia.
- Programa: Ofrecer apoyo material y legal.
- *Acciones:*
- Desayunos escolares.
- Distribución de despensas.
- Impartición de pláticas de nutrición.
- Asesoría legal.

Estrategia 1.7 Brindar atención integral a menores y adultos mayores en situación de vulnerabilidad.

Programa: Desarrollo integral de menores y adultos mayores.

*Acciones:*

- Asistir a menores y adultos mayores.
- Operar estancias infantiles, casas refugio y Casa del Abuelo.

Estrategia 1.8 Otorgar apoyo a grupos vulnerables.

Programa: Desarrollo y apoyo a grupos vulnerables.

*Acciones:*

- Expedición y reposición de credenciales.
- Expedición, reposición y renovación de placas.
- Asistencia social a familias mujeres y niños.

Programa: Implementar un sistema de monitoreo a fin de identificar y atender las diferentes necesidades que se originan en las zonas de alto riesgo.

*Acciones:*

- Atención a menores y familias.
- Canalizaciones y orientación psicológica.

Estrategia 1.9 Brindar atención integral para la prevención y tratamiento de adicciones.

Programa: Fortalecimiento en la prevención de adicciones.

*Acciones:*

- Coordinar trabajo con las autoridades públicas y privadas para promover la participación económica y de recursos humanos.
- Promover la instalación del Comité Municipal contra las adicciones.
- Realizar jornadas comunitarias para la prevención, diagnóstico y tratamiento del abuso de drogas y alcohol.

Programa: Proveer atención médica a empleados municipales y sus familias.

*Acciones:*

- Elaborar certificados de esencia y edad.
- Fomentar y elaborar exámenes médicos, clínicos y de laboratorio para el control y prevención de enfermedades.
- Proporcionar servicios de consulta y hospitalización médica a los trabajadores municipales del Ayuntamiento y a la población más necesitada.

Programa: Coordinar acciones para prevenir y atender enfermedades en animales.

*Acciones:*

- Realizar jornadas de atención a problemas de los animales.
- Controlar, inmunizar y proteger a los animales para evitar problemas de salud.
- Incentivar la cultura del cuidado responsable de las mascotas.

Programa: Apoyar acciones de las OSC's a la población más vulnerable.

*Acciones:*

Promover, coordinar y liderar macrojornadas, con la participación de todas las dependencias, instituciones y organismos que apoyan a la población más vulnerable.

- Apoyar económicamente a las organizaciones de la sociedad civil para que sigan asistiendo a los grupos más vulnerables de la sociedad.
- Acercar los servicios del Ayuntamiento hacia la comunidad, fortaleciendo además el arraigo comunitario.
- Promover el fortalecimiento del tejido social para atender las necesidades de su comunidad.

Programa: Reinserción social de enfermos adictos.

*Acciones:*

- Rehabilitar y reinsertar socialmente a enfermos adictos mayores de edad conforme al modelo de tratamiento de DIMCA.
- Dar seguimiento a los programas de prevención, rehabilitación y reinserción en el centro de tratamiento DIMCA.

Objetivo 2. Promover el desarrollo humano integral a través de la mejora en el acceso a la recreación, la cultura, el deporte y la educación de calidad.

Estrategia 2.1 Mantener, crear y promover áreas verdes e impulsar la educación ecológica.

Programa: Cerca de la naturaleza.

*Acciones:*

- Brindar servicio de calidad y promoción de la cultura ecológica a la comunidad en los parques de la ciudad.

Programa: Conservar y ampliar las áreas verdes.

*Acciones:*

- Vigilancia y seguridad de parques.
- Mantenimiento de zoológicos.
- Producción, reparación y mantenimiento de plantas.
- Limpieza, corte, poda y plantación.
- Riego.
- Buscar fuentes alternas de financiamiento para mejorar las instalaciones y servicios.

Estrategia 2.2 Mejorar la infraestructura y los servicios artísticos y culturales.

Programa: Crear la infraestructura, equipamiento y servicios culturales adecuados para mejorar el desarrollo integral de los tijuaneños.

*Acciones:*

- Equipamiento de las casas de cultura Playas, Pípila y Museo.

Programa: Fomentar, difundir y mejorar la educación cultural y artística a través de programas especializados.

*Acciones:*

- Educación artística no formal.

- Fomento de las artes.
- Feria del libro.
- Promoción cultural popular.
- Maratón Internacional Tijuana.
- Campamento de verano.
- Deporte adaptado.
- Programa de la mujer.
- Programa integral.
- Deporte comunitario.

Estrategia 2.3 Promover las capacidades juveniles.

Programa: Equipamiento de centros comunitarios en delegación para atención a la juventud.

Programa: Vinculación de jóvenes con el sector productivo.

*Acciones:*

- Promover la realización de ferias de desempleo dirigidas a jóvenes.

Programa: Instalar el Consejo Metropolitano de Participación Juvenil.

*Acciones:*

- Realizar la consulta pública para la elaboración de metas, acciones y estrategias que en materia de juventud sean incluidas en el PMD.

Programa: Coordinación y ejecución de recursos de ámbito federal para el desarrollo social en el área de la juventud y prevención de violencia juvenil.

*Acciones:*

- Gestión de fondos en los ámbitos municipal, estatal y federal.

Programa: Tarjeta juvenil metrópoli.

*Acciones:*

- Celebrar convenios de colaboración con instituciones gubernamentales, educativas, organismos empresariales y organizaciones de la sociedad civil.
- Celebrar convenios con empresas prestadoras de servicios para otorgar descuentos a jóvenes a través de la tarjeta juvenil metrópoli.

Programa: Promoción de los derechos humanos y derechos de los jóvenes y los valores cívicos y cultura de la legalidad.

*Acciones:*

- Promover la realización de foros y mesas de trabajo para tratar temas de interés juvenil.

Programa: Liberación de servicio social a estudiantes universitarios para la implementación de programas de atención a la juventud.

*Acciones:*

- Promover la participación de los jóvenes con inquietud e ímpetu de aplicar sus conocimientos a través del voluntariado.

Programa: Atención psicológica y orientación vocacional.

*Acciones:*

- Elaborar y coordinar la ejecución de programas de atención a la juventud.

Programa: Implementación de indicadores de gestión.

*Acciones:*

- Implementación de los indicadores de gestión de los programas.

Programa: Estímulos a jóvenes a breves de concursos académicos, tecnológicos, productivos, artísticos y deportivos.

*Acciones:*

- Atender y canalizar a los jóvenes que busquen apoyos económicos.
- Realización de concursos, académicos, tecnológicos, productivos, artísticos y deportivos.

Estrategia 2.4 Ofrecer educación de calidad en escuelas municipales.

Programa: Construcción de la segunda escuela preparatoria municipal.

Programa: Dirigir, gestionar y disponer de los recursos materiales y humanos de la Secretaría de Educación Pública Municipal.

*Acciones:*

- Instalación del Consejo Municipal para la Educación y acuerdo por la cultura de la legalidad.
- Obsequio que otorga el presidente municipal y la secretaría a los maestros.
- Desayuno del presidente municipal con maestros.

Programa: Incorporación de nuevas tecnologías digitales para el aprendizaje.

*Acciones:*

- Página Net para acervo.
- Reforma normativa.
- Foro de consulta de educación.
- Construcción de subestación eléctrica para Secundaria No. 2.

Programa: Impulsar programas preventivos multisectoriales de cultura cívica.

*Acciones:*

- Diseño de campañas de promoción y difusión de acciones para la cultura de la legalidad.
- Conferencia “Semana de la Educación”.

Programa: Fortalecimiento extracurricular para alumnos y maestros.

Objetivo específico 3. Mejorar la gestión y la rendición de cuentas en la política social e impulsar la participación social para incrementar su efectividad.

Estrategia 3.1. Priorizar los programas y acciones de política social en las zonas marginadas y en los grupos sociales más vulnerables.

*Acciones:*

- Impulsar la coordinación con las dependencias de desarrollo social a nivel estatal y federal para mantener un registro actualizado de las familias de menores ingresos que reciben apoyos para brindar una atención integral a estos hogares.

Estrategia 3.2. Fomentar la cooperación interorganizacional para brindar una atención integral a la población más vulnerable e incrementar la efectividad de los programas sociales.

*Acciones:*

- Fortalecer la capacidad de gestión de la Coordinación de Gabinete del gobierno municipal.
- Impulsar la gestión horizontal en el monitoreo y evaluación de los programas y acciones de la política social.
- Fortalecer la coordinación horizontal de las diferentes dependencias y organismos públicos involucrados en la política social.

- Mejorar la coordinación entre las dependencias y los operadores de los programas y acciones de la política social.

Estrategia 3.3. Impulsar la participación de la sociedad civil organizada, de para mejorar la atención a grupos vulnerables.

*Acciones:*

- Fomentar el surgimiento, la consolidación y el seguimiento de organizaciones e iniciativas ciudadanas para la gestión de la política social.
- Impulsar la transversalidad en la gestión de la política social mediante la asociación de las instituciones y las organizaciones del gobierno municipal, los profesionistas, los empresarios, la sociedad civil.
- Impulsar la firma de convenios con las instituciones académicas para la realización de diagnósticos de la problemática social y la formulación de propuestas para la mejora de la gestión de la política social.
- Impulsar la creación de espacios de diálogo entre los actores sociales con liderazgo en la sociedad para formular acciones y metas comunes.

Estrategia 3.4. Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil para que ejerzan proyectos que impulsen la participación ciudadana en la mejora de sus propias condiciones de vida.

*Acciones:*

- Diversificar los recursos financieros disponibles para que las organizaciones de la sociedad civil impulsen proyectos de bienestar social y formación de capacidades en los grupos sociales vulnerables.
- Impulsar la firma de convenios con instituciones académicas para fortalecer la capacidad de gestión y la profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil.

Estrategia 3.5. Fortalecer la rendición de cuentas en la política social.

*Acciones:*

- Mejorar la coordinación entre el Instituto Metropolitano de Planeación y la Tesorería municipal para mejorar los vínculos entre la planeación y la presupuestación de la política social.
- Impulsar la gestión horizontal en el monitoreo y evaluación de los

programas y acciones de la política social contenidos en el programa operativo anual municipal.

- Impulsar contraloría social virtual.

## MECANISMOS DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL TRANSVERSAL

El Reglamento Interior del Instituto Metropolitano de Planeación (IMPLAN), define a este organismo como el responsable de integrar todas las funciones de la planeación del municipio, con el propósito de vincular a los diferentes órganos y autoridades de los tres órdenes de gobierno -federal, estatal y municipal- responsables de la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas derivados del Sistema Estatal de Planeación (ver IMPLAN, 2011). El mismo ordenamiento le otorga al IMPLAN la atribución de elaborar, evaluar y actualizar el Plan Municipal de Desarrollo, sometiéndolo a la consideración del Ayuntamiento y verificando su congruencia y alineación con el Plan Estatal de Desarrollo y con el Plan Nacional de Desarrollo.

En el caso de la evaluación, el IMPLAN tiene considerada la construcción de un Sistema Integral de Evaluación de Indicadores (SIEI), el cual constituye una herramienta digital para el seguimiento de las acciones y los programas del gobierno, incluidos aquellos referidos a la política social. Estos indicadores están integrados al Plan Operativo Anual, el cual permite hacer un seguimiento constante y sistemático de los resultados de la aplicación y ejercicio de los recursos presupuestales del municipio. EL SIEI está construido bajo la lógica de Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual se inscribe dentro de la Gestión para Resultados (GPR), impulsada por el Gobierno Federal a partir de 2007 por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El SIEI está integrado por tres tableros electrónicos;

- El Tablero de Evaluación.

Este tablero permite el seguimiento sistemático a los programas operativos anuales y proyectos del Ayuntamiento, ofreciendo al usuario la posibilidad de conocer la descripción, objetivos, metas, avances y grado de cumplimiento de programas y proyectos. Asimismo,

permite medir y evaluar los resultados obtenidos y el impacto de los programas, la pertinencia y efectividad de los ejes planteados; proporciona información relativa a la operación y administración municipal, la que debe ser analizada de manera constante por las dependencias y organismos responsables de alimentar el sistema con la información.

- El Tablero de seguimiento a obra de inversión pública.

Este tablero brinda información relevante y especializada mediante la localización y el seguimiento de cada obra programada, validando los proyectos de inversión como apoyo para la toma de decisiones. Funciona a partir de los expedientes técnicos para cada proyecto, lo que implica la inmersión de conceptos de seguimiento de obra al interior de todas las dependencias involucradas con la inversión pública.

- El Tablero de Indicadores.

Este tablero proporciona acceso a los indicadores de gestión para su actualización y seguimiento por parte de las dependencias y organismos responsables y para su consulta por parte de los ciudadanos. A partir de su construcción por parte de cada dependencia y la elaboración de fichas para su manejo, se ofrecerá un compendio de indicadores que describan la situación de la política pública municipal en sus distintos aspectos. Con esta herramienta, SIEI pretende facilitar los reportes con la medición del cumplimiento de los objetivos, metas, estrategias y líneas de acción a partir del tiempo y forma en que fueron concebidos; para conocer el alcance de los programas, la cobertura y la población beneficiada, así como el impacto en la elevación de su calidad de vida.

## INDICADORES DE GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL TRANSVERSAL

Los indicadores de gestión de la política social transversal se encuentran integrados en el Programa Operativo Anual asociado al Plan Municipal de Desarrollo de Tijuana 2011-2013. Como se ha establecido, estos indicadores de gestión y los recursos presupuestales asociados son objeto de monitoreo y evaluación constante y

sistemática por el IMPLAN a través del SIEI. Estamos anexando al documento el archivo con los indicadores de gestión del Programa Operativo Anual 2011-2013.

## CONCLUSIONES

Los indicadores son el resultado palpable con los que una administración gubernamental legitima sus acciones ante la ciudadanía, de esta forma la evaluación se convierte en un punto importante para la detección de fallos, fortalezas u oportunidades que tenga un ente público y privado y generar esa dialéctica en la gestión. Sin embargo la tendencia, es que las políticas se generen bajo un enfoque de Transversalidad y no de una manera vertical como se ha manejado en los enfoques clásicos de administración pública.

La Planeación Estratégica requiere de dirección/gestión estratégica, así como esta requiere para éxito, de mente estratégica, claridad de objetivos, sentido de dirección, manejo de riesgo, tenacidad en el esfuerzo, coherencia en las acciones, conocimiento de los destinatarios – ciudadanos, conocimiento de la dinámica del entorno y del interno organizativo, conocimiento de obstáculos y restricciones, etcétera.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Félix, (2010), “La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes”, en *Papeles de Población*, Nueva Época, Año 16, No. 64, abril-junio, pp. 155-188.
- Aguilar, Luis F., (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- \_\_\_\_\_, 2010, “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”, en *Frontera Norte*, volumen 22, número 43, enero-junio, pp. 187-213.
- CONEVAL, (2011), *Medición de pobreza municipal 2010*, www.Coneval.gov.mx/paginas/principal.aspx (consultado el 3 de enero de 2011).
- Coubes, Marie-Laure y Aida SILVA, (2009), en Silvia López Estrada (coord.), (2009a), *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 Norte*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 240-274.
- Diario Oficial de la Federación, (2004), *Ley general de desarrollo social*, 20 de enero.
- Diario Oficial de la Federación, (2009), *Ley de coordinación fiscal*, 24 de junio.
- Dunn, William N. y David Miller, (2007), “A critique of the new public management and the neo-Weberian state: advancing a critical theory of administrative reform”, en *Public organization review*, volumen 7, pp.345-358.
- Dunleavy, Patrick y Christopher Hood, (1994), “From old public administration to new public management”, en *Public money and management*, julio-septiembre, pp. 9-16.
- Gobierno del Estado de Baja California (GOBBC), (2008a), *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Baja California, 2008-2013*, Mexicali: Gobierno del Estado de Baja California.
- \_\_\_\_\_, (2008b), *Ley de Planeación para el Estado de Baja California*, Periódico Oficial, Núm. Especial, Tomo CXV, 25 de junio de 2008.
- Gomis Hernández, Redi, (2009), “Patrones de discriminación y exclusión vigentes en Tijuana”, en Silvia López Estrada (coord.),

- (2009a), *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 Norte*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 275-302.
- González Corona, Rosa María, (2009), “Violencia y capital social en la zona metropolitana de Tijuana”, en Silvia López Estrada (coord.), (2009a), *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 Norte*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 139-172.
- González Ramírez, Sergio, (2009), “Situación demográfica de la zona metropolitana de Tijuana”, en Silvia López Estrada (coord.), (2009a), *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 Norte*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 78-104.
- Hood, Christopher, (1991), “A public management for all seasons?” en *Public administration*, número 69, pp. 3-19.
- Kooman, Jan, (2004), “Gobernar en gobernanza”, en *Instituciones y desarrollo*, número 16, pp. 171-194.
- Instituto Metropolitano de Planeación (IMPLAN), (2011), *Plan municipal de desarrollo de Tijuana 2011-2013*, Tijuana: Instituto Metropolitano de Planeación.
- Kooiman, Jan, Maarten Bavinck, Ratana Chuenpagdee, Robin Mahon, y Roger Pullin, 2008, “Iterative governance and governability: an introduction”, en *Journal of transdisciplinary environmental studies*, volumen 7, número 1, pp. 2-11.
- López Estrada, Silvia (coord.), (2009a), *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 Norte*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- \_\_\_\_\_, (2009b), “Conclusiones”, en Silvia López Estrada (coord.), (2009a), *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 Norte*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 397-415.

\_\_\_\_\_ (2009c), “Hogares, convivencia familiar y violencia social en Tijuana”, en Silvia López Estrada (coord.), (2009a), *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 Norte*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 105-138.

\_\_\_\_\_ (2009d), “Medios de comunicación y violencia social en Tijuana”, en Silvia López Estrada (coord.), (2009a), *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 Norte*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 303-335.

Mejía Arango, Silvia, (2009), “Bienestar social y salud en la zona metropolitana de Tijuana” en Silvia López Estrada (coord.), (2009a), *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 Norte*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 208-239.

Osborne, Stephen P., (2006), “The new public governance?”, en *Public management review*, volumen 8, número 3, pp. 377-387.

Osbourne, David y Ted Gaebler, (1992), *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Penguin Books, New York.

Osbourne, David y Peter Plastrik, (1999), *Banishing bureaucracy. The five strategies for reinventing government*, Jossey Bass, San Francisco.

Reyes Santos, Sergio, (2009), “Violencia y educación en la zona metropolitana de Tijuana, Baja California. Análisis de sus características y condicionantes sociales e institucionales”, en Silvia López Estrada (coord.), (2009a), *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 Norte*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 173-207.

Sánchez Munguía, Vicente, (2009), “Cultura de la legalidad en Ti-

juana. Una aproximación a sus expresiones más evidentes”, en Silvia López Estrada (coord.), (2009a), *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 Norte*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 336-364.

Schick, Allen, (1998), “Why most developing countries should not try New Zealand’s reforms”, en *World Bank Research Observer*, número 13, pp. 23-31.

Zavala Mora, Luis Enrique, (2009a), “Tijuana. Territorio y metrópoli”, en Silvia López Estrada (coord.), (2009a), *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 Norte*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, pp.22-50.

\_\_\_\_\_ (2009b), “El problema habitacional en Tijuana”, en Silvia López Estrada (coord.), (2009a), *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 Norte*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 51-77.



COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN  
TRANSFRONTERIZA EN EL MERCOSUR:  
EL CASO DE LA TRIPLE FRONTERA  
ARGENTINA-BRASIL-PARAGUAY

José Luis Rhi Sausi  
Director del Centro Studi Di Politica Internazionale  
(CeSPI)

Nahuel Oddone  
Investigador del Centro Studi Di Politica Internazionale  
(CeSPI)



La última década del siglo XX implicó para América Latina profundos cambios en su estructura social, política, económica e institucional; cambios que encontraron dos tipos de origen, tanto fuentes endógenas como fuentes exógenas. Durante los años ochenta con el regreso de la democracia,<sup>20</sup> muchos gobiernos latinoamericanos comenzaron a explorar el *camino de la integración* como respuesta a la crisis social y económica a la cual asistían. Estos caminos comenzaron, en un principio, a transitarse de forma bilateral dando así de baja las hipótesis de conflicto que habían existido durante los años de la dictadura pero prontamente los primeros pasos bilaterales se convirtieron en pasos regionales al irse incorporando los pequeños países de la subregión.

Será sobre el inicio de la década del noventa que la integración tomará cuerpo regional con el Tratado de Asunción de 1991 que dará origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Lo que el Cono Sur de América necesitaba eran nuevas ideas, nuevos proyectos que pudieran reflejar la situación de cambio e imprimirle un mayor dinamismo a la región que había transitado por *una década perdida* a partir de la denominada crisis de la deuda de los años ochenta. Los dieciocho años transitados de integración regional no han sido fáciles; como todo proceso en el que la lógica de la construcción relacional ha estado presente, los tiempos políticos nacionales han marcado la evolución programática del proyecto. Como ha quedado en claro a lo largo de los años, y sobre todo a partir de la experiencia europea, la integración regional es un hecho político instrumentado jurídica y económicamente con relevantes consecuencias en la vida social de las personas.

20 La República Argentina es el primer país que regresa a la democracia en 1983, seguido por la República Federativa de Brasil y la República Oriental del Uruguay en 1985 y la República del Paraguay en 1989.

Como construcción política relacional, la integración en general y el MERCOSUR en particular, suelen ser evaluados desde dos perspectivas excluyentes: el éxito o el fracaso. Esta “frontera” parece ser inquebrantable para los analistas. “La evaluación de los logros del MERCOSUR da lugar a dos aproximaciones distintas. Una de ellas desde la perspectiva del *MERCOSUR ideal*; la otra, desde la del *MERCOSUR posible*”.<sup>21</sup> Dada esta realidad, la perspectiva del *MERCOSUR ideal* -de frontera rígida entre éxito o fracaso- es inaplicable en la evaluación de los resultados conseguidos en relación con los objetivos jurídicos y económicamente planteados pues aún no se ha logrado construir un mercado común ni la plena vigencia de las libertades de la integración que el mismo conlleva. Desde el *MERCOSUR ideal*, el MERCOSUR ha fracasado. Desde una perspectiva de *MERCOSUR posible*, lo alcanzado pasa a ser importante, buscando la estabilidad democrática, intentando sentar las reglas del juego para la integración y persiguiendo la proyección conjunta hacia el resto del mundo cuando sea posible.

La solución política ofrecida por Argentina y Brasil al intento de golpe de estado en Paraguay de 1996 por parte del General Lino Oviedo que a la postre se plasmaría en la denominada “cláusula democrática del MERCOSUR” y a la siguiente crisis democrática paraguaya de 1999, ponen de relieve la importancia de constituir naciones democráticas entre los países del MERCOSUR, simbolizando la consonancia indiscutida entre integración económica regional y democracia.<sup>22</sup> Así mismo, desde un punto de vista económico los primeros años del MERCOSUR generaron crecimiento y diversificación de los términos económicos del intercambio para los países miembros del bloque. En la década del noventa, mientras las economías nacionales y regionales liberalizaban sus mercados en el contexto del *Washington Consensus*, el MERCOSUR avanzó en la liberalización del comercio recíproco sentando, incluso, las bases para una política comercial común.

21 Cfr. Ferrer, A. “El éxito del MERCOSUR posible”. *Revista de Economía Política*, Vol. XXVII, Nro. 1. São Paulo, Centro de Economía Política, janeiro-março 2007. p. 147.

22 En esta materia se deben destacar los siguientes antecedentes: la Declaración Presidencial de Las Leñas del 27 de junio de 1992 en la cual se expresa que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR; la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR firmada el 25 de julio de 1996 en San Luis, Argentina, y el Protocolo de Adhesión a esa declaración firmado por los presidentes de Bolivia y Chile; y, por último, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile del 24 de julio de 1998. Es de destacar también que el MERCOSUR ha profundizado su perfil democrático a partir de la creación del Observatorio de la Democracia del MERCOSUR (Dec. CMC N° 05/07).

Sin embargo, no se lograron armonizar otras políticas que se fueron constituyendo en obstáculos serios para profundizar el proceso de integración y que, por lo general, ponían en relevancia las asimetrías presentes entre los diferentes países. Con la devaluación de Brasil de 1999, la crisis argentina de 2001 y, en general, la crisis posterior que atravesó toda la región, el proceso de integración fue enfrentando nuevas y diferentes dificultades que hacían explícito que el sistema de rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas (artículo 5 del Tratado de Asunción), en el corto y mediano plazo había ampliado las asimetrías. Los socios pequeños han sido testigos del incremento de las asimetrías comerciales con los socios mayores en un contexto de desigual distribución de los beneficios y en detrimento de sus pequeñas economías nacionales ante la “rigidez” impuesta por el proceso de integración MERCOSUR; será así como se hará cada vez más presente la posibilidad que los “hermanos pequeños” negocien directa e individualmente Tratados de Libre Comercio (TLC’s), con los Estados Unidos; la propuesta del presidente uruguayo Tabaré Vázquez de 2005 es fiel prueba de ello.

Es este contexto, es necesario saber si es posible retomar la elaboración de una agenda conjunta que incluya los puntos centrales de la integración tales como la coordinación macroeconómica, la armonización arancelaria, la reducción de las asimetrías, entre otros, bajo una lógica de convergencia y construcción de nuevos consensos por parte de los países miembros del bloque. Así mismo, se entiende que en la construcción de nuevos consensos pro-regionales, deberán participar fuerzas que actúen en un sentido vertical descendente como vertical ascendente propiciando así tanto la integración desde arriba (*top-down*), como la integración desde abajo (*bottom up*), es decir, la integración desde el ciudadano y desde las autoridades políticas más cercanas al ciudadano. Como ha quedado en claro en una serie de estudios anteriores, las unidades subnacionales cuentan con una mayor capacidad de *responsiveness* frente a las preferencias expresadas por la ciudadanía y, en este sentido, las ciudades pueden convertirse en un elemento esencial en la aglutinación de los intereses pro-integracionistas desde abajo. A modo de ejemplo, la actuación de la Red de Mercociudades a catorce años de su formación es prueba de ello.<sup>23</sup>

23 Véanse al respecto: Oddone, N. *La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local*. Valencia, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo de la Universidad Politécnica de Valencia, 2008; Granato, L. y Oddone, N. *Mercociudades, Red de*

## LAS FRONTERAS DEL MERCOSUR

En el MERCOSUR no hay frontera, hay fronteras. Tal como sostiene Machado do Oliveira es el ambiente plural el que transformó a las fronteras en ambientes singulares, con singularidades en relación al territorio-nación y singularidades entre sí, pues cada frontera es una única frontera.<sup>24</sup> Esta distinción no es menor pues, al momento de trabajar en territorio, las singularidades están siempre presentes y son parte de las interacciones de la cotidianidad en frontera. Ir al territorio implica derribar los mitos del “mundo sin fronteras” de Kenichi Ohmae (1997, 2005), de la “defronterización (*de-borderization, entgrenzung*)” de Ulrich Beck (1996), o del “sin fronterismo (*sans frontèrisme*)” de Pierre Hassner (2002). Ir al territorio implica reconocer y, sobre todo, vivir la frontera. La integración regional no pone fin a las fronteras ni a las interacciones en frontera, sólo las redimensiona, haciéndolas más visibles (por estimularlas o limitarlas), dando lugar a una lucha entre el reconocimiento de los factores idiosincrásicos -por un lado- y la necesidad de propender a las generalidades -por el otro-.

Las relaciones fronterizas en el Cono Sur, existían antes del MERCOSUR; relaciones de amistad, de trabajo, deportivas, de parentesco, políticas o comerciales, etc., el MERCOSUR sólo aportó una mayor cuota de visibilidad a las mismas; y no necesariamente se trata de “visibilidad” institucional. Por otro lado, se puede reconocer también que “los procesos (...), como el MERCOSUR han impactado de manera compleja en las zonas fronterizas. Los Estados llegan con fuerzas renovadas a las fronteras a partir de la “integración”. Ejercen un control inédito sobre algunas poblaciones fronterizas, desconociendo o tratando de anular las historias y tradiciones locales. Pobladores de espacios fronterizos, con libre intercambio de productos durante décadas, ven aparecer refuerzos en los puestos aduaneros o de gendarmería. Perciben nuevos controles migratorios.

Así, en muchas de las fronteras del Cono Sur el abandono de las hipótesis de conflicto bélico fue seguido de una desmilitarización, a la vez que de nuevos controles al movimiento de mercaderías, personas

---

*Integración. Una nueva realidad en América Latina*. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2008.  
24 Cfr. Machado do Oliveira, T. C. “Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos”. En: Machado do Oliveira, T. C. -org.- *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2006. p. 302 y ss.

y símbolos”.<sup>25</sup> Algunas premisas importantes a mencionar producto de la experiencia de la intervención de *Fronteras Abiertas* es la importancia de anclar la cooperación transfronteriza en procesos reales de integración en el nivel político, físico y económico. Un contexto de integración supranacional, como el MERCOSUR aumenta significativamente las posibilidades para promover la cooperación transfronteriza. La ausencia de un contexto de integración regional puede ser compensado mediante acuerdos bi-nacionales fuertes, como en el caso de la frontera entre Argentina – Chile en donde el papel de los Comités de Integración y Fronteras y de la Agregaduría de Cooperación e Integración Subnacional de la Embajada de Chile en Argentina (la primera y única en su tipo en América Latina), han desempeñado un rol fundamental en el fortalecimiento de los vínculos transfronterizos (Maira, 2008).<sup>26</sup>

Como ha quedado también demostrado los “casos de acuerdos binacionales de desarrollo fronterizo, se hicieron más fluidas las relaciones en la frontera: contribuyeron a liberalizar el intercambio de alcance local y a agilizar y facilitar el comercio internacional que transita por ese punto; en lo social, se promovieron vínculos entre las comunidades vecinas que, en general, reconocen homogeneidades étnicas y sociales; se establecen cooperaciones en cuestiones sanitarias, culturales, educativas y de abastecimiento, y en algunos casos se desarrollaron o planearon acciones de manejo racional del medio ambiente”.<sup>27</sup>

En este artículo se pretende realizar un estudio sobre las realidades fronterizas del MERCOSUR, toda vez que se contribuye a los estudios en la materia y favorece la creación de consensos entre

25 Cfr. Grimson, A. “Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur”. En: Mato, D. comp.- Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. p. 99.

26 La experiencia producto de estos Comités, así como el mecanismo para dar cauce a las varias propuestas de diálogo transfronterizo promovido por la Embajada de Chile en Argentina, a través de su Agregaduría de Unidades Subnacionales y Cooperación Internacional, resultan de suma importancia para el estudio de las relaciones de cooperación transfronterizas. La embajada chilena ha creado el portal IntegrAndes, cuyo objetivo es incrementar la comunicación subnacional, ampliando el radio de acción y la participación conjunta de los actores de ambas fronteras, toda vez que concentra y transmite información específica y una imagen integrada a partir de la Cordillera de Los Andes. Es necesario estudiar si la experiencia chileno-argentina puede ser replicada o si se trata de un caso excepcional basado en el fuerte compromiso de ambas naciones por integrar a sus poblaciones locales a lo largo de la frontera.

27 Cfr. Zanin, E. “Es necesaria una política fronteriza integradora”. Región Norte Grande Argentina, 14 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://regionnortegrande.com.ar/?articulo=999>

las unidades subnacionales para sostener proyectos de desarrollo y procesos de intercambio (norte-sur y sur-sur), para favorecer el desarrollo territorial transfronterizo, a la vez que se realiza el estudio de una realidad fronteriza en particular, como lo es la Triple Frontera conformada por Argentina, Brasil y Paraguay.

## FRONTERAS Y MERCOSUR, SEGÚN ESTRUCTURA INSTITUCIONAL VIGENTE

A dieciocho años de su creación, en general poca ha sido la importancia concedida a la integración y cooperación transfronteriza en el MERCOSUR hasta los últimos años. Institucionalidad específica dedicada a la materia la encontramos a partir del año 2002 con la conformación del Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF). Parte de la estructura institucional del MERCOSUR en donde la temática fronteriza es receptada como argumento principal o secundario se encuentra sintetizada en el siguiente cuadro. El mismo presenta la estructura institucional según consta en el propio organigrama del MERCOSUR.

<b>Consejo Mercado Común (CMC)</b>
Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional (GANRI). Dec. CMC N° 21/05.
Grupo de Alto Nivel para la elaboración de un Programa de Cooperación Sur-Sur (GANASUR). XXXV CMC, Acta 01/08, Punto 17.11.
<b>Grupo Mercado Común (GMC)</b>
Subgrupo de Trabajo N° 6 Medio Ambiente (SGT N° 6). Res. GMC N° 20/95, Dec. CMC N° 59/00. Grupo Ad Hoc Manejo Adecuado de Caza de Especies Migratorias y Comunes en áreas Transfronterizas (GAGCAT). XXXVIII SGT N° 6.
Grupo Ad Hoc de Expertos "Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR" (GAHE-FOCEM). Dec. CMC N° 24/05 Reg. Art. 25. Coordinado por la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) creada por la Dec. CMC N° 11/03.*
Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR). Dec. CMC N° 41/04. Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF). VII FCCR-CN, Acta 01/08.

Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración (REII). Res. GMC N° 89/00, Dec. CMC N° 59/00.
Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF). Dec. CMC N° 05/02.
<b>Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)</b>
Comité Técnico N° 2 Asuntos Aduaneros (CT N° 2). Dir. CCM N° 01/95, Dec. CMC N° 59/00. Sub Comité Técnico de Controles y Operativa de Frontera (SCTCOF)
<b>Secretaría del MERCOSUR (SM)</b>
Dirección de la SM. Unidad Técnica FOCEM. Dec. CMC N° 24/05 Regl. Art. 19.

De la estructura reseñada en este capítulo se abordara el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF), el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR) y el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF).

### *Grupo ad hoc sobre integración fronteriza*

El Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF), creado por medio de la Dec. CMC N° 05/02 con el objetivo de dar “fluidez y armonía del relacionamiento de las comunidades fronterizas de los Estados Partes del MERCOSUR en sus más variadas dimensiones, constituye uno de los aspectos más relevantes y emblemáticos del proceso de integración” Como ya se adelantara, la constitución de

\* En diciembre de 2004, el CMC aprueba la creación del “Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR” (FOCEM) con el objetivo de “promover la competitividad y la cohesión social de los Estados Partes, reducir las asimetrías y fortalecer la estructura institucional del proceso de integración” (Decisión N° 45/04 del CMC). Esta medida reconoce el principio de solidaridad entre los miembros del bloque, a partir del reconocimiento del desigual desarrollo de sus economías. De acuerdo con la Decisión N° 18/05 del CMC, el FOCEM funcionaría a partir de cuatro programas: a) Programa de Convergencia Estructural; b) Programa de Desarrollo de la Competitividad; c) Programa de Cohesión Social; y d) Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración. Asimismo, el FOCEM se integra con aportes anuales de los miembros del MERCOSUR, y tendrán el carácter de contribuciones no reembolsables. El monto fijado es de cien millones de dólares y está integrado por porcentajes calculados a partir de la media histórica del PBI del MERCOSUR (Argentina, 27%; Brasil, 70%; Paraguay, 1%; y Uruguay, 2%). Los recursos se distribuyen a partir de la ejecución de los programas mencionados. Los Estados Partes se benefician de acuerdo a una pauta preestablecida: proyectos presentados por Paraguay, 48%; proyectos presentados por Uruguay, 32%; proyectos presentados por Argentina, 10%; y proyectos presentados por Brasil, 10%. Los proyectos son presentados por los Estados Partes ante la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, la cual define el otorgamiento a partir de un proceso de evaluación técnica realizado por la Secretaría del MERCOSUR.

este Grupo fue el resultado de la negociación frustrada que Brasil impulsó para asegurar la libre circulación de personas en regiones transfronterizas. Originariamente, el documento negociado buscaba que el GAHIF elaborase un “*Estatuto de las Fronteras del MERCOSUR*”. A lo largo de la participación del Proyecto Fronteras Abiertas en foros y seminarios del MERCOSUR, este planteo se ha convertido en casi una constante de los actores locales fronterizos quienes reclaman el reconocimiento de un *status* especial.

Brasil también propuso en el 2002, la extensión de la calidad de *natural fronterizo* que aplicaba a Uruguay sobre la base del “Acuerdo para Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo de los Nacionales Fronterizos” (agosto de 2002), a otras regiones del MERCOSUR, pero los negociadores -sobre todo paraguayos- prefirieron optar por canales bilaterales. Hoy en día, el mencionado acuerdo y su aplicación sostenida podrían bien constituirse en la base para la renegociación de un documento regional.<sup>28</sup>

A siete años de su creación, el GAHIF se ha reunido pocas veces y con escaso éxito. Las pocas reuniones desarrolladas se llevaron a cabo sin la representación de poblaciones fronterizas, sólo los gobiernos nacionales participaron en total ausencia de unidades subnacionales, tratando la cooperación transfronteriza en una lógica absolutamente *top-down*. Entre los temas abordados se destacan la asistencia médica hospitalaria (MERCOSUR/IV GAHIF/DT N ° 1/03), los regímenes aduaneros especiales de importación (Dec. CMC N ° 69/00; Dec. CMC N ° 34/03, Dec. CMC N ° 02/06), y las denominadas comunidades fronterizas vinculadas (MERCOSUR/IX GAHIF/DI N ° 01/05).

#### *Foro consultivo de municipios, estados federados, provincias y departamentos del mercosur*

El Consejo Mercado Común (CMC), -máxima instancia del MERCOSUR- resolvió, en la Cumbre de Belo Horizonte de diciembre de 2004, crear el Foro Consultivo de Municipios, Estados

28 Al respecto, véanse: Navarrete, M. *Región fronteriza uruguayo-brasilera. Laboratorio social para la integración regional: cooperación e integración transfronteriza*. Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 2006 y Dorfman, A. y Bentancor Rosés, G. T. “Regionalismo fronteiriço e o ‘acordo para os nacionais fronteiriços brasileiros uruguayos’”. En: Machado do Oliveira, T. C. -org.- *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2006. p.119-152.

Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, que sustituye a la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI), y presenta la posibilidad de estar integrado inicialmente con representantes de las diferentes instancias locales y regionales designados por los Estados Partes. La resolución establece que el nuevo Foro consultivo se encontrará formado por un Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos.

El FCCR a partir de sus Comités debe propiciar la realización de una *visión compartida sobre el desarrollo territorial* en el marco de la integración, esta visión debe caracterizarse por favorecer un desarrollo equilibrado, con sostenibilidad ambiental y cohesión social y contemplar las particularidades de las áreas de frontera. Tras una puesta en marcha bastante compleja, el FCCR se reunió en Buenos Aires los días 27 y 28 de junio de 2008 con el objetivo de definir una serie de propuestas que puedan ayudar a articular políticas con otras instancias del MERCOSUR, particularmente la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR y el Parlamento. Asimismo se presentaron proyectos para los FOCEM, una herramienta que municipios y provincias ven clave para favorecer la integración regional y estimular la integración fronteriza.

Los problemas para la operativización del FCCR no se han cerrado con el período de 2004-2007 pues las Secciones Nacionales se encuentran coordinadas por diferentes órganos del Poder Ejecutivo en cada país generando una suerte de desequilibrio institucional endógeno difícil de subsanar. En Argentina y Paraguay, la Sección Nacional está representada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, en Brasil por la Presidencia de la República y en Uruguay por el Congreso Nacional de Intendentes. Este último caso, es el único en el que la Sección Nacional recae sobre el Intendente (elegido por elecciones directas) que preside el Congreso Nacional de Intendentes. Es en el seno del FCCR que se ha conformado el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza; este grupo que se creó junto con el de Integración Productiva, presenta la particularidad de estar compuesto simultáneamente por municipios y provincias que comparten la construcción de una agenda fronteriza.

*Grupo de trabajo de integración fronteriza*

En la IV Reunión de los Coordinadores Nacionales del FCCR desarrollada en Montevideo en agosto de 2007 se conformó un equipo ad hoc impulsor de la constitución de un grupo de trabajo y de la construcción de una agenda sobre integración fronteriza. El equipo estuvo integrado por la Coordinación pro Tempore, la coordinación de los respectivos Comités de Municipios y de Provincia, Departamento o Estado Federado y un representante por Municipio o Provincia, Departamento o Estado Federado de frontera y por la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades (Acta FCCR/CN N ° 04/07). En la VI Reunión de los Coordinadores Nacionales del FCCR desarrollada en Buenos Aires en marzo de 2008 se designaron algunos de los funcionarios nacionales que participarían del GTIF, se fijó fecha para la organización de un primer seminario y se estimó conveniente una reunión entre GAHIF y GTIF. En el marco del GTIF se realizó el proyecto “Integración Fronteriza en el MERCOSUR” (IFM), que resultó beneficiado con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). La responsabilidad de la gestión del proyecto IFM, está a cargo de la Intendencia Municipal de Canelones, en tanto Secretaría Ejecutiva de Mercociudades y Coordinadora del Comité de Municipios del FCCR 2008-2009, junto con un Equipo Técnico Coordinador, con sede en el Centro de Estudios Estratégicos Canarios. El mismo estará conformado por el Coordinador del Comité de Municipios, un Coordinador Técnico y un Asistente Técnico. Asimismo se constituyó un Comité de Gestión de Proyecto, integrado por la Coordinación Técnica, los integrantes del GTIF y los Coordinadores Nacionales del FCCR.<sup>29</sup>

La ejecución de este proyecto por sus responsables conlleva un fructífero debate sobre la institucionalidad atinente a la materia fronteriza en el MERCOSUR. Desde esta perspectiva, el CeSPI y el OICS han firmado un acuerdo con la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades para colaborar con el intercambio de técnicos, experiencias e información entre el Proyecto Fronteras Abiertas y el

29 Cfr. Documento de Presentación del proyecto de “Integración Fronteriza en el MERCOSUR” (IFM). Montevideo, mayo de 2009. Es de destacar que la Intendencia Municipal de Canelones ha dejado de ejercer la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades y la coordinación del Comité de Municipios del FCCR pero sigue estando al frente del proyecto.

Proyecto de Integración Fronteriza en el MERCOSUR.<sup>30</sup> En el acta de compromiso firmada en Roma el 10 de julio de 2009 se declara el interés en crear formas de colaboración para actividades y programas de intercambio, formación, capacitación y asistencia técnica en ámbitos tales como gobernanza, coordinación inter-institucional para el desarrollo territorial, cooperación transfronteriza, políticas de cohesión social, gestión de los procesos migratorios, procesos de regionalización y descentralización, planificación estratégica del territorio, cooperación e integración inter-regional, entre otros.

## BREVES APROXIMACIONES A LAS POLÍTICAS FRONTERIZAS DE ARGENTINA, BRASIL Y PARAGUAY

### *República de Argentina*

Argentina cuenta con un total de 9.376 km, distribuidos de la siguiente forma. Con Brasil se extienden unos 1.132 km, con Paraguay unos 1.699 km y con Uruguay unos 495 km. Con Bolivia la unen unos 742 km y con Chile unos 5.308 km en la segunda frontera lineal más grande del planeta.<sup>31</sup> La Dirección de Asuntos Técnicos de Fronteras

30 Cfr. Red de Mercociudades, Secretaría Ejecutiva 2008-2009, Comuna Canaria. *Informe de gestión, memoria y relatoría de actividades*. Acta de Compromiso CeSPI, OICS y Mercociudades. Canelones, 2009. p.183.

31 La realidad de los Comités de Frontera no es analizada en este capítulo, no obstante ello es importante mencionar que los mismos han evolucionado en distinto grado a lo largo de las fronteras. Los Comités de Integración y Frontera se crean con el objetivo de "promover la facilitación y coordinación de las medidas operativas que agilicen el tránsito de personas y vehículos, y el tráfico de mercaderías así como el intercambio comercial, turístico, cultural, deportivo, y científico y toda otra labor destinada a la profundización de la integración subregional y fronteriza". Sin lugar a dudas, el nivel de institucionalización y de actividad de los Comités de Integración y Fronteras de Argentina y Chile es mucho mayor con respecto a los establecidos con Bolivia, Paraguay, Brasil y Uruguay. Muchos de los Comités establecidos con Paraguay, Brasil y Uruguay han desaparecido con el tiempo o han tenido escaso o nulo nivel de participación; se presenta como una cuestión muy extraña pues se trata de los Comités con los restantes miembros plenos del Mercosur aún cuando el proceso de integración no haya ofrecido un espacio claro y por antonomasia para las realidades locales de frontera. En cuanto a la relación fronteriza bilateral de Argentina con Uruguay, al tratarse de una frontera húmeda en su total extensión, la misma quizá haya sido receptada por la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), comisión a la que aún no ha adherido Brasil. La existencia de la CARU tampoco contribuyó a prevenir o resolver el conflicto de las pasteras entre Argentina y Uruguay que no sólo ha logrado poner en jaque las políticas ambientales del MERCOSUR demostrado que ambos países han preferido adoptar la vía internacional por medio de la Corte Internacional de Justicia en vez de los instrumentos regionales a disposición sino que también, sobre todo, ha puesto de relieve cómo los conflictos ambientales y las diferencias nacionales repercuten en los territorios fronterizos. A cuatro años de inicio del conflicto, el puente que unía Gualaguaychu (Argentina) con Fray Bentos (Uruguay) continúa cortado, presentándose la particular situación que los pobladores locales de Gualaguaychu deciden cuándo levantar el corte del puente generando así una suerte de "privatización" del paso binacional. A modo de ejemplo, en ocasión de las eliminatorias para el Mundial de Fútbol 2010, los residentes de Gualaguaychu permitieron el paso de los

del Ministerio de Interior tiene a su cargo la competencia principal en materia de fronteras. Las actividades de la Dirección de Asuntos Técnicos de Fronteras consisten en: coordinar las acciones que desarrollan los organismos nacionales en los pasos internacionales habilitados y participar en la administración de los pasos y centros de fronteras; llevar a cabo las tareas inherentes a la tramitación de los permisos de explotación de servicios complementarios en los complejos fronterizos y las autorizaciones de construcciones y mejoras en los pasos de fronteras a cargo de la Secretaría de Interior, representar a la Secretaría de Interior en el Subcomité Técnico de Controles y Operatoria de Frontera del CT 2 “Asuntos Aduaneros del MERCOSUR” y en las Reuniones Binacionales sobre Temas Fronterizos; mantener actualizado el registro de inmuebles correspondientes a los complejos fronterizos bajo la administración de la Secretaría de Interior; tramitar la documentación relacionada con la previa conformidad para la transferencia de inmuebles, servicios y concesiones en Zona de Seguridad de Fronteras y administrar las bases de datos de Pasos de Fronteras y de transferencia de inmuebles en zona de seguridad. El área específica de “Pasos de Fronteras” de la Dirección de Asuntos Técnicos de Fronteras, tiene injerencia en lo que respecta a la infraestructura de los Pasos y Centros de Fronteras tramitando las autorizaciones para la construcción de nuevas obras o refuncionalización de las existentes; desempeña actividades de coordinación entre los organismos nacionales que ejercen funciones en los pasos internacionales; gestiona las licitaciones para la explotación de servicios complementarios en los Pasos Fronterizos; tramita las habilitaciones de los Pasos Fronterizos a partir de las peticiones cursadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Dirección de Límites y Fronteras y Dirección de Países Limítrofes),<sup>32</sup> como así también representa al Ministerio del Interior en las reuniones internacionales, binacionales o del Mercosur dentro de su competencia.

---

argentinos que iban a ver el encuentro Argentina-Uruguay que se jugaba en Montevideo (13 de octubre de 2009), ejerciendo ellos mismos la instancia de control que consistía en inscripción de la patente del auto, cantidad de pasajeros y presentación del comprobante de la entrada al partido.

32 Ambas pertenecientes a la Subsecretaría de Política Latinoamericana.

*República Federativa de Brasil*

Brasil es el país más grande de Sudamérica con una superficie estimada de 8,5 millones de km<sup>2</sup>. Esta particularidad implica que tenga límites con casi todos los países sudamericanos a excepción de Chile y Ecuador. La consideración fronteriza, según algunos especialistas, ha estado presente en Brasil desde su propia Constitución Nacional cuando en el inciso III del artículo 3 se sostiene que constituyen objetivos fundamentales de la República Federal de Brasil: “erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales”. Esta afirmación, se ha interpretado, como la base material para sustentar las diferentes políticas de desarrollo territorial, local y regional, y con inclusión de las fronteras del Brasil.

Así mismo, en el artículo 20, se nombra el concepto de *faixa de fronteira* al sostenerse los bienes de la República. Son bienes de la Unión: “Los que actualmente le pertenecen y los que pudieran serle atribuidos; las tierras desocupadas indispensables para la defensa de las fronteras (...), los lagos, los ríos y cualesquiera corrientes de agua en terrenos de su dominio, o que bañen más de un Estado, sirvan de límites con otros países, o se extiendan a territorio extranjero o provengan de él, así; como los terrenos marginales y las playas fluviales (...), las islas fluviales y lacustres en las zonas limítrofes con otros países”. En el inciso II del mencionado artículo se explicita que: “La franja de hasta ciento cincuenta kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras terrestres, designada como franja de frontera, es considerada fundamental para la defensa del territorio nacional y su ocupación y utilización será regulada en ley”. Este artículo de la faja de frontera es fundamentado originariamente por razones de defensa nacional puesto que en el artículo 91 al hablar de las competencias del Consejo de Defensa Nacional se hace expresa mención a “proponer los criterios y condiciones de utilización de áreas indispensables para la seguridad del territorio nacional y opinar sobre el uso efectivo, especialmente en la franja de la frontera y en las relacionadas con la preservación y la explotación de los recursos naturales de cualquier tipo”.

Esta concepción securitaria de la franja de frontera ha ido mutando en los últimos años fundamentándose en el desarrollo equitativo y sustentable como construcción de zonas de paz. El concepto brasileño de *faixa de fronteira* abarca 150 Km de ancho, 15.719 Km de frontera, 11 Estados Federados y 588 municipios sobre un total de 5.564 y abarca el 27% del Territorio Nacional con casi 10

millones de habitantes. En este contexto, el Ministerio de Integración Nacional de Brasil ha propendido a una nueva interpretación del concepto de *faixa de fronteira*. La misión del Ministerio consiste en “promover el desarrollo sostenible y la integración de las regiones menos dinámicas, estimulando la diversa base social, económica, ambiental y cultural del país y la equidad de oportunidades con vistas a la reducción de las desigualdades regionales”.

Así mismo, al instituirse la Política Nacional de Desarrollo Regional<sup>33</sup> se persigue: “reducir las desigualdades en el nivel de vida de las regiones brasileras, promover la equidad en el acceso a oportunidades de desarrollo y orientar los programas y acciones federales en el Territorio Nacional, atendiendo a lo dispuesto en el inciso III del artículo tercero de la Constitución Brasileña”. Ante estos expresos mandatos se puso en marcha el Programa de Promoción del Desarrollo de la Franja de Frontera (PDFF), de la Secretaría de Programas Regionales del Ministerio de la Integración Nacional de Brasil. La aplicación del PDFF implicó una nueva interpretación de la frontera basada: “en un concepto de aproximación, unión y apertura de un espacio integrado sobre el cual se deben orientar las estrategias del desarrollo a través de acciones conjuntas con países vecinos”.

En el contexto de la PDFF se definieron una serie de territorios prioritarios para la actuación conjunta articulados a partir de tres arcos de regionalización: el arco norte, el arco central y el arco sur. A su vez, al interno de estos tres grandes arcos regionales se definieron una serie de subregiones.<sup>34</sup> Los objetivos estratégicos definidos a partir del PDFF son la inserción social y económica de las poblaciones locales, la convergencia de políticas públicas sectoriales en la franja de frontera considerando la diversidad socioeconómica y cultural, las inversiones en cadenas productivas prioritarias para el desarrollo sostenible de regiones menos dinámicas y la mejora de la gobernanza con el estímulo explícito a la participación de la sociedad civil en los proyectos de desarrollo en la frontera. Las líneas de acción identificadas para desarrollar los objetivos estratégicos son el desarrollo integrado de Ciudades Gemelas,<sup>35</sup> la dinamización de Encadenamientos

33 Por medio del Decreto N ° 6.047 del 22 de febrero de 2007.

34 El arco norte está compuesto por las subregiones de Oiapoque-Tumucumaque, Campos de Rio Branco, Parima-Alto Rio Negro, Alto Solimões, Alto Juruá y Vale do Acre-Purus; el arco central está integrado por las subregiones de Madeira-mamoré, Fronteira de Guaporé, Chapada dos Parecis, Alto Paraguai, Pantanal, Badoquena, Dourados, Cone Sul-Mato-Grossense y, el arco sur está formado por las subregiones de Portal do Paraná, Vales Coloniais Sulinos y Fronteira da Metade Sul do Rio Grande do Sul.

35 En cuanto al desarrollo integrado de ciudades gemelas véase: Rhi-Sausi, J. L. “Misión

Productivos Transfronterizos (vocaciones productivas, condiciones geográficas y ambientales, etc.),<sup>36</sup> el fortalecimiento de la sociedad civil y de los actores subnacionales y la evaluación del marco legal brasileño y sudamericano referente a la frontera. En el marco de las actividades de apoyo hasta ahora desarrolladas o en ejecución, se destacan las tareas realizadas en conjunto con el Grupo de Trabajo Binacional Brasil - Perú sobre Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo; el Grupo de Trabajo de Desarrollo Fronterizo Brasil - Venezuela; el Foro de Intendentes de los Municipios Linderos al Lago de Itaipú (Brasil, Paraguay y Argentina)<sup>37</sup>; el Programa *Profronreira* entre Brasil y Argentina; el *Programa Operacional Amazônia* 2007-2013 entre Brasil, Guiana Francesa y Suriname; la Comisión Mixta Brasilero Uruguayua para el Desarrollo de la Bahía Laguna Mirín (CLM), en pos del fortalecimiento de la CLM.<sup>38</sup>

El seguimiento de estas tareas ha contribuido a fortalecer el diálogo entre el Programa de Promoción del Desarrollo de la Franja de Frontera (PDFF), de la Secretaría de Programas Regionales del Ministerio de la Integración Nacional y el Proyecto Fronteras Abiertas.

---

en las ciudades gemelas fronterizas de Brasil y Paraguay. "Diagnóstico, Gobernanza y Cooperación Cultural". Roma, CeSPI, 2009; Machado de Oliveira, T. C. y Marques Silva, R. "O mérito das Cidades-Gêmeas nos Espaços Fronteiriços". En: Revista OÍDLES (Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social), Vol. 2, N° 5. Málaga, Grupo de Investigación Eumed.net de la Universidad de Málaga, diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/oidles/05/msmo-resum.htm>

36 Las acciones en materia de encadenamiento productivos transfronterizos se desarrollan con el apoyo y sostenimiento de SEBRAE Nacional y de los diferentes SEBRAE regionales. Fronteras Abiertas ha colaborado con la estructura SEBRAE en la identificación de vocaciones y complementariedades transfronterizas. A modo de ejemplo puede citarse el Centro de Desarrollo de Tecnologías para la Integración Transfronteriza de Micro y Pequeñas Empresas en las Fronteras de Brasil y el MERCOSUR llevado adelante por SEBRAE Paraná que busca generar y ampliar la integración productiva y de cooperación interinstitucional entre organizaciones de apoyo y pequeñas y medianas empresas de Brasil y del MERCOSUR y actuar en la generación, adaptación, desarrollo y transferencia de tecnologías y en el apoyo al desarrollo de proyectos que estimulen la cooperación y la realización de negocios en las regiones de frontera de Brasil y con los países del MERCOSUR. Entre las líneas de acción del proyecto, definidas con apoyo de Fronteras Abiertas, se destacan el desarrollo de redes de relaciones interinstitucionales transfronterizas; la generación, adaptación, desarrollo y transferencia de tecnologías para la actuación transfronteriza. Disponer y transferir los productos y las metodologías SEBRAE; la capacitación de técnicos, emprendedores, empresarios, multiplicadores y gestores públicos y privados para la actuación en ambientes de frontera y transfronterizos y el apoyo y/o desarrollo de proyectos de cooperación empresariales transfronterizos centrados en las pequeñas y medianas empresas. SEBRAE ha desarrollado e implantado el CDT/IT en la ciudad de Foz de Iguazú, en el espacio físico del Parque Tecnológico de ITAIPU (margen izquierda brasilera) dentro del área geográfica delimitada de la Usina de ITAIPU BINACIONAL. Cfr. Oddone, N. "Compilación de Proyectos de cooperación transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay". I Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay. Ciudad del Este, CeSPI-ILA, 2009. p. 19.

37 El Foro de Intendentes ha solicitado la asistencia del Proyecto Fronteras Abiertas.

38 La CLM ha manifestado el interés de relacionarse con el Proyecto Fronteras Abiertas.

*República del Paraguay*

Paraguay, junto con Bolivia, constituye uno de los dos países mediterráneos de Sudamérica, es decir, no cuenta con una salida directa al mar. Todas sus fronteras, por tanto son fronteras secas, limitando al sur, sudeste y sudoeste con Argentina, al este con Brasil y al noroeste con Bolivia. Por esta situación geográfica el país suele ser conocido como el “corazón de América”,<sup>39</sup> Se podría decir que las actuales fronteras de Paraguay son producto de dos guerras. La primera, la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), en la que se enfrentaron Argentina, Brasil y Uruguay contra el Paraguay en la “guerra más cruel de Sudamérica del siglo XIX”; y, la segunda, la Guerra del Chaco (1932-1935), en la que se enfrentaron Bolivia y Paraguay en la “guerra más cruel de Sudamérica del siglo XX”. En Paraguay, el Gobierno del Presidente Lugo ha creado el Comité Interministerial de Población (CIP), bajo la coordinación del Ministerio del Interior y sobre el cual recaen las políticas de Población y Frontera.

El objetivo general del CIP es “llevar a cabo un programa para el efectivo ordenamiento y desarrollo territorial del país y sus zonas de frontera con base en el fortalecimiento de los gobiernos locales”. Esta propuesta de ordenamiento territorial incluye un programa de Fortalecimiento de Ciudades Fronterizas, con particular relevancia a las ciudades gemelas. El CIP persigue las siguientes metas: la presencia del Estado en ciudades de frontera (particularmente en ciudades gemelas y nuevos municipios creados; caso de Carmelo Peralta),<sup>40</sup> el

39 Se podría también pensar que es el corazón de América por ser hoy el principal “reducto” guaraní de la región. No se debe olvidar que en la América precolonial, el idioma guaraní se empleó por los diferentes pueblos que vivían al este de la Cordillera de los Andes y desde el norte de Sudamérica y el mar Caribe hasta la Cuenca del Río de la Plata. El guaraní es una lengua de origen tupí-guaraní todavía hablada en el subcontinente por aproximadamente unos cinco millones de personas. Esta lengua es considerada idioma oficial del Paraguay y de la provincia argentina de Corrientes junto con el español, siendo también muy hablada en las provincias argentinas de Misiones, Chaco y Formosa, en Mato Grosso do Sul de Brasil y en el denominado Chaco boliviano. Es necesario también mencionar que un grupo de diputados paraguayos está propendiendo el reconocimiento del guaraní como idioma oficial del MERCOSUR así como un grupo de diputados argentinos apoya la propuesta. Se han presentado en ambos parlamentos nacionales los respectivos proyectos de reconocimiento del guaraní como idioma oficial del MERCOSUR. Se espera que la propuesta sea prontamente tratada por los parlamentarios del MERCOSUR. El argumento principal del debate actual versa principalmente sobre si es necesario reconocer el guaraní como idioma de trabajo por los costos que tal acción conllevaría, en general hay consenso sobre considerar el guaraní como idioma oficial del MERCOSUR pero las dudas recaen sobre reconocerlo como lengua de trabajo.

40 Carmelo Peralta fue visitado por Fronteras Abiertas el 24 de agosto de 2009 en el marco de la programación desarrollada por CeSPI - IILA sobre “Cooperación cultural entre pequeñas ciudades gemelas del MERCOSUR”. Se trata del Municipio “más joven” de Paraguay creado por la Ley N° 3471/2008 que crea Municipio de Carmelo Peralta en el XVII

acceso vial y a medios de Comunicación, el fortalecimiento de centros de salud, la capacitación de mano obra joven, la cobertura de registro civil e identificaciones y la instalación de puestos de la Dirección Nacional de Aduanas y de la Dirección Nacional de Migraciones.

En este sentido, la problemática migratoria no es menor en la relación bilateral paraguayo-brasileña. Como ya se ha mencionado en anteriores trabajos, *más estructural y potencialmente más conflictivo es el tema de los llamados “brasiguayos”, donde sus reclamos a los derechos de propiedad violados tienen como contrapeso la percepción paraguaya de una persistente “brasilianización” de su frontera.* Este delicado punto de la agenda de Brasil y Paraguay, en realidad, comprende dos fenómenos simultáneos. Por un lado, un precario equilibrio demográfico mediante el cual los brasileños y sus descendientes en Paraguay se acercan al medio millón de personas<sup>41</sup> y, contemporáneamente, una creciente población de recién nacidos de origen paraguayo en el lado brasileño. Por el otro lado, la presión generada por el corrimiento de la “frontera sojera” que ha impactado sobre la frontera brasileño-paraguaya. En el último decenio, la extensión sembrada de soja en Paraguay se cuadruplicó equivaliendo actualmente al 10% del PBI y al 40% de sus exportaciones.<sup>42</sup>

*A prima facie*, el proyecto del CIP parece diseñado desde una lógica más bien rígida de Estado-Nación producto de un Estado que tiene que marcar presencia y estabilizar sus fronteras; pero, en realidad, se ha tratado de complementar el mismo con una suerte de “enfoque regional” a partir de la instalación del Grupo de Trabajo Especializado (GTE) de Población y Desarrollo del MERCOSUR<sup>43</sup> y a partir del inicio de un canal de diálogo con el equipo de Fronteras Abiertas.<sup>44</sup> Por su parte el GTE de Población y Desarrollo, tal como consta en su presentación, trabajará e implementará en torno a dos ejes básicos, de los cuales el primer eje se denomina: “Áreas de Frontera y Transfronterizas” buscando estudios conjuntos sobre volumen, estructura y dinámica de la población en fronteras compartidas y circulación de hallazgos a organismos competentes de los países del MERCOSUR; medidas de ordenamiento territorial y

---

Departamento Alto Paraguay y una Municipalidad con asiento en el pueblo de Carmelo Peralta.

41 Al respecto véase: Souchaud, 2007.

42 Paraguay es hoy en día el cuarto productor mundial de soja.

43 Propuesto durante la última presidencia pro-tempore de Paraguay en el MERCOSUR.

44 Al respecto véase la presentación realizada por el Vice-Ministro de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior de Paraguay, Lic. Elvio Segovia Chamorro, en ocasión del día Mundial de la Población. Asunción, 11 de julio de 2009.

desarrollo humano en áreas de frontera, en particular en “ciudades gemelas”, promoviendo una integración urbana, económica, social y cultural respetuosa de la identidad de cada comunidad; mejorar el conocimiento de las relaciones entre población y medio ambiente fronterizo promoviendo medidas de protección a los recursos compartidos en frontera, estudiar y promover la integración y el intercambio de servicios básicos y los sistemas de transporte transfronterizo; activar la formación de redes de gobiernos y grupos parlamentarios subnacionales; movilizar recursos de los organismos y banca internacional de cooperación para el financiamiento de políticas de población fronterizas e integradoras del MERCOSUR.

#### ACTIVIDADES DE PROYECTO DE FRONTERAS ABIERTAS EN MERCOSUR

Fronteras Abiertas en las áreas fronterizas de Mercosur ha concentrado sus actividades de proyecto en torno a tres líneas de trabajo. Por un lado, se ha establecido un diálogo sistemático con SEBRAE nacional y SEBRAE Paraná para colaborar con el Programa *Fronteiras do Brasil*. En particular, Fronteras Abiertas ha participado en la formulación del primer proyecto de este programa: la constitución del *Centro de Desarrollo de Tecnologías para la Integración Transfronteriza de Micro y Pequeñas Empresas del Mercosur y América Latina – CDT-AL*, promovido por SEBRAE Paraná y dirigido prioritariamente a las áreas fronterizas de Brasil con Argentina, Paraguay, Bolivia y Uruguay.

El CDT-AL, co-financiado por el FOMIN-BID, es un centro especializado para generar y transferir tecnologías de apoyo a los pequeños negocios de los países vecinos. Se trata de un instrumento de cooperación transfronteriza que promueve alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas para aumentar la integración productiva con los países vecinos a través de las micro y pequeñas empresas. Su sede está localizada en el Parque Tecnológico Itaipu (PTI), en Foz do Iguaçu. Actualmente, se está por firmar y definir un programa de colaboración entre el SEBRAE CDT-AL y Fronteras Abiertas para el año 2010. Estrechamente ligada a esta colaboración, Fronteras Abiertas, ha establecido una relación con la secretaría del CODESUL (*Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul*), -entidad coordinadora de los estados brasileños fronterizos del sur del país- y con la AMOP (Asociación de Municipios del Oeste de Paraná), para promover y formular proyectos de cooperación transfronteriza con la

participación de la cooperación descentralizada italiana. Su definición está prevista para febrero del 2010 con motivo de la misión a Italia del CODESUL y de la misión de Fronteras Abiertas al Estado de Paraná.

Una segunda línea de actividades emerge del acuerdo de colaboración firmado entre la Provincia de Misiones y Fronteras Abiertas. Las actividades previstas son: formulación de proyectos transfronterizos en el sector social, en particular en salud; una asistencia técnica funcional al proyecto misionero para la creación de una Plataforma Logística en el Río Paraná y un asesoramiento para la reorganización institucional de sus actividades de relaciones internacionales y cooperación transfronteriza. La tercera línea de trabajo de Fronteras Abiertas en las áreas fronterizas del Mercosur consiste en el apoyo de las ciudades gemelas fronterizas. Más adelante se ilustra, en detalle, esta línea de actividades, tomando como casos de referencia las ciudades gemelas de la frontera Brasil – Paraguay. En todo caso, el programa ciudades gemelas fronterizas será extendido en el 2010 a las fronteras de Uruguay y a la frontera entre Argentina y Paraguay. Los socios clave de este programa son la asociación de Mercociudades y el FCCR (Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR).

#### *Foro de cooperación transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay*

El Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay “Cooperación Sur-Sur para la Integración” se realizó en Ciudad del Este (Paraguay), los días 29 y 30 de abril del corriente año. Los promotores del Proyecto Fronteras Abiertas, CeSPI e IILA, realizaron esta actividad conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, la Gobernación del Departamento de Alto Paraná y el Municipio de Ciudad del Este. Dicha actividad fue convocada con los siguientes objetivos: promover un diálogo sistemático entre los principales actores de las áreas fronterizas como las instituciones públicas, las asociaciones empresariales, los parlamentarios de frontera, las universidades y centros de investigación, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), etc.; discutir las principales problemáticas y propuestas de solución para las áreas fronterizas comprendidas; y dar a conocer los proyectos transfronterizos existentes con sus prioridades temáticas, actores e instrumentos utilizados según la recopilación realizada

por el equipo de Fronteras Abiertas y recoger indicaciones para la cooperación internacional.

El Foro contó con la asistencia de más de 250 personas incluidos los representantes de los gobiernos nacionales de Argentina, Brasil, Chile, Italia, Paraguay y Uruguay, con la presencia de gobernadores y funcionarios de los gobiernos intermedios y locales de las áreas fronterizas, con una nutrida delegación de parlamentarios de frontera, con una serie de representantes de las organizaciones multilaterales de mayor importancia en términos de financiamiento de proyectos en América Latina, con una delegación de asociaciones empresariales y con una delegación de las universidades de frontera más importantes del MERCOSUR. En el Foro fue presentada una recopilación realizada en el marco de Fronteras Abiertas de proyectos de cooperación transfronteriza identificados en el área geográfica en cuestión. Dicha recopilación fue altamente valorada por los presentes que desconocían la cantidad y envergadura de los proyectos diseñados o en ejecución en materia transfronteriza.

Los cincuenta proyectos recopilados fueron agrupados en las categorías de cultura, investigación y educación, medioambientales, productivos e infraestructurales, sociales y socio-sanitarios, turísticos y de políticas públicas y fortalecimiento institucional. El Foro estuvo organizado a partir de siete mesas de trabajo y de sesiones plenarios. En las mesas de trabajo se abordaron las siguientes temáticas: turismo transfronterizo; cadenas productivas transfronterizas, pymes e innovación tecnológica; comercio transfronterizo; trata de personas;<sup>45</sup> los asuntos fronterizos en el debate parlamentario; políticas de salud y cohesión social en áreas fronterizas y cooperación universitaria. A continuación se destacan las conclusiones principales de cada mesa.

45 Este tema fue expresamente solicitado por la delegación paraguaya. Paraguay es país de origen como de tránsito de la trata de personas, al que se suma la también problemática de la trata interna. La porosidad 'negativa' de las fronteras sin la creación de sistemas eficientes de prevención y control, hacen de ésta temática un elemento esencial en la vinculación de la cooperación transfronteriza con los derechos humanos. Es importante destacar que la trata de personas se encuentra definida por el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, suscrito en Palermo, Italia, en diciembre del año 2000, como "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos".

### *Turismo transfronterizo*

Los principales aportes se centraron en la identificación de soluciones para la facilitación y accesibilidad de las áreas de frontera. Uno de los problemas centrales de la actividad turística se presenta por la mala calidad de las infraestructuras de circulación y transporte así como los diferentes requerimientos de documentación entre los distintos países que demoran al turista. Es necesario simplificar los recorridos turísticos entre los países a los efectos de aumentar el impacto total generado por los flujos turísticos y generar una promoción conjunta del territorio. El sector privado fue reconocido como un elemento particularmente activo en el sostenimiento y la difusión de acciones turísticas cooperativas visto que se observa una buena calidad de asociativismo materializada en las distintas cámaras y asociaciones que caracterizan al sector turístico, identificando varias asociaciones de carácter transfronterizo. El grupo de trabajo propuso la creación de un 'comité turístico transfronterizo' que, articulado eventualmente sobre los diversos temas centrales considerados para el área del turismo, pueda elaborar integralmente tanto diagnósticos locales como propuestas programáticas para ejecutar sobre el territorio.

### *Cadenas productivas transfronterizas, pymes e innovación tecnológica*

En materia de pymes se señalaron como cuestiones prioritarias las carencias en gerenciamiento de los cuerpos empresariales locales, la necesidad de apoyo para la mejora de los procesos productivos (transferencia tecnológica), y la necesidad de contar con programas específicos de financiamiento. Se destacó la importancia de la transferencia de tecnologías a las pymes, y la necesidad de diseñar una política estructural en la materia que considere las interconexiones con los tejidos territoriales transfronterizos. En cuanto a la colaboración institucional, el interés pasa por la posibilidad de diseñar un mecanismo para promover el conocimiento y las sinergias entre los distintos proyectos y programas así como promover la participación activa de los gobiernos locales y de los actores locales.

### *Comercio transfronterizo*

En materia de comercio transfronterizo, es necesario programar una serie de políticas regionales tendentes a la superación de los

desequilibrios comerciales que caracterizan las áreas fronterizas, ya que se trata de territorios contiguos que pueden constituirse en excepcionales áreas piloto para el desarrollo de relaciones comerciales de complementariedad. El tema de las asimetrías comerciales debe constituirse en tema prioritario favoreciendo políticas de integración productiva de mediano y largo plazo con la participación de los diferentes niveles institucionales. Un programa para impulsar el comercio transfronterizo debe afrontar seriamente uno de los problemas principales del sector: las prácticas ilegales. Hay que pensar nuevas estrategias que favorezcan la legalización de las prácticas comerciales transfronterizas.

### *Trata de Personas*

Las fronteras son las zonas de tránsito por antonomasia de la trata de personas, en donde los pocos controles y/o la poca preparación de los responsables de la seguridad fronteriza suelen contribuir por acción u omisión al desarrollo de la trata. Al momento de diseñar programas de políticas públicas en la materia se deben considerar, al menos, tres instancias de actuación institucional: la atención-contención, la sanción-penalización de los culpables y, por sobre todo, estructurar las políticas de prevención tomando en cuenta las verdaderas causas dadas por la vulnerabilidad social. Es urgente la necesidad de realizar capacitación a las personas de los controles fronterizos y de implementar una efectiva cooperación entre las autoridades nacionales y subnacionales guiadas por la efectiva protección a las víctimas. La posibilidad de crear una comisión bilateral o multilateral sobre controles fronterizos para obtener un mayor acceso a la información de circulación de personas puede ser una de las alternativas a considerar. La necesidad de estimular la creación de nuevos canales de cooperación transfronterizo en la materia y desarrollar direcciones de registros conjuntos, tanto interprovinciales cuanto internacionales, constituyen dos perspectivas sobre las que es posible articular ejes de trabajo conjuntos.

### *Los asuntos fronterizos en el debate parlamentario*

La presencia de diferentes parlamentarios, nacionales o regionales, que hayan sido elegidos en zonas o distritos de frontera puso en relevancia el interés de debatir sobre el lugar que ocupan los asuntos fronterizos

en el debate parlamentario de los países del MERCOSUR. Debatir sobre la frontera, implica debatir sobre un concepto difuso. No existe una única visión, aproximación o interpretación sobre la frontera y la realidad fronteriza. El debate parlamentario busca que la realidad fronteriza, como territorio olvidado, pase de objeto a sujeto y que así pueda reorganizarse como un territorio activo, en el diseño y la ejecución de políticas públicas específicas. La cuestión que compete a los parlamentarios es entender en qué marco de acción las fronteras sujeto van a empezar a actuar. La primera tarea es construir un “concepto de frontera compartido” ligado a la idea de desarrollo y al modelo de inserción internacional que pretende ese modelo. Construir un concepto de frontera en relación con la dimensión del “para qué”.

La conformación de Comisiones de Asuntos Fronterizos en los respectivos parlamentos, tal como existe en algunos países latinoamericanos, favorece el desarrollo de una regulación fronteriza para crear territorios compartidos. Para impulsar las acciones mencionadas y nuevas estrategias a desarrollar se constituyó un ‘Grupo de Parlamentarios de Frontera’ que pueda fortalecer las relaciones parlamentarias plurilaterales y de concertación a través del diálogo político y abordar de manera conjunta las temáticas de frontera de interés recíproco y facilitar la articulación de políticas públicas transfronterizas y la construcción de una agenda consensuada que contribuya al logro de las aspiraciones parlamentarias.

### *Políticas de salud y cohesión social*

Las políticas de salud y la cohesión social para las áreas fronterizas es un elemento de vital importancia para el equilibrio territorial y la protección integral del ser humano. La necesidad de proceder al fortalecimiento de la cooperación e integración de los servicios de salud transfronterizos con el objetivo de homogeneizar las políticas públicas en la materia en ambos lados de la frontera es un requisito *sine qua non* del equilibrio socio-territorial.

Para ello resulta importante estructurar programas conjuntos frente al riesgo epidemiológico bilateral a partir de la constitución de “comités de notificaciones epidemiológicas” que cuenten con equipos locales específicos. En el largo plazo, la realización de estos comités conjuntos coadyuvará a la consolidación de protocolos comunes de atención y a la puesta en marcha de laboratorios de diagnóstico regionales, comunes y funcionales para las áreas de frontera. El gran

problema de salud en las zonas de frontera se identifica con la gran asimetría existente en materia de infraestructura e insumos entre los distintos países, la desigual cobertura en lo respectivo a las políticas públicas de salud de un lado y otro de las fronteras, y la falta de centros de salud en algunas localidades fronterizas. Estas asimetrías originan el uso y muchas veces “el abuso” por parte de ciudadanos de un país de los servicios de salud e instalaciones sanitarias del país vecino. La necesidad de diseñar un sistema de compensaciones para ser una de las opciones más viables para equilibrar y resolver esta problemática. Se propuso crear un “comité de gestión regional” que persiga el objetivo de actuar en conjunto para poder así establecer protocolos comunes que fortalezcan las estrategias transfronterizas desarrolladas en materias de salud sostenidas con fondos específicos que permitan llevar adelante la construcción de mejores infraestructuras en materia de servicios de salud comunes para las poblaciones de frontera.

### *Cooperación universitaria*

Se presentaron varias experiencias de redes universitarias destacándose las dificultades para mantener relaciones estables y la urgente necesidad de sistematizar las relaciones. Las experiencias de extensión universitaria que buscan fortalecer las relaciones universidad - sociedad civil y universidad - empresa recobran su dimensión en el nivel transfronterizo. Especial énfasis fue puesto en la relación de la universidad con las pequeñas y medianas empresas, las universidades pueden posicionarse como sujetos movilizados de recursos humanos y de conocimiento, que permita construir orientación y capacidad proyectual al tejido empresarial local. Una efectiva articulación entre la universidad y la sociedad civil local constituye un elemento de vital importancia para el desarrollo universitario del ambiente fronterizo pues son las interacciones concretas las que favorecen la transferencia de nuevas tecnologías y metodologías que se deben aplicar sobre el territorio.

Todas las universidades de frontera de amplia presencia territorial deben colaborar y coordinar sus acciones dirigidas al objetivo de organizar encuentros y seminarios así como programas de investigación conjuntos sobre temáticas regionales que puedan servir de diagnósticos e *inputs* de información para el diseño y la implementación de nuevas políticas públicas regionales y transfronterizas. En este sentido, se propuso la realización de un

primer seminario sobre la relación 'Frontera - Universidad' que se presenta como una oportunidad de preciada importancia para definir pautas conjuntas de acción y actuación generando, a los distintos lados de la frontera, la construcción de un consenso de base que se pueda materializar en propuestas programáticas específicas. Uno de los ejes principales considerado lo constituye el tema de las ciudades gemelas. Un fenómeno común de las zonas de frontera al tratarse tanto de ciudades que comparten iguales perfiles productivos, como por su estructuración a partir de perfiles complementarios. Se manifestó la urgente necesidad de profundizar los estudios sobre las dinámicas fronterizas de las ciudades gemelas así como también los fenómenos de urbanización y metropolización transfronteriza. La ocasión fue propicia para crear un grupo de trabajo alrededor de los estudios de frontera; grupo que permitiría una mayor articulación entre los investigadores con el fin de superar la forma individual y poco articulada con la que se trabaja normalmente.

Los temas principales identificados para investigar desde el grupo de trabajo se encuentran relacionados con la población, los movimientos migratorios y los procesos de integración socioculturales. Otro tema importante lo constituyen la protección de los derechos humanos y las problemáticas de salud y cohesión social de las fronteras. Este grupo debe ser capaz de reflexionar desde una perspectiva teórico-práctica, pues las universidades del territorio deben convertirse en actores propositivos que, a partir del diseño y la generación de proyectos, contribuyan a resolver problemáticas específicas de la zona de frontera. En este sentido, la construcción de una agenda de investigación que pueda ser financiada por los países involucrados con el objetivo de coadyuvar en la planificación de políticas públicas fronterizas en materia de investigación y desarrollo puede contribuir ampliamente en la generación de nuevas estrategias de desarrollo transfronterizas.

Por otro lado, es de destacar que en el marco del I Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay, el CeSPI conjuntamente con el OICS procedieron a la firma de sendos acuerdos con las provincias de Misiones (Argentina), y Alto Paraná (Paraguay). En los respectivos acuerdos se declara el interés en crear diferentes formas de colaboración para actividades y programas de intercambio, formación, capacitación y asistencia técnica en ámbitos tales como la gobernanza, la coordinación inter-institucional para el desarrollo territorial, la cooperación transfronteriza, las políticas de

cohesión social, la gestión de los procesos migratorios, los procesos de regionalización y descentralización, la planificación estratégica del territorio, la cooperación e integración inter-regional y el desarrollo económico local a través de los sistemas de pequeñas y microempresas. Así mismo, quedó planteada la posibilidad de firmar otros acuerdos con el Estado de Paraná (Brasil), y con la Secretaría Ejecutiva de la Red de Mercociudades y el FCCR. El el acta de compromiso con la Secretaría Ejecutiva de la Red de Mercociudades fue firmada en Roma el 10 de julio de 2009 para colaborar con el intercambio de técnicos, experiencias e información entre el Proyecto Fronteras Abiertas y el Proyecto de Integración Fronteriza en el MERCOSUR.<sup>46</sup>

Como resultado de las mesas de trabajo se debe destacar la necesaria interdisciplinariedad al abordar el objeto 'frontera', el diálogo fructífero iniciado entre las diferentes unidades subnacionales, entre éstas y los organismos multilaterales<sup>47</sup> y entre los diferentes sectores de la sociedad civil comprometidos con la generación de dinámicas positivas para las fronteras. Así mismo, las autoridades reunidas firmaron una declaración conclusiva del evento para hacer llegar a los representantes de los diferentes Estados nacionales.

*Declaración de Ciudad del Este  
Cooperación Transfronteriza para la Integración Regional.*

*Nosotras y nosotros, participantes en el I Foro de Cooperación Transfronteriza "Argentina – Brasil – Paraguay" organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, el Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), el Instituto Italo-Latinoamericana (IILA), y la Gobernación del Departamento de Alto Paraná, reunidos en Ciudad del Este, los días 29 y 30 de abril de 2009, reafirmamos que:*

- 1. Los gobiernos intermedios y locales sudamericanos son actores claves para la gobernabilidad de nuestras áreas fronterizas.*
- 2. Las fronteras deben convertirse en motores de desarrollo y de integración saldando así una deuda histórica de marginación y zonas de conflicto.*

<sup>46</sup> Cfr. Red de Mercociudades, Secretaría Ejecutiva 2008-2009, Comuna Canaria. *Informe de gestión, memoria y relatoria de actividades*. Acta de Compromiso CeSPI, OICS y Mercociudades. Canelones, 2009. p.183.

<sup>47</sup> Fronteras Abiertas se ha comprometido a estimular y sistematizar el diálogo entre las unidades subnacionales y los organismos financieros internacionales apoyando y fortaleciendo la capacidad proyectual de las primeras.

3. *La salvaguardia de bienes públicos regionales, la sostenibilidad del desarrollo económico territorial y las políticas sociales compartidas, constituyen componentes esenciales de una estrategia de desarrollo fronterizo con participación y equidad.*
4. *El enfoque metodológico propuesto por Fronteras Abiertas basado en la generación y articulación de partenariados territoriales constituye una contribución para acercar la experiencia de integración europea con nuestra experiencia sudamericana.*
5. *La cooperación transfronteriza debe ser tema prioritario de las políticas de desarrollo de nuestros gobiernos y de las políticas de cooperación de la comunidad internacional.*

*Ciudad del Este, 30 de abril de 2009.*

Los resultados generales del I Foro de Cooperación Transfronteriza se podrían sintetizar en el mayor conocimiento entre las partes que favorece la cooperación descentralizada “Norte-Sur” y “Sur-Sur”, la presentación de proyectos transfronterizos con posibilidades de financiamiento internacional, la firma de convenios institucionales la constitución de un Grupo de Parlamentarios de Frontera, la constitución de una Asociación de Estudios de Frontera que se encuentra desarrollando sus protocolos de investigación y la necesidad de favorecer hermanamientos entre pequeñas ciudades de frontera del MERCOSUR. Una de las hipótesis más interesantes surgidas como *follow up* del Foro fue verificar el interés y las condiciones para promover los hermanamientos entre pequeñas ciudades fronterizas del MERCOSUR. Esto es, considerar como una posible línea de actividades de *Fronteras Abiertas* las metodologías y los instrumentos del enfoque *Twinning Cities*.

#### *Institucionalidad y gobernanza transfronteriza en ciudades contiguas*

Los problemas de institucionalidad y gobernanza en las áreas fronterizas latinoamericanas constituyen uno de los principales desafíos de los procesos de integración regional. Durante el Foro de Ciudad del Este (29-30 de abril de 2009), se ha podido, en parte, discernir sobre la situación en el MERCOSUR. Además esta temática constituye uno de los ejes de colaboración de *Fronteras Abiertas* con el FCCR (Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados,

Provincias y Departamentos del MERCOSUR), y Mercociudades. Las ciudades contiguas fronterizas de Argentina, Brasil y Paraguay, por un lado, confirman este déficit de institucionalidad funcionante y articulada, capaz de ejercitar una gobernanza del territorio fronterizo. Por otra parte, en estas ciudades contiguas fronterizas se registra una especificidad propia, así como algunas experiencias interesantes de gobernanza en el nivel local que merecen ser tenidas en cuenta. La principal especificidad de la frontera de las ciudades contiguas entre Argentina, Brasil y Paraguay es que no se verifica ninguna tensión bi o trinacional en particular. No solamente las estrechas relaciones entre las poblaciones de ambos lados explican esta situación de paz social, sino también esto es debido a la ausencia de cualquier contencioso fronterizo en este territorio.

Esta condición de convivencia pacífica constituye una base propicia para desarrollar mecanismos de gobernanza *territorial*, que a su vez pueden ser favorecidos por el proceso de construcción de una identidad fronteriza compartida. Los cimientos de una cultura de la convivencia, se constituyen en base de la integración fronteriza, pues el capital social producto de las interacciones entre ambos lados de la frontera permite generar un conjunto de valores y normas informales compartidos por las poblaciones locales con el fin de cooperar ampliamente y sobre temas de diversa índole. De esta generación de confianza mutua pueden derivar una serie de externalidades positivas sobre las cuales estructurar, no solamente la gobernanza territorial, sino también la interacción con los otros niveles institucionales (subnacional, nacional e internacional), que ponga las bases para una gobernanza *multinivel*. La autoorganización de las poblaciones locales sólo puede concretarse bajo ciertas condiciones diferenciadas, una de ellas es la cultura de la convivencia, y no está dicho que exista una única fórmula universal para lograr la coordinación de los grupos humanos poblacionales; por ello en el presente informe se han intentado reflejar las particularidades de la frontera en cuestión que, actuando como condicionantes o estimuladores, pueden afectar la cooperación transfronteriza.

Si bien las pequeñas ciudades fronterizas cuentan con una estructura de autoridad local bastante similar a otros contextos latinoamericanos: un Intendente o *Prefeito* elegido por sufragio universal y en elecciones directas y una Junta Municipal o *Concelho* Municipal en el que se encuentran representados los concejales o los *vereadores* en un número determinado de acuerdo a la población local,

lo que llama la atención es el notable ejercicio de control democrático que realizan los concejales o *vereadores* sobre la acción del gobierno municipal. En términos institucionales se presenta como novedosa la presencia de un mecanismo de articulación local transfronterizo que se ha dado en llamar PARLIM (Parlamento Internacional Municipal).<sup>48</sup> El mismo es definido por los *vereadores* que lo crearon como un organismo propuesto por las “Cámaras Municipales” que busca constituirse en un Foro permanente para las ciudades vecinas de frontera.<sup>49</sup>

El PARLIM surge, en primer lugar, con el objetivo de debatir problemáticas y necesidades comunes de la línea fronteriza y, en segundo lugar, se fundamenta en el diseño y creación de mecanismos conjuntos de acción institucional que se puedan desarrollar y aplicar a ambos lados de la línea fronteriza. Estos argumentos son fuente para encuadrar al PARLIM como un esfuerzo por favorecer una gobernanza institucional de esta frontera.<sup>50</sup> Es importante destacar que el PARLIM tiene personalidad de derecho público nacional, creada por las juntas o concejos municipales y replicada en ambos países, en ningún momento se trata de un organismo internacional, ni intergubernamental, ni transnacional. Funciona a partir de los Reglamentos Internos desarrollados en ambos lados de la frontera, de idéntica naturaleza e idéntico contenido en el articulado, factible de ser desarrollado por poblaciones pequeñas y medianas de hondo conocimiento en donde la estructura jurídica ha podido ser debatida y consensuada. El PARLIM procura la construcción de una agenda común que ha permitido llevar adelante el “hermanamiento” de las ciudades y se ha demostrado como un mecanismo interesante para poder materializar, en términos de *responsiveness*, algunas de las preferencias expresadas por la ciudadanía local.

48 Cfr. Nunes de Oliveira, M. *PARLIM - Parlamento Internacional Municipal: Un projeto de Integração*. Ponta Porá, Nicanos Coelho Editor, 2006.

49 La propuesta nació en paralelo en ambos lados de la frontera: la *Câmara Municipal* de Ponta Porá (Estado de Mato Grosso do Sul) y la Junta Municipal de Pedro Juan Caballero (Departamento de Amambay), obteniendo rápida aprobación en agosto de 1999. A partir de allí, el PARLIM se transformó en objeto de varias interpretaciones jurídicas toda vez que se convertía en un mecanismo posible de replicar en otras ciudades gemelas de frontera. El PARLIM persigue la complementación y armonización de las legislaciones locales que rigen ambos municipios a la vez que estimula la realización de *parcerias* específicas para la resolución de los conflictos de intereses que afectan a la frontera.

50 No se considera ajeno que el nivel de coordinación varía mucho de acuerdo al sistema de gobierno de cada Estado Nacional, al tipo de gobierno, a los niveles de descentralización, a los tipos de coparticipación, entre otras cuestiones; pero lo anteriormente mencionado no obsta en considerar el PARLIM como un esfuerzo en pos de la gobernanza institucional local.

Fronteras Abiertas se ha comprometido con las autoridades locales de estas municipalidades a profundizar en el análisis jurídico-institucional del PARLIM. Este mecanismo institucional se presenta como un instrumento de relativa eficiencia que puede ser fácil y rápidamente replicable en ciudades gemelas con poblaciones de pequeño y mediano tamaño<sup>51</sup> y en el ámbito de un proceso de integración como el MERCOSUR con características intergubernamentales. El fortalecimiento de las administraciones locales y la coordinación inter-institucional para el desarrollo territorial ha sido una de las preocupaciones de Fronteras Abiertas desde el momento de la formulación del proyecto, por ello ha entendido conveniente estimular las relaciones de cooperación con las redes internacionales y regionales de ciudades más activas en la materia. En este sentido, se ha estimado conveniente la firma de un acuerdo de Fronteras Abiertas con la Red de Mercociudades y el FCCR que, con base en la complementariedad, pretende estructurar una serie de actividades que puedan dinamizar los estudios, propuestas institucionales y proyectos en materia de cooperación descentralizada y transfronteriza entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

Una mayor vinculación de los municipios fronterizos en el marco de la Red de Mercociudades, podría verse favorecida a partir de la constitución de un *Grupo de Trabajo de Ciudades de Frontera*. Hoy en día más de 40 ciudades de frontera forman parte de Mercociudades (pero podrían ser más numerosas), sobre un total de 200, presentándose la particular presencia de varias ciudades gemelas. Por otra parte, resulta importante dinamizar el acuerdo firmado entre el Parlamento del MERCOSUR y el FCCR con el objetivo de favorecer la constitución de una Comisión de “Asuntos Fronterizos” en el seno de dicho parlamento regional. Así como, es significativo estimular el sistema de interconsultas firmado entre ambos organismos. En este contexto se recuerda que Fronteras Abiertas ha propiciado la formación de una Red de Parlamentarios de Frontera (presentada en el Foro de Ciudad del Este), en la medida que considera esencial el diálogo y la creación de nuevos vínculos entre los parlamentarios elegidos en el territorio fronterizo y las entidades representativas de las localidades de frontera.

51 Desde una perspectiva histórica es dable destacar que la estructura municipal portuguesa fue trasladada e implantada en el Brasil colonial. Los *concelhos*, creación lusitana de inspiración romana, con el paso del tiempo fueron convertidos en *Câmaras*, perdieron sus responsabilidades ejecutivas y judiciales, y se concentraron en los aspectos legislativos a partir del rol de los *vereadores*.

## LA TRIPLE FRONTERA: UN CASO PARTICULAR DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

La Triple Frontera ocupa, aproximadamente, una superficie de 2.500 km<sup>2</sup> que se extienden por un territorio de rica biodiversidad sobre la base del Acuífero Guaraní, una de las más grandes reservas de agua dulce del mundo. A la vez, se trata de un territorio de grandes contrastes en donde conviven las Cataratas del Iguazú como famoso destino turístico de la región protegido por la UNESCO junto con el turismo de compras de Ciudad del Este,<sup>52</sup> la aún hoy represa más grande del mundo conocida como represa de Itaipú<sup>53</sup> y la presencia de pueblos originarios en la orilla de los ríos Iguazú y Paraná. La Triple Frontera está compuesta por tres ciudades de distinto tamaño: Puerto Iguazú (fundada en 1901), del lado argentino, Foz do Iguazú (fundada en 1914), del lado brasileño, estas dos unidas por el “Puente Tancredo Neves”<sup>54</sup>; y Ciudad del Este (fundada en 1957),<sup>55</sup> del lado paraguayo; ciudad ésta última que se comunica con Brasil a través del “Puente de la Amistad”.<sup>56</sup> La Triple Frontera cuenta con una población estable

52 Se trata de la tercera mayor zona de libre comercio del mundo, después de Miami y Hong Kong.

53 Como se ha sostenido en un trabajo anterior: “en los años sesenta y setenta se afianzaron las relaciones económicas del Paraguay con sus vecinos y se desarrollaron los grandes proyectos hidroeléctricos que impulsaron el crecimiento del país, aunque éste no se tradujo en una mejora sostenida que posibilitara un desarrollo equilibrado y equitativo de toda la sociedad en el largo plazo. Estos planes de aprovechamiento hidroeléctrico sentaron las bases para futuros proyectos de integración. De hecho, en buena medida, nuestros procesos de integración económicos han tenido como base proyectos de integración y complementación energética con distintos ejes al interior de los cuatro miembros originarios del MERCOSUR, tales como: “Argentina – Paraguay” en Yacretá; “Brasil – Paraguay y el Acuerdo Tripartito con Argentina” en Itaipú; “Argentina – Uruguay” en Salto Grande; las propuestas de Corpus Christi y Compensador (entre Argentina y Paraguay, en estudio), las de Garabí, San Pedro y Roncador (entre Argentina y Brasil, en estudio) y la de Iguazú (entre Brasil y Paraguay, en estudio). Inicialmente, como un enorme desafío para las áreas de producción, hoy las centrales de Itaipú, Yacretá y Salto Grande, más allá del suministro de energía, representan una oportunidad de comprensión, cooperación y armonía entre nuestros pueblos”. Cfr. Granato, L., Oddone, N. y Panelo, M. “Política, Economía y Energía frente al siglo XXI: la integración regional y el fortalecimiento de la democracia en Paraguay”, Revista Población y Desarrollo, Nro. 33, Año XVIII. San Lorenzo, Departamento de Estudios de Población y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción y Fondo para la Población de las Naciones Unidas, 2007. Sobre Itaipú en particular, véase: Caubet, Christian G. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1991.

54 El Puente Internacional Tancredo Neves se encuentra situado sobre el río Iguazú, al comienzo de la ruta brasileña BR 469. Fue inaugurado el 29 de noviembre de 1985 y lleva dicho nombre en recuerdo del presidente electo brasileño fallecido el 21 de abril de 1985 sin poder asumir su cargo.

55 Ciudad del Este fue fundada en 1957 por el dictador Alfredo Stroessner con el nombre de “Puerto Flor de Liz”, el que posteriormente fue cambiado a Puerto Presidente Stroessner y sucesivamente a Ciudad Presidente Stroessner hasta 1989. Con el regreso de la democracia la ciudad pasó a llamarse con su nombre actual.

56 El puente fue construido sobre la carretera BR-277 (antigua BR-35), y cruza el río

de 750.000 personas aproximadamente, distribuidas de la siguiente forma: Ciudad del Este cuenta con 279.655 habitantes (2009), Foz do Iguazú con 293.646 habitantes (2004), y Puerto Iguazú con 31.515 habitantes (2001). Dicha población total presenta una gran presencia de población extranjera de origen musulmán, chino, italiano, alemán, coreano, árabe, sirio, libanés, taiwanés, entre otros. “Sólo en Ciudad del Este se encuentran establecidas personas de ochenta y cinco nacionalidades diferentes agrupadas en unas sesenta y cinco culturas diferentes poniendo de manifiesto la importancia migratoria y cosmopolita de la zona como prueba de buenos niveles de tolerancia y convivencia; por ello un proyecto en la región debe considerar necesariamente una perspectiva migratoria y de derechos humanos”<sup>57</sup> Las tres ciudades asisten a un proceso de “metropolización transfronteriza” con lo cual necesariamente la orientación técnica del desarrollo urbano ambiental debe ser transfronterizo y considerar tanto las particularidades como las similitudes de las tres ciudades.

Por lo general, existe un cierto interés internacional en la zona de la Triple Frontera sea por los temores que acarrea como posible foco del terrorismo y el narcotráfico internacional así como el interés que despierta por sus potencialidades económicas y turísticas, como por la historia de inmigración que ha tenido la región. La cooperación internacional presenta un alto interés en la subregión, por ejemplo la cooperación italiana a través del Proyecto Fronteras Abiertas,<sup>58</sup> *Japan International Cooperation Agency* (JICA),<sup>59</sup> la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID),<sup>60</sup> entre

---

Paraná. Este puente fue inaugurado en 1956.

57 Informe de Misión del Proyecto Fronteras Abiertas. Área de frontera de Argentina-Brasil-Paraguay, del 9 al 13 de diciembre de 2008.

58 Cofinanciado desde 2007 por la Dirección General de la Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia conjuntamente con algunas regiones italianas, es ejecutado por el CeSPI (Centro Studi di Política Internazionale), y el ILLA (Istituto Italo-Latino Americano), aboca sus esfuerzos a la construcción de una “Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana”. De esta red participan regiones y gobiernos intermedios italianos (Lombardia, Piamonte, Toscana, Umbria y la Provincia Autónoma de Bolzano), y latinoamericanos, así como municipalidades, con la colaboración de asociaciones de gobiernos intermedios como el OICS (Observatorio Interregional Italiano para la Cooperación al Desarrollo), y la Red de Mercociudades.

59 Por ejemplo con los proyectos de promoción turística del Mercosur que pusieron énfasis en las Cataratas o el establecimiento de una red de agua potable o de un plan de desarrollo sustentable para el sector agrícola de Alto Paraná.

60 A modo de ejemplo el “Proyecto Regional Araucaria XXI Bosque Atlántico” presentado a la Agencia por el Ministerio de Ecología, Recursos Naturales Renovables y Turismo del Gobierno de la Provincia de Misiones (Argentina), que busca mejorar la calidad de vida de las poblaciones que se asientan en el Corredor Verde de la provincia de Misiones (Departamentos de Iguazú, General Belgrano, San Pedro y Guaraní), poniendo el acento en la conservación y el desarrollo sostenible. Se debe también mencionar que dentro de

otros proyectos sostenidos por la cooperación alemana o polaca. Económicamente, las principales fuente de ingresos de la región son el comercio (aún en parte ilegal), el turismo y la producción hidroeléctrica.

### *Comercio Internacional y Fronterizo*

El comercio puede ser considerado el factor más sensible de las relaciones económicas de la Triple Frontera. Yasnikowski (2009), sostiene que: “el incremento que genera el comercio ilegal no siempre es tenido en cuenta a la hora de planificar políticas públicas y que, esto, puede transformarse con el tiempo en un posible foco de conflictos”.<sup>61</sup> El comercio genera un movimiento de 50 mil personas diarias en los días de semana, ampliándose ese número durante los fines de semana. Se estima que por fin de semana, el mercado abierto de Ciudad del Este, moviliza alrededor de 3 millones de dólares.<sup>62</sup> Según apreciaciones de FEDECAMARAS, “la importancia económica de Ciudad del Este es un elemento clave pues aporta al Estado Nacional paraguayo 495 millones de dólares al año, colocándose por encima de los aportes de las represas de Itaipú y Yacyretá”.<sup>63</sup>

Ciudad del Este en particular intenta llevar adelante una política de “formalización y normalización de las actividades productivas”. El pago de tributos y la formalización de las actividades económicas son elementos claves para el crecimiento y la seguridad económica. Ciudad del Este ha pasado en los últimos veinte años de aportar 18 millones de dólares al fisco nacional a 495 millones de dólares que aporta actualmente.<sup>64</sup> Se busca también incentivar la “ciudadanía microempresarial fronteriza en regla”. El *rules of game* va de la mano con la responsabilidad de los comerciantes. La lucha contra el comercio ilegal ha estimulado la realización de acciones conjuntas de Brasil con el conocimiento de Paraguay. La “Operación Frontera Sur I 2008” se ha desarrollado con la finalidad de realizar operaciones

---

las líneas de acción de gestión ambiental se incluye a Brasil y Paraguay.

61 Cfr. Yasnikowski, J. “La Triple Frontera: ¿Obstáculo dentro del MERCOSUR?”. Revista Sociedad Global. Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas. Nros. 1 y 2, Volumen II. Publicación de la Universidad Abierta Interamericana. Buenos Aires, julio-diciembre de 2008. p. 252.

62 Cfr. Yasnikowski, J. “La Triple Frontera: ¿Obstáculo dentro del MERCOSUR?”. Revista Sociedad Global. Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas. Nros. 1 y 2, Volumen II. Publicación de la Universidad Abierta Interamericana. Buenos Aires, julio-diciembre de 2008. p. 253.

63 Entrevista en FEDECAMARAS. Informe de Misión del Proyecto Fronteras Abiertas. Área de frontera de Argentina-Brasil-Paraguay, del 9 al 13 de diciembre de 2008.

64 Entrevista en FEDECAMARAS. Informe de Misión del Proyecto Fronteras Abiertas. Área de frontera de Argentina-Brasil-Paraguay, del 9 al 13 de diciembre de 2008.

aéreas, terrestres y acuáticas, empleando armas, aviones, vehículos y helicópteros de guerra para prevenir el comercio ilegal y demostrando la importancia del vínculo entre comercio y seguridad.<sup>65</sup>

La necesidad de poner fin al “trabajo de las mesas” en la vía pública<sup>66</sup> y todos los problemas que ello ocasiona, tales como inseguridad ciudadana, conflictos con el tránsito, suciedad y problemas de salud, deben ser resueltos de forma integral a partir del desarrollo de políticas sociales coherentes que favorezcan la reinserción laboral y la sanidad ambiental. El trabajo en las mesas se encuentra también asociado a la venta de productos “truchos”, copias baratas pirateadas que violan todos los derechos de propiedad intelectual. Por ello, los empresarios brasileños se han opuesto fervientemente a la aprobación del Régimen Tributario Unificado (RTU), basándose en el temor a la práctica de la piratería. Otra problemática identificada en materia comercial tiene que ver con la falta de aplicación de los regímenes aduaneros. El denominado Régimen Simplificado de Importación<sup>67</sup> propuesto por Argentina aún no se encuentra vigente.<sup>68</sup>

En recientes declaraciones el Gobernador de la provincia de Misiones, Maurice Closs, al referirse a los procesos “concretos” de integración con Brasil y Paraguay, consideró necesario, entre otras acciones, “un sistema de tráfico de ciudades fronterizas y un régimen simplificado de importaciones”.<sup>69</sup> En cuanto al comercio, “es importante, por lo tanto, pasar de una lógica donde todos los flujos de intercambio fronterizos se clasifican como actos de política exterior, a una visión de espacios regionales compartidos que requieren una gestión específica

65 Se retomará el vínculo de la seguridad en la Triple Frontera más adelante.

66 Actualmente hay más de 20.000 personas que trabajan en las mesas.

67 El Régimen Simplificado Opcional de Importación definitiva permite a las pequeñas y medianas empresas importar productos de una manera simple y económica, ya que con la utilización de este régimen no es necesario contratar los servicios de representantes (despachantes de aduana). Cualquier persona de existencia visible o ideal puede adoptar este régimen, con excepción de las permisionarias de servicios postales/*courier* y del correo oficial. Es condición necesaria inscribirse como importador en la Aduana. Bajo este régimen se podrán efectuar mensualmente, hasta 4 operaciones de importación definitiva desde cualquier lugar del mundo, en las condiciones que rigen normativamente para este tipo de operaciones. De acuerdo a lo establecido en el artículo 3 del Decreto 161/1999, las mercaderías que pueden importarse por este régimen deben cumplir las siguientes condiciones: a) Ser nuevas, sin uso, y sin reacondicionar; b) No estar sujeta su importación a prohibición, a cupos ni a intervenciones de otros organismos; c) No estar incluidas en regímenes promocionales que determinen algún tipo de exención y/o beneficio tributario.

68 Resolución General (AFIP), 26/97: Zonas de Frontera. Decreto N° 855/97. Aduanas de Clorinda, La Quiaca, Posadas e Iguazú. Régimen simplificado opcional de exportaciones. Formalidades y condiciones, B.O.: 1/10/97; Resolución General (AFIP), 13/97: Zonas de Frontera. Régimen simplificado opcional. Decreto N° 855/97. Aduana de Iguazú. Incorporación, B.O. 8/9/97 y Decreto 855 del 27 de agosto de 1997.

69 Disponible en: <http://www.lineacapital.com.ar/?noticia=43318>.

en un cuadro de gobernanza multi-nivel, es decir, basadas en la participación armónica de los varios niveles institucionales. Pensemos, por ejemplo, tal y como sostiene una importante funcionaria de la Aduana argentina, en el impacto positivo que podría lograrse en las relaciones comerciales fronterizas, si existiese una distinción entre los flujos de bienes y servicios con estatus de comercio internacional y la de los flujos clasificables en el comercio vecinal”.<sup>70</sup>

En general, esta realidad muestra la ausencia de políticas nacionales de unidad fronteriza que “se hace evidente en la inexistencia de regímenes fronterizos de compensación frente a la hipótesis de oscilaciones en la cotización de las respectivas monedas. Cada vez que se produjo una asimetría en las cotizaciones monetarias, el impacto en la frontera se tradujo en prolongados quebrantos para el comercio de las ciudades de un lado de la divisa y en correlativos beneficios para el comercio de las ciudades linderas. El resultado para la ciudad perjudicada se traduce en mayor desempleo directo, producto del cierre del sector privado, e indirecto, como resultado de la caída de la recaudación impositiva del municipio, lo que redundó en el despido de empleados públicos. Cabe a los administradores de las economías (...), la creación de un sistema ad hoc para las ciudades fronterizas, que contemple la posibilidad de equilibrar lo que podría llamarse un tipo de cambio fronterizo, paridad a la que tendrían acceso únicamente los habitantes con residencia probada en esa frontera”.<sup>71</sup>

### *Circuitos Turísticos Transfronterizos*

El turismo es sin duda un área de suma importancia pero que puede y debe ser mejorada para su mayor aprovechamiento. Todas las dificultades de los pasos fronterizos y la demostrada necesidad de agilizarlos (se pueden tardar hasta dos horas en cruzar el Puente de la Amistad), sumada a la falta de una oferta turística conjunta pone en relevancia la urgencia de pensar y proyectar circuitos turísticos compartidos y nuevos mecanismos que permitan al turista moverse con mayor comodidad por las zonas de frontera, en este sentido, la posibilidad de aplicar y desarrollar una tarjeta turística de la triple frontera se presenta como una alternativa interesante. En cuanto

<sup>70</sup> Véanse las conclusiones del volumen recientemente editado *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), e Istituto Italo-Latino Americano (ILLA), 2009. p. 136.

<sup>71</sup> Cfr. Vázquez, J. C. “Para una política de unidad fronteriza”, *La Nación*, 1 de julio de 2003. Disponible en: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=507876](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=507876).

al desarrollo de circuitos turísticos compartidos se debe considerar que en el territorio se encuentran nueve patrimonios mundiales de la humanidad declarados por la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). Los patrimonios declarados fueron: En 1984, el Parque Nacional Iguazú, Cataratas del Iguazú, Argentina. En el período 1984 - 2003, las Misiones Jesuíticas de los Guaraníes: San Ignacio Mini, Santa Ana, Nuestra Señora de Loreto y Santa María la Mayor por Argentina y São Miguel das Missões por Brasil. En 1986, el Parque Nacional do Iguazu por Brasil. En 1993, las Misiones Jesuíticas de Santísima Trinidad del Paraná y Jesús de Tavarangue por Paraguay.

En este sentido la articulación del circuito de los “Nueve Patrimonios Mundiales de la Humanidad” se presenta como una tarea urgente que intenta ser sostenida por un grupo de carácter transfronterizo constituido por el Gobierno de la Provincia de Misiones (Ministerio de Ecología, Recursos Naturales Renovables y Turismo, Subsecretaría de Turismo, Programa de Misiones Jesuíticas), por Argentina; el *Governo de Rio Grande do Sul*, el *Governo do Paraná* (la *Rota Missões*, la *Secretaria Municipal de Turismo de Foz de Iguazu*, el *Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros del Lago de Itaipu*), por Brasil y la Federación Económica Brasileño Argentino Paraguaya (FEBAP). Otras entidades que han declarado su interés en el proyecto son: el *Ministério do Turismo*, el *Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas* (SEBRAE), el *Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial* (SENAC), por Brasil y la Secretaria Nacional de Turismo de Paraguay, Itaipu Binacional y el Complejo Turístico Itaipu.

### *Producción hidroeléctrica y descentralización*

En cuanto al sector hidroeléctrico, durante los años sesenta y setenta se afianzaron las relaciones económicas del Paraguay con sus vecinos Argentina y Brasil toda vez que se desarrollaron los *grandes proyectos hidroeléctricos* que impulsaron el crecimiento del país, aunque éste no se tradujo en una mejora sostenida que posibilitara un desarrollo equilibrado y equitativo. Tal como se sostuviera en un trabajo anterior: “Estos planes de aprovechamiento hidroeléctrico sentaron las bases para futuros proyectos de integración regional. De hecho, en buena medida, nuestros procesos de integración económicos han tenido como base proyectos de integración y complementación energética con distintos ejes al interior de los cuatro miembros originarios del

MERCOSUR, tales como: *Argentina – Paraguay* en Yacyretá; *Brasil – Paraguay y el Acuerdo Tripartito con Argentina* en Itaipu; *Argentina – Uruguay* en Salto Grande; las propuestas de Corpus Christi y Compensador (entre Argentina y Paraguay, en estudio), las de Garabí, San Pedro y Roncador (entre Argentina y Brasil, en estudio) y la de Iguazú (entre Brasil y Paraguay, en estudio)<sup>72</sup>.

En términos energéticos, el gobierno paraguayo debería sentar las bases de un desarrollo sustentable a largo plazo a partir del fomento de la explotación de sus significativas reservas hidroeléctricas. Junto con Nepal, Paraguay dispone del mayor potencial hidroeléctrico per cápita del mundo. Ya tiene una participación del 50% en dos grandes proyectos hidroeléctricos: el proyecto Itaipú de 12.600 Mw junto con Brasil y el proyecto Yacyretá de 3.600 Mw con Argentina. No obstante ello, es importante hacer notar -incluso- que tanto los diferentes sistemas de coparticipación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales como los diferentes sistemas de indemnización y compensación a los municipios fronterizos de Brasil y Paraguay por parte Itaipú, ha generado diversos sistemas de dotación de recursos ampliando la brecha existente a lo largo de la frontera.<sup>73</sup>

El reciente acuerdo paraguayo brasileño del 25 de julio de 2009 modifica el Tratado original de 1973, por el cual a Paraguay le corresponde el 50% de la energía de Itaipú pero de la que sólo utiliza un 5%; y el 45% restante, sólo se lo podía vender a Brasil a bajo precio. El acuerdo del 25 de julio de 2009 ha dado lugar a los planteos que venía realizando Paraguay consistentes en: libre disponibilidad de la energía paraguaya para comercializar en otros mercados que ofrezcan mejor precio; precio justo consistente en una mejor compensación por la energía paraguaya vendida al Brasil<sup>74</sup>; revisión del pasivo de Itaipú con una disminución de la tasa (7,5%), aplicada por Electrobrás; cogestión plena en la administración de las direcciones técnicas y financieras; fiscalización binacional por los respectivos Tribunales de

72 Cfr. Granato, L., Oddone, N. y Panelo, M. "Política, Economía y Energía frente al siglo XXI: la integración regional y el fortalecimiento de la democracia en Paraguay". *Revista Población y Desarrollo*. Nro. 33, Año XVIII. Departamento de Estudios de Población y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción y el Fondo para la Población de las Naciones Unidas. San Lorenzo, Julio de 2007. p.71.

73 Para profundizar sobre ésta cuestión, véase el apartado "Ciudades asimétricas en la dotación de recursos públicos" del capítulo de Rhi Sausi, J. L. y Oddone, N. "Fronteras e Integración Transfronteriza en el Mercosur". En: Rhi Sausi, J. L. y Conato, D. *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), e Istituto Italo-Latino Americano (ILLA), 2009.

74 Se estima que Paraguay recibirá unos 360 millones de dólares anuales de Itaipú, el triple de lo que venía recibiendo actualmente por su energía.

Cuentas; y, terminación de las obras adyacentes como la subestación de la margen derecha y la esclusa de navegación. Así mismo a través de la exportación energética, el Paraguay podría superar la desventaja de no contar con una salida al mar y convertirse en un foco regional para industrias de gran consumo energético en el Sur de América, particularmente dada la crisis energética que padece su vecino argentino junto con la necesidad energética chilena y, particularmente, brasileña en constante expansión para sostener la industria nacional. El Estado paraguayo tiene un potencial hidroeléctrico excepcional, pudiendo llegar a convertirse durante las próximas décadas en uno de los mayores exportadores mundiales de energía hidroeléctrica.<sup>75</sup>

“Hoy es preciso *coordinar* la integración regional y *planificar* el abastecimiento energético. El *desarrollo económico y social* impone la necesidad de mayores fuentes de energía, y en este sector el Paraguay puede jugar un rol de suma relevancia convirtiéndose en uno de los principales proveedores de energía eléctrica del Cono Sur. Dada su demanda interna y los elevados excedentes de la explotación de Yacretá e Itaipú, Paraguay podría mediante la elaboración de un plan energético nacional serio, transformar esos excedentes en fuentes que sustenten un desarrollo a mediano y largo plazo”.<sup>76</sup>

Si el país elabora una política de desarrollo energético consensuada y de largo plazo, en un futuro no muy lejano podrá encontrar en la comercialización de energía una de las principales fuentes de divisas; tal como sucede con el petróleo en Venezuela o más recientemente el gas natural en Bolivia, dando finalmente un perfil acabadamente energético al MERCOSUR. Las diversas poblaciones de frontera deben recibir beneficios parejos de la mencionada explotación y es, por tanto, necesario definir criterios transfronterizos para que municipios y regiones de Argentina, Brasil y Paraguay reciban beneficios o indemnizaciones acordes con su participación o aportación. En este sentido, es menester estructurar políticas que eviten los desequilibrios territoriales de frontera entre ciudades gemelas que, separadas por una calle como materialización de la frontera seca o por un simple río como materialización de la frontera

75 Cfr. Monte Domecq, R.; *Visión de los recursos hídricos en Paraguay*. Asunción: FMAM, PNUMA, OEA, FONPLATA, OMM, 2004.

76 Cfr. Granato, L., Oddone, N. y Panelo, M. “Política, Economía y Energía frente al siglo XXI: la integración regional y el fortalecimiento de la democracia en Paraguay”. *Revista Población y Desarrollo*. Nro. 33, Año XVIII. Departamento de Estudios de Población y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción y el Fondo para la Población de las Naciones Unidas. San Lorenzo, Julio de 2007. p. 76.

húmeda, no reciban compensaciones similares basadas en estables políticas de descentralización. Una descentralización equitativa o similar a ambos lados de la frontera estimulará el crecimiento global y permitirá evitar los desequilibrios territoriales así como toda una serie de prácticas populistas en pos de ganar la gracia del Estado central para la obtención de mayores beneficios.

La constitución de diferentes foros transfronterizos a lo largo de la frontera que representen la sociedad civil local (habitantes, ONG's, universidades, empresariado, etc.), podrá estimular el diálogo e intercambio a los efectos de generar una gobernaza transfronteriza que comprenda a la región limítrofe como un todo de recursos y beneficios compartidos.<sup>77</sup> No se debe olvidar que la cooperación transfronteriza como modalidad de desarrollo territorial potenciada a partir de la descentralización, busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios entre entidades e instituciones de ambos lado de la frontera, prevenir el crecimiento desordenado del territorio y del desarrollo urbano (ciudades gemelas vulnerables, ciudades contiguas empobrecidas, metropolización transfronteriza, etc.), toda vez que resalta la combinación armónica, equilibrada y racional entre políticas de gobernanza horizontal y vertical.

Mediante el proceso de descentralización se pretende que la población del territorio aprenda a cómo gobernarse a sí misma. "El establecimiento de instituciones locales, que promuevan la participación en los mecanismos de toma de decisión, potencia activamente la población para abordar la política local y restaurar la economía local".<sup>78</sup> El fortalecimiento institucional local y regional, como parte de la descentralización, facilita la constitución de redes de colaboración y cooperación transfronterizas que estimulan el desarrollo de nuevos mecanismos de gobernanza multinivel comunes en ambos lados de la frontera. Activar una red de colaboración transfronteriza requiere reconocer las interdependencias mutuas como el fortalecimiento de las capacidades individuales y de cada una de las posiciones nodales bajo una lógica de suma positiva que busca crear nuevas *capacidades* y nuevos *capitales* transfronterizos que

77 La cooperación transfronteriza debe incluir la participación de actores públicos y privados de ambos lados de la frontera. Implica la movilización y compromiso de los diferentes sectores sociales presentes en el territorio. En la práctica, según Coletti, la participación de las comunidades locales varía mucho según cada experiencia y no es posible identificar un único modelo (Coletti, 2009, p. 3).

78 Véase *The Paul H. Nitze School of Advance of International Studies (SAIS)*. Disponible en: <http://www.sais-jhu.edu/cmtoolkit/approaches/statebuilding/institutionbuilding.html>.

se concreten en acciones directas que beneficien a las poblaciones locales del espacio regional transfronterizo.

*El problema de la seguridad de la Triple Frontera*

En general persisten los “miedos a la frontera” y la posibilidad de asociar las actividades en la frontera con comportamientos ilícitos como el tráfico de armas y el contrabando. Tras los atentados terroristas sufridos por la Argentina particularmente en la Embajada de Israel el 17 de marzo de 1992 y en la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), el 18 de julio de 1994 y las sospechas que los explosivos entraron al país por Ciudad del Este, se conformó en 1996 el Comando Tripartito de la Triple Frontera. Ya en 1995 se habían reunido en Buenos Aires, los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Canadá y Estados Unidos en una primer “Reunión de Consulta sobre Cooperación para Prevenir y Eliminar el Terrorismo Internacional” sentando así las bases para una instancia de diálogo sobre la seguridad internacional en la Triple Frontera.

Con posterioridad, los tres países de la región firmaron el “Acuerdo de Seguridad y Facilidad de tránsito de las Tres Fronteras” en el que los Ministerios del Interior de Paraguay y Argentina y el de Justicia de Brasil se comprometían a coordinar acciones para mejorar el control en la Triple Frontera creando el Comando Tripartito.<sup>79</sup> En la Reunión Extraordinaria de Ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia y Chile desarrollada en 1997 se profundizó la propuesta de constituir un “Plan Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR, Bolivia y Chile” y se aprobó un “Plan General de Seguridad para la Triple Frontera” que rápidamente entró en vigencia. Estas reuniones fueron sentando las bases para una fluida y fuerte colaboración en materia de seguridad de fronteras con el objetivo de evitar el narcotráfico, el terrorismo y el contrabando. De este proceso, las denominadas “Operaciones de Frontera Sur” del gobierno brasileño y anteriormente mencionadas son las más conocidas. Las Operaciones de Frontera Sur buscan “integrar el Ejército brasileño con los órganos del Estado en las áreas de seguridad pública de fiscalización, buscando combatir los ilícitos

79 Para estimular la cooperación transnacional en materia de seguridad, el Comando va rotando su base operativa entre los tres territorios y se encuentra conformado por la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval y la Policía Federal por Argentina; la Policía Nacional por Paraguay y la Policía Federal y el Ejército por Brasil.

que ocurren en la zona de influencia de la frontera Brasil-Uruguay, Brasil-Argentina y Brasil-Paraguay”.<sup>80</sup>

La Operación Frontera Sur I del año pasado comprendió actividades operacionales, logísticas, de inteligencia, de comunicación social, de asuntos civiles y de gerenciamiento de personal; teniendo como objetivo principal el adiestramiento de tropas para combatir ilícitos transfronterizos y ambientales en la zona comprendida por las ciudades de Uruguaiana, Foz do Iguazu, Jaguarão, Chuí e Guairá con sus respectivas ciudades gemelas y con prioridad en el Departamento de Alto Paraná en una extensión total de 2.500 km. La Operación Frontera Sur I 2009, implicó fuertes operativos en los caminos y las zonas rurales usualmente utilizadas para el contrabando, teniendo en cuenta que el objetivo principal de estas acciones en frontera son la prevención de los denominados “crímenes de frontera” como el contrabando, el tráfico de drogas, de armas y/o de personas, así como piratería, robo de autos y delitos de orden ambiental.

En materia de Trata de Personas, los resultados del I Foro de Cooperación Transfronteriza realizados en Ciudad del Este ponen de relieve la cabal importancia de la problemática y la urgente necesidad de proyectar y desarrollar acciones en conjunto. Tal como se mencionara Paraguay es tanto un país de origen como de tránsito de la trata de personas,<sup>81</sup> en el que se suma la problemática de la trata interna. Gracias al trabajo del Grupo de la Luna Nueva se han realizado una serie de estudios de diagnóstico, principalmente durante el período 2000-2004, que han permitido profundizar los conocimientos sobre la problemática. Los porcentajes mencionados anteriormente ponen en relevancia el significado que reviste la Argentina para la problemática paraguaya reflejando la necesidad de definir políticas comunes tanto en el nivel regional<sup>82</sup> como para las propias zonas fronterizas, zonas por donde, por lo general, son traficadas las personas. Particularmente, se adolece de una falta de control efectivo en las zonas fronterizas lo que constituye un gran problema frente a la falsificación de la información y documentación pública.

80 Disponible en: <http://www.larepublica.com.uy/politica/335762-defensa-informo-para-evitar-conmocion>

81 En cuanto a los países de destino de las jóvenes paraguayas, es dable destacar que un 52% encuentra destino en Argentina, 25% van para España, 12% son para la trata interna y el 2% para otros países.

82 Según los especialistas Paraguay ha sido el país que dinamizó la preocupación de los países del MERCOSUR en la materia trata de personas colocando el tema en la agenda política del MERCOSUR.

La necesidad de realizar capacitación a las personas de los controles fronterizos y de implementar una efectiva cooperación entre las autoridades nacionales y subnacionales guiadas por la efectiva protección a las víctimas debe guiar el diseño de las políticas públicas en la materia. La cuestión de la trata de personas debe incluirse dentro de las políticas públicas de salud de los países involucrados, favoreciendo un alto nivel de descentralización de las mismas que permita crear áreas de convergencia común en zonas tales como la de la Triple Frontera. En la zona de la Triple Frontera se hace necesaria una alta coordinación de las autoridades subnacionales que permita complementar el rol desempeñado por las diferentes fiscalías de Estado ayudando en la identificación de los empresarios locales que se dedican a la trata. En este sentido, la experiencia realizada por la Organización Internacional del Trabajo /Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil (OIT/IPEC), en el “Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas/os y Adolescentes en la Triple Frontera Argentina/Brasil/Paraguay” ha resultado sumamente relevante en la capacitación de los actores estratégicos locales vinculados con la problemática.<sup>83</sup> Este programa tuvo gran apoyo de los medios de comunicación, favoreció la realización de seminarios trinacionales y transfronterizos, la capacitación de los policías de las áreas de frontera y la sensibilización de los operadores turísticos ante la problemática.<sup>84</sup> Todas estas acciones ponen de manifiesto la necesidad de incrementar los presupuestos y mecanismos de cooperación transfronterizas para la protección de los derechos humanos de las personas que son objeto de la trata.

El estímulo para la creación de nuevos canales de cooperación transfronterizo en la materia y desarrollar direcciones de registros conjuntos, tanto interprovinciales (o interregionales) cuanto internacionales, constituyen dos perspectivas sobre las que se pueden articular ejes de trabajo.

83 Para acceder al proyecto, véase: Casal Caharron, M. *Proyecto Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual de niños, niñas y adolescentes en la Triple Frontera (Argentina-Brasil-Paraguay)*. Asunción, OIT/ IPEC Sudamérica, 2005. Disponible en: [http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/prev\\_retiro\\_port.pdf](http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/prev_retiro_port.pdf).

84 Se debe mencionar la importancia que se está dando hoy en día a la relación turismo y explotación sexual, por ello se hace necesario desarrollar un programa integrado de prevención de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en el ámbito del turismo, en el que los prestadores de servicios turísticos tengan un rol de articuladores claves en materia de prevención.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abíznano, R. C. (2006), “Las regiones de frontera: espacios complejos de la resistencia global”, en Machado do Oliveira, T. C. (ed.), *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
- Beck, U. (1996), *The Reinvention of Politics*, Cambridge, Polity.
- Caetano, G. (coord.) (2009), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional.
- CeSPI (2006), Estudio de factibilidad para la promoción de la cooperación descentralizada italiana con los gobiernos sub-nacionales de los corredores bioceánicos de América del Sur, [www.cespi.it](http://www.cespi.it)
- Coletti, R. (2009), “Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo. Enseñanzas de la experiencia europea”. X Congreso BRIT: Las regiones fronterizas en transición. Mayo 25 & 26 (Arica, Chile) y Mayo 27 & 28 (Tacna, Perú), 2009.
- Conato D. (2006), Red Interregional para el Desarrollo Territorial y la Integración Sudamericana. Estudio de factibilidad para la promoción de la cooperación descentralizada italiana con los gobiernos sub-nacionales de los corredores bioceánicos de América del Sur (con la colaboración de M. Izzo y E. Duarte Davidson), CeSPI, <http://www.cespi.it/RISTIS/DOCUMENTOFINALEIILA-español.pdf>
- Coronel, A. (2005), “Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica”, Anuario de la cooperación descentralizada, Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América latina
- De Ambrosio Blánquez, L.; Navarrete, G. (2006), Identificación de un proyecto Araucaria XXI en el Golfo de Fonseca, AECI-CCAD
- Farah, P., Granato, L. y Oddone, N. (2009), *Las regiones de la Argentina. Herramientas para el desarrollo*, Capital Intelectual, Buenos Aires (en imprenta).
- Ferrer, A. (2007), “El éxito del MERCOSUR posible”, Revista de Economía Política, Vol. XXVII, Nro. 1, janeiro-março, Centro de Economía Política, São Paulo.
- Granato, L., Oddone, N. y Panelo, M. (2007), “Política, Economía y Energía frente al siglo XXI: la integración regional y el forta-

lecimiento de la democracia en Paraguay”, *Revista Población y Desarrollo*, Nro. 33, Año XVIII. San Lorenzo, Departamento de Estudios de Población y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción y Fondo para la Población de las Naciones Unidas.

Granato, L. y Oddone, N. (2008), *Mercociudades, Red de Integración. Una nueva realidad en América Latina*, Capital Intelectual, Buenos Aires

\_\_\_\_\_, (2008b), “La integración económica regional en tiempos de globalización. Enfoques y perspectivas”, en Granato, L. y Caldas, E., *Integración Regional Sudamericana, quo vadis?*, Faculdade Mater Christi y Universidad Tres de Febrero, Mossorò.

\_\_\_\_\_, (2009a), “Consideraciones para la construcción de una agenda de reformas orientada a profundizar la representación local en el marco institucional del MERCOSUR”, encuentro preparatorio para el Seminario “Reforma Institucional del MERCOSUR: la hora de las respuestas”. Centro de Formación para la Integración Regional y Secretaria Ejecutiva de Mercociudades, 25 de junio, Montevideo.

Grimson, A. (2001), “Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur”, En: Mato, D. (ed.), *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Hassner, P. (2002), “Fixed borders or moving borderlands? A new type of border for a new type of entity”, en Zielonka, J., *Europe Unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Routledge, Londres.

Machado de Oliveira, T. C. (ed.) (2006), “Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos”, en Machado de Oliveira, T. C. (ed.), *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, p. 302 y ss.

Machado de Oliveira, T. C. y Marques Silva, R. (2008), “O mérito das Cidades-Gêmeas nos Espaços Fronteiriços”. En: *Revista OIDLES (Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social)*, Vol. 2, N ° 5. Málaga, Grupo de Investigación Eumed.net de la Universidad de Málaga, diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/oidles/05/msmo-resum.htm>

- Machado Osorio, L. et. all. (2006), “O desenvolvimento da Faixa de Fronteira: uma proposta conceitual-metodológica”, en Machado do Oliveira, T. C. (ed.), *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.
- Maira, L. (2008), “El próximo gobierno estadounidense y la ‘América Latina del Sur’”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8, N° 4.
- \_\_\_\_\_, (2008b), “Federalismo y Relaciones Internacionales Subnacionales: Aspectosteóricos y metodológicos del caso argentino-chileno”. En: Primer Congreso Argentino de Relaciones Internacionales Subnacionales, Universidad de Belgrano, Buenos Aires.
- Marteles, S. (2009), “Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: La experiencia del Programa Fronteras Abiertas”, X Congreso BRIT: Las regiones fronterizas en transición. Mayo 25 & 26 (Arica, Chile) y Mayo 27 & 28 (Tacna, Perú),
- Ministerio del Interior del Paraguay, Comité Interministerial de Población (2009), *Población y Desarrollo en el MERCOSUR*, Asunción, CIP.
- \_\_\_\_\_, (2009b), *Política de Población*, Asunción, CIP.
- Nunes de Oliveira, M. (2006), *PARLIM - Parlamento Internacional Municipal: Un projeto de Integração*, Nicanos Coelho Editor, Ponta Porá.
- Oddone, N. y Granato, L. (2005), “Ecuación Lógica: ¿Dictadura y belicismo? ¿Democracia y pacifismo?”, en Actas del II Encuentro del CERPI: “Prospectivas y Perspectivas de nuestra política exterior”. Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- \_\_\_\_\_, (2006), “MERCOSUR e Meio Ambiente: As fábricas de celulosa (papeleiras) que hoje dividem as águas”, *Revista Diplomacia & Negocios*. IV Edição. Curitiba, Paraná.
- Oddone, N. (2008), *La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local*, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo de la Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.
- \_\_\_\_\_, (2009), “Compilación de Proyectos de cooperación transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay”, I Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay. Ciudad del Este, CeSPI-IILA.

- Ohmae, K. (1997), *El fin del Estado-Nación*, Editorial Andrés Bello, Santiago.
- \_\_\_\_\_, (2005), *El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades de un mundo sin fronteras*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- Red de Mercociudades – Secretaría Ejecutiva (2009), Informe de gestión, memoria y relatoría de actividades, Acta de Compromiso CeSPI, OICS y Mercociudades, Canelones.
- Rhi-Sausi, J. L. y Conato D. (2008), *Operación descentralizada Unión europea – América latina y desarrollo económico local*, Observatorio de la cooperación descentralizada, Estudios de investigación n.6, Barcelona.
- Rhi-Sausi, J. L. (2008), La cooperación transfronteriza en América Latina. Una modalidad de cooperación Sur-Sur para favorecer la integración regional, Lección en el curso sobre Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular, Cursos de Verano de la Universidad Complutense de Madrid, XXI Edición, San Lorenzo de El Escorial, España.
- \_\_\_\_\_, (2009b), “Misión en las ciudades gemelas fronterizas de Brasil y Paraguay. Diagnóstico, Gobernanza y Cooperación Cultural”. Roma, CeSPI, 2009.
- Rhodes, R. (1997), *Understanding governance*, Londres: Open University Press.
- Segovia Chamarro, E. (2009), Presentación realizada en ocasión del día Mundial de la Población. Asunción, 11 de julio.
- Souchaud, S. (2007), *Geografía de la migración brasileña en Paraguay*, Asunción, ADEPO-UNFPA.
- Stocchiero, A. (2007), I nodi della cooperazione decentrata italiana, Working Paper CeSPI 37/2007
- Stocchiero, A. y Izzo M., (2007), La cooperazione decentrata italiana in America latina: le ragioni di una presenza, Working paper CeSPI 36/2007, Roma
- Vazquez, F. (2009), *D'une périphérie oubliée à des multi-territorialités activées: nouvelles configurations spatiales et économiques dans le Chaco paraguayen*, Thèse de doctorat en géographie. Toulouse II Le Mirail, 466, Toulouse.

## CONCLUSIONES FINALES

Alberto Villalobos Pacheco  
Director General del Centro de Alta Dirección Pública (CADP).



La presente obra analizó el potencial e impacto de un modelo de gobernanza para el fomento de una política de desarrollo cultural, como parte de un marco en el cual la gestión y la política pública tienen un papel determinante en la orientación de la visión y el desarrollo local. Igualmente se articulan los conceptos de cultura ciudadana y derechos humanos con el objetivo de explicitar su complementariedad como parte de un enfoque hacia el desarrollo local. También la obra definió la relación entre seguridad y cultura ciudadana, con el propósito de fundamentar el enfoque preventivo para la reducción de comportamientos violentos en el que están inmersos o son partícipes los jóvenes. En tal sentido, se considera que un modelo de gerencia estratégica con tal visión de transversalidad, es fundamental para la implementación de una estrategia en la cual la cultura tiene un papel determinante en la reducción de los factores de riesgo de grupos sociales vulnerables.

Al igual que los puntos anteriores, la obra estableció el papel del arte y la cultura en la seguridad ciudadana y se definen los atributos de una política cultural preventiva, en donde dichos componentes tienen un impacto particular en la promoción del desarrollo local, particularmente si existen tales proyectos estratégicos con transversalidad para el desarrollo. Finalmente, la obra presenta una propuesta de modelo de gerencia estratégica cultural con énfasis hacia el desarrollo, en el cual se identifican los factores que constituyen la capacidad institucional para su implantación y se aportan unos lineamientos para su institucionalización. Entre los que destacan:

- El respeto a los derechos humanos de los ciudadanos y de los migrantes, es el primer factor que el Estado debe garantizar. Para lo cual puede apoyarse de esquemas de gobernanza y cultura

ciudadana a través de una gestión estratégica cultural, donde la inclusión de la sociedad civil y el arte sean los ejes rectores.

- La existencia de una política de seguridad congruente a las necesidades de la población, basada en el respeto a las garantías individuales de los ciudadanos y los migrantes, la cual responda a los intereses nacionales y respete los internacionales.
- El papel de los municipios en materia de seguridad pública y prevención, los cuales deben entender la importancia de su papel en el tema, para lo cual deben apoyarse de las instancias locales de educación, desarrollo social, deporte, recreación, cultura, salud y urbanismo, desarrollando así un enfoque transversal.
- La introducción de la medición en cada proyecto, donde no solo se busque la aplicación efectiva de mecanismos de evaluación, sino la introducción de mecanismos eficientes en la implementación en las políticas que tiendan a reducir la inseguridad.
- La creación de una nueva cultura de evaluación bajo una gestión intergubernamental, con una visión estratégica integral y transversal.
- La visión de generar lazos fuertes entre los principales países de la frontera, la cual vaya más allá de la política exterior, donde se propicie el desarrollo de ambos países.

En suma, la gobernanza en materia de fortalecimiento a la política cultural y orientada a la prevención de riesgos es una propuesta que contiene elementos que dan viabilidad a generar procesos de cambio sociocultural. En tal contexto, un modelo de gobernanza impacta en diversos procesos que permiten fortalecer la cultura ciudadana. A lo largo de los cinco capítulos de este libro, nos encontramos con un común denominador en la forma de ejercer las acciones públicas; es decir, mediante la gestión estratégica, la integración de mayores actores sociales, políticos y económicos en la agenda de gobierno, pero también la garantía del Estado por salvaguardar estos derechos individuales de los ciudadanos, evitando en la medida de lo posible la simulación o la falta de espacios para que se integren estos nuevos actores.



**Gobernanza y Prevención Transversal en la Frontera Norte de México**  
se terminó de imprimir en Febrero del 2013 en los talleres de Impresora San  
Andrés S.A de C.V. Vazco de Quiroga #801, Colonia Prohogar, C.P. 21240,  
Mexicali, Baja California. El tiraje consta de 500 ejemplares.