4. LA GOBERNABILIDAD DE LAS CIUDADES FRONTERIZAS DEL NORTE DE MÉXICO Y LOS DESAFÍOS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA EN LA REGIÓN

*Vicente Sánchez Munguía**

*Investigador de El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios de Administración Pública. Dirección electrónica: vsanchez@colef.mx

Introducción

En las últimas décadas, los estados del norte del país se han convertido en los espacios regionales de mayor dinamismo económico en México, sobre todo las ciudades fronterizas y aquellas localizadas en los mismos estados pero en la segunda línea horizontal al sur de la frontera, como Monterrey, Saltillo, Torreón, Chihuahua, Hermosillo y Ensenada, las cuales se encuentran entre las que mejor se han posicionado en sus variables de crecimiento y desarrollo económico. En paralelo, y como parte de ese proceso dinámico, las ciudades de la frontera han venido creciendo en el tamaño de su población de manera sostenida, alimentadas por los flujos migratorios desde otras regiones del país. No es casual que uno de los temas más recurrentes sobre la frontera entre México y Estados Unidos en años recientes haya sido el crecimiento que han experimentado por varias décadas las ciudades localizadas a lo largo de la línea divisoria, particularmente el ritmo que han mantenido las ciudades mexicanas y las proyecciones sobre su crecimiento futuro en relación con los factores críticos de sustentabilidad.

En efecto, una de las preocupaciones que se han manifestado al respecto tiene que ver con el futuro de estos centros urbanos en relación con su crecimiento y las bases de su desarrollo. Dicha preocupación se expresa en dos sentidos: el primero tiene que ver con la falta de planeación y orden en el crecimiento espacial de las ciudades; y el segundo se refiere a cómo se traduce ese crecimiento en los impactos sobre el ambiente y la presión sobre recursos naturales vitales como el agua, que son de escasa disponibilidad en la región.

fenomenos sociales_04.indd 131 28/1/10 12:59:36

En este sentido, son las ciudades localizadas a lo largo de la frontera las que mayores retos enfrentan en tanto su población sigue creciendo a tasas relativamente altas, lo cual implica múltiples demandas de inversión pública en servicios básicos y equipamiento sin que se haya resuelto aún el problema de rezago que arrastran estos centros urbanos en materia de vialidades, pavimentación, alumbrado, transporte, áreas verdes o equipamiento de escuelas, hospitales, etcétera. Esto denota a su vez las limitadas capacidades institucionales de los gobiernos locales para diseñar y operar políticas públicas orientadas a resolver ese tipo de situaciones y problemas.

Más aún, a los problemas ya mencionados se suman nuevas cuestiones que operan como factor determinante en el diseño de las políticas públicas del futuro inmediato, como son las acciones concretas que corresponde instrumentar para mitigar los efectos del calentamiento global y el cambio climático, cuyas repercusiones se pronostican como muy severas para la región y requieren de una mayor previsión a fin de aminorar en esta región, tanto entre la población como en la infraestructura productiva y en los servicios a la comunidad.

Aunque en el ámbito internacional se habla de México como uno de los países que mejor han cumplido con las medidas recomendadas por organismos internacionales en esta materia, en el plano regional y local son prácticamente nulas las acciones que se observan con esa orientación. A pesar de estar tan cerca de Estados Unidos, en la frontera mexicana tampoco hay indicios hasta ahora de una agenda local que dé prioridad a los temas ambientales, del manejo de los recursos naturales y del cambio climático, por lo menos no en cuanto a la generación de lineamientos que orienten las acciones del gobierno y de los particulares en relación con el uso del espacio, la localización de actividades y las medidas de protección que habrán de tomarse para atenuar probables impactos del cambio climático. Por la forma en que se han dado los procesos de urbanización, todo indica que las ciudades seguirán creciendo en una

especie de ignorancia de la información científica y en la omisión de los gobiernos frente a los diagnósticos y pronósticos de mediano y largo plazos.

En este trabajo se analiza el crecimiento de las ciudades de la frontera norte de México y algunos de los retos que éstas enfrentan en relación con la necesidad de establecer un cierto control sobre las variables del crecimiento urbano de competencia local para dar viabilidad a largo plazo a su economía y, al mismo tiempo, generar condiciones para ofrecer una mejor calidad de vida a la población fronteriza. En esta reflexión, partimos del supuesto de que la gobernabilidad de los procesos de urbanización y la mejora en los estándares de calidad de gestión en los gobiernos locales, son parte medular de la solución de algunos de los principales problemas de las ciudades fronterizas.

Las ciudades fronterizas del norte

Sin duda, uno de los cambios más formidables que han ocurrido en México tiene que ver con la transformación experimentada en las ciudades de la frontera norte del país en un período relativamente corto. Lo anterior no sólo se refiere al crecimiento de la población de esos centros urbanos, que sin duda es uno de los más analizados y comentados por la academia, sino a la construcción de un entramado productivo sobre el que se ha cimentado el crecimiento de la población, y a la enorme inversión en infraestructura de servicios y equipamiento que han hecho de estos espacios urbanos lugares de destino para grandes contingentes humanos expulsados de las regiones de menor dinamismo económico en el contexto nacional.

En efecto, las ciudades fronterizas no sólo han multiplicado su población, con lo que representan ahora una proporción importante del conjunto nacional, sino que han tendido a sobrepasar el tamaño de sus pares urbanos del lado estadounidense (cuadro 1), adquiriendo un

perfil cada vez más urbano a partir del tamaño de los conglomerados que han visto multiplicar su población en forma acelerada, los cambios sustantivos que ha experimentado su economía tras la multiplicación y diversificación del tipo de giros, y el mejoramiento relativo de su infraestructura de servicios básicos y equipamiento. Respecto de los servicios, éstos han incrementado sus porcentajes de cobertura a la población asentada en estas ciudades, no obstante, persiste el déficit en la disponibilidad de agua dentro de las viviendas y de conexiones a la red de drenaje, de ahí que siga habiendo una importante brecha por cerrar, además de una necesidad real de mejorar la calidad en el funcionamiento de la mayor parte de ellos;[1] al mismo tiempo, es de hacer notar la diferencia de condiciones que existe entre municipios pequeños y los de mayor tamaño en población o más urbanos en relación con la dotación de servicios (Fuentes y Martínez, 2006).

Asimismo, destaca la forma en que históricamente se ha organizado el uso del espacio en la frontera por parte de la población en los dos países, lo que da como resultado un conjunto de ciudades metropolitanas caracterizadas por los niveles de integración que han alcanzado en términos de las interacciones e intercambios que mantienen, pero divididas a partir de su pertenencia a uno u otro país, al régimen legal y administrativo al que sujetan las reglas de su crecimiento, y a la cultura política que determina la asimilación de esas reglas en los comportamientos cotidianos de la población en cuanto a dinámicas de uso del suelo, patrones de urbanización y vigencia de los ordenamientos jurídicos que regulan el crecimiento de las ciudades y definen sus perfiles externos.

[1]Considérese, por ejemplo, que para 1970 los municipios de la frontera registraban porcentajes de cobertura de agua entubada y drenaje superior a los registrados a nivel nacional y a los de los estados fronterizos, pero aun así estaban lejos de satisfacer la demanda. En esos dos rubros la cobertura era de 72 y 49.8 por ciento respectivamente a nivel fronterizo, por 70 y 47.2 por ciento en los estados de la frontera. *Cfr*. Xirau y Díaz, 1976. Datos más recientes indican una cobertura de agua de 66 por ciento dentro de la vivienda y sólo 44 por ciento de las viviendas conectadas a la red de drenaje (Castro y Sánchez, 2006).

La integración urbana de esos espacios ha convertido a las ciudades fronterizas en ciudades compartidas (Verduzco *et al.*, 1995), espacios de encuentro entre el norte y el sur (Herzog, 1990) y metrópolis transfronterizas (Herzog, 2000) cuyas señas de identidad cardinal las aporta el nivel de desarrollo de cada país, no sólo en cuanto a las implicaciones que el concepto denota en los indicadores de calidad de vida, sino del desarrollo institucional que hace posible la gestión de los procesos y las políticas que dan por resultado el desarrollo.

En efecto, en el espacio de las ciudades fronterizas, las diferencias entre el norte y el sur son notorias en la capacidad de recursos disponibles para la inversión en servicios públicos, pero sobre todo en cuanto a las capacidades institucionales para diseñar y operar estrategias de desarrollo urbano que articulen los distintos componentes del sistema intraurbano (vialidades, transporte, áreas verdes, etcétera). Igualmente es notable la diferencia en relación con el papel que desempeña el marco legal como referente del comportamiento de los diversos actores sociales, tanto en el apego al cumplimiento de la ley, como en la capacidad de las autoridades para hacerla respetar.

Por otro lado, los cambios experimentados por el régimen político en México durante más de una década, la tendencia a la descentralización que ha acompañado cambios y el nuevo reparto del poder público han dado a los municipios mayores atribuciones y recursos para operar y gestionar políticas públicas y para la toma de decisiones en áreas de su competencia. Aunque en el caso concreto de los municipios de la frontera con Estados Unidos, en los últimos 10 años las nuevas instituciones de cooperación surgidas a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como la Comisión para la Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan), han sido fundamentales en el desarrollo de proyectos de infraestructura, sobre todo en aquellos relacionados con el cuidado ambiental, como son los servicios de agua entubada, saneamiento (drenaje y tratamiento de aguas) y pavimentación.

Lo anterior explica en buena medida los avances que algunos municipios han alcanzado en la ampliación de la cobertura de esos

servicios y, al mismo tiempo, la conformación paulatina de entidades mejor habilitadas para conducir proyectos de inversión con ciertos niveles de complejidad de diseño, técnica y operativa, lo cual no es generalizable para toda la frontera y sus entidades locales. En este sentido, también han sido importantes los programas Frontera XXI y Frontera 2012, que se convirtieron en espacios de convergencia para una discusión abierta entre sociedad civil y gobierno desde una perspectiva transfronteriza a fin de diagnosticar en forma conjunta los problemas de la región, pero, sobre todo, permitieron por primera vez en mucho tiempo la construcción de una visión regional o microrregional que hiciera comprensibles los problemas y obviara las divisiones que impone la frontera como límite del espacio nacional. El mapa de esa convergencia regional, que originalmente sólo incluía los 100 kilómetros a cada lado de la frontera, se convirtió casi en un símbolo de la construcción de esa visión común de lo fronterizo que convocó –y convoca aún– a la participación plural y binacional o transfronteriza en un sentido amplio.

Sin duda, este último ha sido uno de los aportes más trascendentes de la frontera en mucho tiempo, pues ha permitido romper con las inercias estadocéntricas dominantes a lo largo de la historia de los dos países en cuanto a la gestión de los procesos que tienen lugar en este espacio. Por desgracia, la visión rígida de la frontera ha vuelto a partir de 2001, después de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Nueva York, primando los factores de seguridad en la frontera que han desembocado en la imposición de múltiple controles, incluida la construcción de un muro entre los dos países y el consiguiente desplazamiento de las preocupaciones en relación con el medio ambiente, la calidad de vida y la participación comunitaria.

Es importante destacar que, aunque para efectos de formalización de la política ambiental binacional se definieron como "área fronteriza" los 100 kilómetros a cada lado de la frontera (Calvo, Ganster, León-García y Marmolejo, 2003), la dinámica de la vida fronteriza se desarrolla en las ciudades adyacentes a la línea divisoria, donde se encuentran al menos 14 ciudades con su par en Estados Unidos, con

el cual mantienen una amplia gama de vínculos e intercambios que constituyen la base del dinamismo y la forma en que se expresa la vida cotidiana de esta parte del país. Adicionalmente, hay dos ciudades fronterizas mexicanas (Río Bravo y Tecate) que, en sentido estricto, no cuentan con un par en el lado americano, pero por el tamaño de su población se ubican en la categoría de ciudades pequeñas, aunque vinculadas también a la dinámica fronteriza que caracteriza a todas las ciudades de esta parte del país. Prácticamente en todos los casos, la población de las ciudades mexicanas supera a la de su par estadounidense, aunque la información histórica indica que no siempre ha sido así, ya que a principios del siglo pasado, y por varias décadas, la población de las ciudades en el lado estadounidense era considerablemente mayor. El tamaño de la población que ahora registran y la tendencia que se observa es resultado del ritmo con el cual han crecido las ciudades mexicanas a lo largo de cinco o seis décadas, impulsadas por las políticas para atraer inversiones a la frontera y por las condiciones que imperan en otras regiones del país en relación con la oferta de empleo. Estas dos circunstancias motivan los flujos migratorios que, a su vez, explican en alto grado el crecimiento de las ciudades mexicanas adyacentes a la línea fronteriza.

En el mismo sentido, de acuerdo con el Sistema Urbano Nacional de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en la frontera norte se identifican 11 ciudades metropolitanas[2] y otras 11 no metropolitanas, lo cual indica una creciente urbanización de la frontera, con todas las consecuencias que ello implica en cuanto a los retos para asegurar la viabilidad futura de esas ciudades como centros de producción y lugares con calidad de vida para la población.

Ciertamente, se observa una gran heterogeneidad a lo largo de la frontera, tanto en la distribución de la población entre los municipios y estados fronterizos, como por el hecho de que la mayor

[2]Tijuana, Tecate, Playas de Rosarito, Mexicali, Juárez, Nava, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo y Matamoros integran el conjunto de ciudades fronterizas que forman parte de las zonas metropolitanas identificadas por el Sistema Urbano Nacional de la Sedesol.

Cuadro 1. Población de la frontera México-Estados Unidos:
Pares de ciudades, 1930, 1960 y 2005

	1930	*1960*	*1990*	*2005*
San Diego, California	147 897	573 224	1 110 549	1 255 540
Tijuana, Baja California	8 384	165 690	747 381	1 410 700
Calexico, California	6 229	7 992	18 33	36 005
Mexicali, Baja California	14 842	281 333	601 938	855 962
Yuma, Arizona	4 892	23 974	54 923	84 688
San Luis Río Colorado		28 545	110 530	157 076
Nogales, Arizona	6 006	7 286	19 489	20 833
Nogales, Sonora	14 061	39 812	107 936	193 517
Naco, Arizona				748
Naco, Sonora			4 645	6 010
Douglas, Arizona	9 828	11 925	12 822	16 791
Agua Prieta, Sonora	4 674	15 339	39 120	70 303
Columbus, Nuevo México			641	1 841
Puerto Palomas, Chihuahua				5 748
El Paso, Texas	102 421	276 687	515 342	598 590
Ciudad Juárez, Chihuahua	39 669	276 995	798 499	1 313 338
Presidio, Texas			3 072	4 775
Ojinaga, Chihuahua		8 252	23 910	21 157

fenomenos sociales_04.indd 138 28/1/10 12:59:37

Del Río, Texas			30 705	36 020
Ciudad Acuña, Coahuila	5 350	20 048	56 336	126 238
Eagle Pass, Texas	5 059	12 094	20 651	25 571
Piedras Negras, Coahuila	15 878	48 408	98 685	143 915
Laredo, Texas	32 618	60 678	122 899	208 754
Nuevo Laredo, Tamaulipas	21 636	96 043	219 468	355 827
McAllen, Texas	9 074	32 728	84 021	123 622
Reynosa, Tamaulipas	4 840	134 869	282 667	526 888
Brownsville, Texas	22 021	48 040	98 962	167 493
Matamoros, Tamaulipas	9 733	143 043	303 293	462 157

Fuente: Paul Ganster y David E. Lorey (2007), INEGI (2005).

fenomenos sociales_04.indd 139 28/1/10 12:59:37

parte de la actividad económica ocurre en un número limitado de municipios. Si se considera como criterio la población adyacente a la frontera, los estados de Baja California, Tamaulipas y Chihuahua podrían considerarse los más fronterizos en términos de la intensidad de sus vínculos e interacciones con el lado norte de la línea divisoria, ya que entre 40 y 85 por ciento de la población estatal se encuentra en los municipios de la frontera. Ése es un dato relevante en relación con la importancia que tiene la frontera para cada estado y el nivel de atención que le merecen a cada gobierno estatal los municipios en su parte fronteriza. Por otro lado, es importante señalar que sólo la capital del estado de Baja California es una ciudad fronteriza; en los otros estados de la región, la capital se localiza a una distancia considerable de la frontera. Esto último no significa nada en sí mismo, pero el carácter sistémico del centralismo político que ha dominado en el país tiene consecuencias reales en las políticas públicas y el ejercicio presupuestal. No es lo mismo que el gobierno del estado experimente la intensidad de la vida fronteriza a que la vea de lejos u ocasionalmente tenga contacto con la frontera.

Cooperación transfronteriza

Otro contraste importante es el de las capacidades institucionales de las entidades locales en relación con sus atribuciones. Mientras que la parte fronteriza de Estados Unidos responde a un sistema político ampliamente descentralizado y con gobiernos locales no sólo activos, sino dotados de capacidades efectivas para iniciar y conducir políticas y proyectos de desarrollo local, en este caso con incidencia en la frontera, sin mayores limitaciones para acordar en cuestiones de orden local con las autoridades de México, en el lado mexicano los municipios han sido siempre el último eslabón de la cadena de mando altamente centralizada que caracteriza al federalismo mexicano. Esto ha propiciado un marco institucional rígido para los gobier-

nos locales mexicanos, siempre limitados para emprender iniciativas propias y establecer acuerdos de cooperación transfronteriza. Esas capacidades de iniciativa no sólo son importantes, sino estrictamente necesarias para resolver con oportunidad las nuevas situaciones que han surgido como parte de los impactos del crecimiento económico de la frontera (Herzog, 2000) y de cara a la globalización que marca los procesos de integración fomentada desde diversos ámbitos del poder público.

Para superar estas limitantes del marco institucional, en años recientes el gobierno federal mexicano ha flexibilizado su posición y ha facilitado, e incluso promovido, el establecimiento de mecanismos no formales de coordinación de los gobiernos locales fronterizos con sus contrapartes en Estados Unidos. Hasta ahora, varios de esos mecanismos operan regularmente, al amparo de una cobertura que otorgan los consulados mexicanos localizados en ciudades fronterizas en Estados Unidos, lo que ha permitido constituir grupos de trabajo en torno a problemas específicos que atañen a los municipios mexicanos. Igualmente, han surgido agrupaciones regionales con carácter binacional y foros con representación de los gobiernos y organizaciones de la comunidad interesadas en diversos temas regionales de trascendencia transfronteriza. En el seno de los mecanismos de coordinación y los foros se abordan de manera regular diversos temas que afectan a los pares de ciudades y se discuten propuestas de solución para ser llevadas a los ámbitos de gobierno correspondientes. Es decir, aunque dichos mecanismos no tienen atribuciones en la toma de decisiones sobre los distintos problemas que abordan, son un espacio de convergencia para deliberar y poner sobre la mesa cuestiones que afectan los procesos de desarrollo de ambos lados de la frontera, facilitando así la cooperación transfronteriza. Se trata de mecanismos que tienen un alto grado de institucionalización en cuanto al nivel de compromiso de sus miembros, la forma en que integran y resuelven su agenda y el nivel de comunicación que mantienen con los gobiernos locales, conformando el perfil de lo que bien podría ser el tipo de gobernanza de la frontera en el futuro.

Un ejemplo de este tipo de organismos es el Committee on Binational Regional Opportunities (Cobro), que opera como grupo de trabajo y organismo asesor de la Asociación de Gobiernos del Condado de San Diego (Sandag) desde 2002 en temas transfronterizos de la región San Diego-Tijuana y tiene reuniones regulares cada mes, a las cuales se invita regularmente al Consulado mexicano, a las autoridades locales, a líderes diversos de la región y a académicos. Por su parte, en el seno del Ayuntamiento de Tijuana se constituyó el Consejo Binacional de Asuntos Fronterizos que también se reúne regularmente y convoca a representantes de organismos civiles de ambos lados, instituciones académicas y representantes gubernamentales de Tijuana y de San Diego. En otras partes de la frontera operan mecanismos similares, o los hay para temas específicos, como Paso del Norte Water Task Force, que trabaja en la búsqueda de alternativas a los problemas de abasto de agua para la región El Paso-Juárez, o la Comisión Sonora-Arizona, que coordina las relaciones de los gobiernos estatales de esos dos estados fronterizos desde 1959. Actualmente opera con 11 comités temáticos, incluido uno de asuntos fronterizos.

Todos estos mecanismos de cooperación o coordinación transfronteriza evidencian la necesidad de dotar a los gobiernos locales de la frontera mexicana de las herramientas jurídicas e institucionales que faciliten la coordinación con los gobiernos locales de Estados Unidos en temas de carácter local. Sin embargo, lo que mayor impacto tendría a largo plazo sería lograr algún tipo de acuerdo o marco institucional transfronterizo que facilite la planeación del crecimiento de las ciudades, tema en el que, sin duda, el ordenamiento de los usos del suelo es fundamental para minimizar los impactos de tipo ambiental (Peña, 2005).

La gobernabilidad urbana fronteriza y el desempeño de los gobiernos locales

No obstante todo lo anterior, es importante señalar que el desempeño de los gobiernos municipales fronterizos es independiente de

la cooperación con sus pares en Estados Unidos, y en ese sentido, las principales ciudades mexicanas de la frontera ofrecen un paisaje urbano bastante desolador que denuncia a primera vista la ausencia de administraciones locales profesionalizadas, tal como corresponde a un país gobernado en forma democrática. El caos urbano que ciudad por ciudad se observa en el lado mexicano de la frontera es fiel reflejo de la incapacidad de las autoridades locales para organizar las actividades que tienen lugar en esos espacios, pero también de las limitaciones a las que se enfrentan para transmitir a los diversos actores sociales una visión de orden en el funcionamiento de la ciudad y principios legales como basamento común de las acciones.

Lógicamente, muchos de los actores involucrados tienden a desarrollar sus actividades en un marco de informalidad, en el que ni la ley ni las reglamentaciones son el referente de sus acciones; en su lugar, el principio que rige es la relación que mantienen con quienes detentan el poder y la capacidad de autorizar, desautorizar o infraccionar. La cuestión sustantiva, por tanto, es la gobernabilidad urbana y el reto de introducir patrones formales de ordenamiento estatuidos en las reglamentaciones, además de las adecuaciones que éstas requieran. En este sentido, los gobiernos locales fronterizos mantienen un rezago considerable en su puesta al día con el desarrollo de capacidades, pero sobre todo en cuanto a la lógica de su trabajo, el cual se desarrolla bajo formatos de corte muy tradicional desde el punto de vista político pues el partido, la clientela y los acuerdos con los grupos de interés se sobreponen al interés general de la comunidad.

Lo anterior es muy evidente en la forma en que se organiza –o, quizá, desorganiza– el crecimiento físico de las ciudades, en ausencia de un plan regulador urbano o a pesar de él.[3] Los usos urbanos del suelo no siempre están bien definidos, o cuando lo están cambian fácilmente en función de los intereses particulares que

[3]Alegría y Ordóñez (2005) encontraron que en Tijuana 43 por ciento de la superficie urbanizada corresponde a predios irregulares en los que habita 53 por ciento de su población.

convienen con las autoridades para hacer los cambios, sin tener en cuenta los intereses de la comunidad o los impactos que pueden tener los cambios en la calificación del suelo y los proyectos que se aprueban sin tener una visión amplia en relación con la ciudad como tal.

Aunque lo que ocurre en la frontera en relación con los procesos de urbanización no es exclusivo de esta parte del país, sí es importante destacar que uno de los aspectos más visibles es la diferencia en las formas en que se hace ciudad en el lado mexicano y cómo se hace en los pares urbanos del lado de Estados Unidos, sobre todo en cuanto a la normatividad y los procedimientos que se siguen. Considerando estas diferencias sustanciales, podríamos pensar que si antes se asumía que las políticas de desarrollo fronterizo no debían considerarse desligadas del resto del país, asumiendo que frente al tema de la soberanía las ciudades fronterizas desempeñan un papel importante (Bustamante, 1982), ahora habría que asumir igualmente que frente a la globalización y la integración entre México y Estados Unidos que tiene lugar en esta parte del país, es necesario que la calidad del gobierno y los servicios que presta o que regula tengan como referencia la calidad de esos rubros en las ciudades fronterizas vecinas, las cuales son también el referente de la población mexicana de la frontera, dado que allí desarrolla regularmente parte de su actividad cotidiana, sea de negocios, laboral, educativa o recreativa. No se trata de que las ciudades se parezcan, sino de que la calidad del gobierno y los servicios sean equiparables.

Sin embargo, hasta ahora la vecindad no se ha traducido en una forma de aprendizaje para los gobiernos locales mexicanos, sobre la conducción del crecimiento de las ciudades y las pautas de urbanización; por el contrario, se manifiesta una notoria debilidad de las autoridades para hacerse de un control efectivo de los procesos de urbanización y aplicar puntualmente los reglamentos vigentes. Esa debilidad se ha traducido en el traslado de las funciones de planeación urbana a los agentes inmobiliarios (constructoras, desarrolladores, etcétera), que en la práctica son los que determinan las zonas de

crecimiento y los usos del suelo, quedando así como los verdaderos diseñadores de las ciudades.[4]

El diagnóstico es muy similar en relación con las vialidades, en cuyo caso las limitaciones no sólo se refieren al déficit de las mismas, sino al diseño, estado y mantenimiento que reciben. En el transporte público de pasajeros, por ejemplo, la calidad del equipo en operación es poco funcional a la demanda, tanto por su obsolescencia como por la falta de una organización de rutas que responda a los intereses de la ciudad y no sólo al de los transportistas y permisionarios, que inundan las ciudades con equipos contaminantes que, además de sus limitadas condiciones mecánicas, contribuyen con su parte a la de por sí deteriorada imagen de estas ciudades. Otro tanto se puede decir de los servicios de limpieza y de la limitada disponibilidad de áreas verdes, de espacios recreativos, de aceras para el peatón y espacios públicos para la convivencia. La calidad de ese tipo de instalaciones está muy lejos de ser aceptable para la población.

Hasta ahora estos aspectos parecen ser temas menores y, por tanto, ausentes de las agendas de las autoridades locales fronterizas, aun cuando se trata de asuntos elementales que son parte de las responsabilidades de un gobierno local. En otras palabras, las autoridades locales aún no se han dado cuenta de la importancia que tiene lo básico en la vida cotidiana de la gente. No obstante, es importante mencionar que ese tipo de cambios de orientación del funcionamiento del gobierno local implica trabajar a partir de una agenda pública con una lógica distinta a la que hasta ahora se ha desarrollado. En esta nueva lógica, la legitimidad y el poder de decisión del gobierno local son el recurso fundamental de su liderazgo y de su capacidad para establecer las pautas de un orden urbano orientado al mejoramiento de la calidad de vida de la población, orden que tiene referentes muy directos en su par urbano vecino.

[4]La omnipresencia de constructoras e inmobiliarias contribuye a la conformación de ciudades desarticuladas y con altos grados de segregación, sin que las autoridades parezcan interesadas en establecer lineamientos para aprovechar en forma óptima el espacio y organizar la ciudad de acuerdo con un plan urbano (Enríquez, 2007).

Por otro lado, es cierto que la dotación de recursos financieros es mucho mayor en el lado de Estados Unidos, sin embargo, aun siendo realistas, éste no debería ser más que un factor de orientación de la acción del gobierno con sentido estratégico, en el que la misma comunidad pueda integrarse a las soluciones de los principales problemas que aquejan al sistema urbano en una idea de movilización de recursos (Linares, 2003), lo cual requiere de una visión más amplia que la imperante hasta ahora.

En consonancia con lo anterior, cabe mencionar que la asimetría entre los dos países ha sido uno de los elementos con frecuencia referidos en la literatura en relación con la naturaleza de las relaciones que mantienen. No hay duda del papel que ha tenido ese factor de asimetría, sin embargo, pocos cuestionamientos se hacen en torno a los factores que la potencian desde el lado mexicano o la contribución del sur de la frontera para profundizar la estructura asimétrica. Uno de ellos es el desempeño de los gobiernos locales fronterizos y el trabajo coordinado con el gobierno federal para atender con oportunidad situaciones que trascienden la frontera e impactan al otro lado de la misma. Muy probablemente la profesionalización de las administraciones públicas locales y el mejoramiento de la calidad en su desempeño podrían traer resultados que aliviarían la presión ejercida por esa asimetría estructural en las relaciones binacionales. Lo anterior quiere decir que los gobiernos locales de la frontera tienen pendiente una apuesta por la calidad de los servicios que prestan o regulan, por un principio de orden urbano y por la calidad de vida de la población fronteriza.

En esa lógica de calidad del gobierno en las ciudades fronterizas mexicanas, un referente bien podría ser la calidad de gobierno y los servicios que presta o regula en las ciudades vecinas en Estados Unidos. Este criterio se sustenta en el hecho de que la población fronteriza mexicana tiene como base de comparación la calidad de los servicios en las ciudades al norte de la frontera, lo cual ha vivido u observado directamente y con ese parámetro evalúa los que recibe en su propia ciudad, lo cual nos lleva a consideraciones

en torno a especificaciones que debieran cumplir los servicios que otorgan. Al mismo tiempo, es primordial que los gobiernos locales fronterizos introduzcan sistemas de calidad en sus administraciones, desde la toma de decisiones hasta los procesos de operación de las políticas y programas en sus áreas de competencia, lo que implicaría una evaluación profesional hecha por agentes externos al gobierno. Todo esto puede traducirse en algo simple: hacer las mismas cosas que ya hacen los gobiernos, pero la idea es que las hagan con un sentido de calidad y, en este caso, con un referente concreto en su par vecino.

En el mismo sentido, y dado el papel que aún desempeñan el gobierno federal y su burocracia en la frontera, hay una función muy importante que deben asumir para establecer la funcionalidad del carácter federal de frontera con los sistemas urbanos de las ciudades fronterizas, dado que la gestión de la frontera como tal es de su competencia, pero sobre todo debido a que el dinamismo de las ciudades y de los cruces fronterizos se ha vuelto contra éstas en grado considerable. En efecto, históricamente las ciudades fronterizas se organizaron y crecieron a partir de los cruces fronterizos, fue la funcionalidad de su conexión al exterior lo que determinó la traza de las vialidades primarias y la organización de la vida económica que estuvo siempre muy orientada a los servicios (Alarcón, 2000), pero el paso del tiempo y la evolución que han experimentado las ciudades fronterizas mexicanas muestran que la relación entre los cruces fronterizos y las vialidades que los conectan con las antiguas áreas del comercio y los servicios han perdido funcionalidad debido a la intensidad de los cruces fronterizos, que han dado como resultado el congestionamiento de las vialidades que confluyen a las garitas internacionales, abonando en ello la política de seguridad que el gobierno de Estados Unidos mantiene en su versión de control y revisiones en el cruce. El hecho es que tal congestionamiento vial impacta en la funcionalidad de las ciudades mexicanas en un radio cada vez mayor a partir de la frontera. Es allí donde el gobierno federal puede y debe tomar un papel activo a favor de las ciuda-

des fronterizas, ayudando a ordenar el espacio de su jurisdicción de modo que pueda mantenerse la funcionalidad de los cruces sin afectar al resto de las vialidades que confluyen hacia la red primaria conectada con los puntos de cruce fronterizo.

Al respecto, es necesario destacar que los principales municipios de la frontera sí cuentan con oportunidades de recursos para emprender acciones de mejoramiento de la estructura urbana, pero es menester hacerlo en el marco de una visión más integradora de la ciudad y con mayor profesionalismo. En este sentido, los municipios pueden aprovechar de mejor manera los recursos del Bandan, pero también la apertura que ha mostrado la Sedesol como entidad normativa interesada en el ordenamiento territorial y urbano, y obtener los recursos para mejorar la calidad profesional de sus propias áreas de desarrollo urbano, dado que esa secretaría ha manifestado en voz de sus funcionarios el tipo de acciones que considera prioritarias para los gobiernos municipales en materia urbana (Topelson, 2007):

- Consolidar una red integrada de vialidades primarias.
- Introducir servicios e infraestructura a las zonas urbanas marginadas.
- Intensificar la mezcla de usos del suelo compatibles y la densificación.
- Propiciar un desarrollo urbano compacto y sustentable.
- Salvaguardar el patrimonio construido.
- Crear y rescatar los espacios públicos.
- Preservar y mejorar la imagen urbana.

Conclusiones

El dinamismo económico y demográfico experimentado por la frontera norte a lo largo de varias décadas ha dado como resultado un conjunto de ciudades cada vez más integradas a sus pares urbanos

en Estados Unidos, pero sin que lo gobiernos locales hayan contado con la misma capacidad en recursos ni con los instrumentos institucionales de sus pares en aquel país para enfrentar los retos que ha traído consigo ese crecimiento en cuanto demanda de servicios e infraestructura.

Aunque las condiciones de los gobiernos municipales han mejorado de forma considerable con los cambios políticos que ha experimentado el país, es evidente que las autoridades locales mexicanas tienen una asignatura pendiente en relación con la profesionalización de sus administraciones y el desempeño general de los gobiernos. Hasta ahora los cambios no se han traducido en una mejora palpable y evidente de la calidad de los servicios que prestan de forma directa ni de los que regulan u operan bajo concesión, pero que son de competencia local y deberían constituir un objetivo a lograr en un plazo relativamente corto.

La visión de largo plazo de cada ciudad mexicana de la frontera debiera tener como referente a la ciudad vecina en Estados Unidos, con el objetivo de acercar con su par urbano la calidad del gobierno y de los servicios que presta o regula. Ése podría ser un buen comienzo si se propone como objetivo cerrar la brecha que separa a las ciudades no sólo en cobertura, sino en la calidad de los servicios, que son los que la misma población fronteriza tiene como referencia a ambos lados de la línea divisoria. Lo anterior no sólo daría legitimidad a las instituciones locales, sino que podría traer efectos positivos adicionales pues necesariamente requieren introducir principios de orden al crecimiento de las ciudades y en la dinámica intraurbana. Pero también podría haber una contribución en un plano más amplio si esas mejoras en el funcionamiento de los gobiernos locales de la frontera mexicana lograran la gobernabilidad sobre su propio crecimiento y evitaran el conflicto binacional por externalidades atribuidas al crecimiento no planeado o sin control, lo cual ayudaría a que las asimetrías estructurales de las relaciones binacionales fueran menos pronunciadas, por lo menos en lo que respecta a los asuntos fronterizos.

Bibliografía

Alarcón Cantú, Eduardo, *Estructura urbana en ciudades fronterizas. Nuevo Laredo-Laredo, Reynosa-McAllen, Matamoros-Brownsville*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2000.

Alegría Olazábal, Tito y Gerardo Ordóñez Barba, *Legalizando la ciudad. Asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2005.

Bustamante A., Jorge, "La conceptualización y programación del desarrollo de la zona fronteriza norte de México", en Mario Ojeda (comp.), *Administración del desarrollo de la frontera norte*, México, El Colegio de México, 1982.

Calvo Pontón, Beatriz *et al.*, "A Region in Transition: The U. S.-Mexico Borderlands and the Role of Higher Education", Working Paper 6, Consortium for Northamerican Higher Education Collaboration, pub. 2A305, <www.wiche.edu/elnet/borderpact/index.htm>.

Castro Ruiz, José Luis y Vicente Sánchez Munguía, "Sistema urbano regional", en Raúl Sergio González Ramírez, *Diagnóstico territorial de la franja fronteriza norte*, Tijuana, Secretaría de Desarrollo Social, 2006.

Comisión Sonora-Arizona, <http://csa.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=27&Itemid=42>.

Enríquez Acosta, Jesús Ángel, "Entre el miedo y la distinción. El estado actual del fraccionamiento cerrado en las ciudades fronterizas de Tijuana, Nogales y Ciudad Juárez", en *Estudios fronterizos*, vol. 8, núm. 15, enero-junio de 2007, pp. 9-49.

Fuentes, Noé Aron y Sarah Martínez Pellegrini, "Bienestar económico para la planeación en la frontera norte", en Gerardo Ordóñez Barba y Marcos Sergio Reyes Santos (coords.), *Los retos de la política social en la frontera norte de México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdés, 2006.

Ganster, Paul y David E. Lorey, *The U. S.-Mexican Border into The Twenty-First Century*, 2a. ed., Lanham, Boulder, Nueva York, To-

ronto, Plymouth, Reino Unido, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2008.

Herzog, Lawrence A., *Where North Meets South*, Austin, Austin University Press, 1990.

_____, "Cross-Border Planning and Cooperation", en Paul Ganster (ed.), *Border Environment: A Road Map to a Sustainable 2020*, San Diego, San Diego State University Press, 2000.

INEGI, *Conteo de Población y Vivienda 2005*, México, INEGI, 2005.

Linares, Carlos A., "Institutions and the Urban Environment in Developing Countries: Challenges, Trends, and Transitions", 2003, <www.yale.edu/enviromental/publications>, consultado el 29 de junio de 2008.

Peña Medina, Sergio, en César M. Fuentes Flores y Sergio Peña Medina (coords.), "Ordenamiento territorial y planeación en la frontera México-EEUU: Una comparación del marco institucional", *Planeación binacional y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte/UACJ, 2005, pp. 75-100.

Topelson, Sara [ponencia], "Ciudades mexicanas", Foro Internacional sobre Políticas Públicas para el Desarrollo de México, México, 7 de febrero de 2007.

Verduzco Chávez, Basilio *et al.*, *La ciudad compartida. Desarrollo urbano, comercio y turismo en la región Tijuana-San Diego*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte/Universidad de Guadalajara, 1995.

Xirau Icaza, Joaquín y Miguel Díaz, *Nuestra dependencia fronteriza*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Archivos del Fondo 48, 1976.