

¿Qué alternativas quedan para el desarrollo local y regional?

Una breve lectura de las capacidades institucionales y la integración regional desde la noción de *frontera*, *potencialidades* y *vocacionamientos* territoriales.

*José de Jesús Ramírez Macías**

1. Introducción

En México, el impulso a las Políticas Públicas para el Desarrollo en las Regiones (PPDR) se han nutrido de muchas de las lecciones y aprendizajes obtenidos en la práctica, pero no se ha soportado suficientemente en el desarrollo de teorías y modelos metodológicos derivados de una práctica de investigación consistente; aunque si es notoria ya una actitud proclive para que desde los despachos del gobierno y desde los espacios de la sociedad civil organizada, se disponga de modelos y pautas para sistematizar las prácticas que se han tenido en los territorios, a efecto de tener mayor efectividad e impacto en las acciones de intervención detonadoras del desarrollo, tanto en las microrregiones como en los espacios de *frontera* territoriales.

Nos interesa realizar aportes para una agenda de investigación de los procesos de desarrollo de las políticas de *regionalización* que se han impulsado desde las entidades federativas del país, a fin de podernos aproximar a la medición de las capacidades institucionales en el impulso e implantación de políticas de desarrollo, haciendo énfasis central en las fases, que comprenden el diseño e implementación de un esquema de ordenación y activación del territorio a escala local; así como en los dispositivos legales e institucionales que posibilitan este

*Doctor en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana y Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es profesor investigador en el Departamento de Gestión Pública de la Universidad de Guanajuato, México. Contacto: jramirez@ugto.mx y jose.ramirez.macias@gmail.com

proceso, para que desde esta condición se posibilite la formulación de referentes teóricos para la construcción de políticas públicas adaptadas al territorio, que lejos de paralizar o “encasillar” la acción pública colectiva permitirán identificar las guías y parámetros de la acción social para el desarrollo regional, aunque en definitiva tenemos que asumir que estudios marcados con este cuño se han orientado más al estudio del espacio y los paisajes que a la *territorialidad*, de ahí que una primera pregunta que nos surge sea ¿y cómo se construye la territorialidad?

Esta pregunta por supuesto que tiene variadas aristas, pero una que nos interesa explorar es cómo la intervención del territorio se torna en cuestión de múltiples significados: desde *examinar, controlar, disponer, dirigir* o *limitar*, hasta *interceder* o *mediar* hasta alargar ese significado al hecho de llevarnos a “tomar parte de un asunto” de los territorios. Esta amplitud de significados y por ende multiplicidad de posibilidades, cobra sentido para considerar la intervención de un territorio como una entidad *supra* que deviene en capacidad administrativa y de respuesta o sencillamente en resultado de la delimitación de funciones, de responsabilidades y facultades institucionales.

El argumento que queremos proponer tiene que ver con la necesidad por desarrollar lentes de estudio que nos permitan analizar y comprender casos particulares en su dimensión y especificidad propia, considerando su configuración institucional y experiencia asociada al binomio territorio-región, que representa el *momentum* de unión y síntesis entre fronteras y límites, en una espiral que redimensiona el territorio y la red de relaciones que ahí se entretajan, que alimentan el deseo de transformación. Para ello la lectura de un territorio a través de sus regiones nos condiciona a asumir sus características de organización y división en múltiples combinaciones, pero que surgen a partir de dos fundamentos:

- a. Sus *potencialidades*: que surgen a partir de las condiciones y características naturales propias que definen a las regiones en singular y en particular.
- b. Sus *vocacionamientos*: definidos por los tipos de actividad económica que se desarrollan y que se podrían desarrollar en los espacios territoriales.

Pensado así, el concepto de región¹ emerge como la combinación de variables múltiples como la espacial, la territorial, las administrativas, las políticas y las sociales. En este sentido, la regionalización debe ser considerada como un constructo que representa y recrea identidades culturales, pero que constituye a su vez un espacio dónde intervenir, a partir de la identificación de características comunes –pero también de condiciones desiguales-, de desarrollo y de recursos disponibles; lo que plantea una necesidad de búsqueda de equilibrios en la desigualdad, partiendo de las noción de la diferencia pero con una orientación de integración y no de segregación.

Regionalizar un territorio significa pues, obtener un marco adecuado de gestión para la adopción de decisiones que promuevan el desarrollo dentro de un proceso estratégico de planeación. Cuando regionalización y estrategia se unen como propuesta de un territorio, es que surgen como un dispositivo catalizador para detonar oportunidades y con ello alcanzar propósitos trascendentales. El estudio de algunas experiencias de desarrollo regional² nos hacen suponer que los marcos de

¹ En este sentido, partimos de una definición básica de región, considerada como la división territorial de una nación, de una entidad federativa o un conjunto de municipios, determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, economía, topografía, administración y gobierno, en el marco de una delimitación geográfica que comparte elementos eco-sistémicos comunes a todos sus integrantes.

² Una experiencia interesante a este respecto se ha impulsado en el estado de Jalisco, en el marco de la puesta en operación de la Alianza Regional Promotora del Desarrollo del Sur de Jalisco (Noviembre 2004) dónde además de reconocerse como espacio de convergencia de actores a partir de la “corresponsabilidad como elemento clave”, se admite que “la confianza y la cooperación serán

gestión con orientación hacia el desarrollo regional basados en las potencialidades de un territorio, constituyen un avance significativo dada la pre-existencia de un andamiaje administrativo-organizativo que permita la distribución de responsabilidades con orientación a lograr estructuras participativas de las que surja por emergente sistémico una suma de voluntades para atender aspectos críticos del territorio.³

Por supuesto que cada intervención tendrá sus características y por supuesto también sus resultados, sobre todo porque cada espacio tiene las suyas, que lo acotan, lo definen, lo explican. Entonces, referirse a la *potencialidad* del territorio es incurrir en uno de los aspectos clave de la modelización y de la gestión del territorio. Pues considerar las potencialidades es remitirnos a los modelos de desarrollo endógeno en asociación al desarrollo local, ello se torna mucho más complejo cuando de territorios en región de frontera se trata, y en dónde los programas y políticas de desarrollo regional han mostrado algunas de las carencias más agudas a saber⁴:

- a) Falta de integración armónica de los distintos elementos que comprende el desarrollo local.
- b) Deficiente concepción de la heterogeneidad e idiosincrasia humana, social y cultural que comprende el desarrollo regional.
- c) Fallas en el desarrollo de los mercados internos y en la generación de vínculos con los mercados externos.
- d) Descoordinación y falta de interacción entre las distintas instituciones que operan en un territorio (secretarías estatales y regionales, entidades públicas, privadas, ONG'S) y entre las distintas políticas que afectan al desarrollo de una región/ localidad.

los ejes para desplegar y concretar planes, programas y proyectos estratégicos". La documentación de esta experiencia puede consultarse en:

<http://www.fao.org/regional/lamerica/prior/desrural/regional/pdf/jalisco.pdf>

³ El supuesto que subyace es la de una acción intencionada, con un sentido positivo en la búsqueda de mejores horizontes de desarrollo sin intentar caer en una posición axiológica, pero sí en la construcción de condiciones de bienestar para los ciudadanos.

⁴ Algunas de ellas se recogen de las conclusiones del Proyecto de Desarrollo Regional de FAO, el cual puede ser consultado en: <http://www.rlc.fao.org/foro/desre/proy.pdf>; se consideran también las aportaciones vertidas en el marco de los ejercicios de evaluación de la Cátedra FODEPAL, "De la Sierra al Llano: sustentabilidad, integración y fortalecimiento de la región sur de Jalisco, México", dónde destacan la participación de expertos, entre ellos, el Dr. Luis Aguilar Villanueva y el Dr. Gustavo Gordillo.

- e) Carencia de una adecuada orientación territorial de dichas políticas.
- f) Falta de continuidad, sistematización e incorporación de las lecciones aprendidas en la aplicación de las políticas.

Con esto queremos decir que concentrarnos en la potencialidad de un territorio constituye una posibilidad de activar un “mecanismos de disparo” de las acciones y/o estrategias públicas y políticas asertivas. Encontramos aquí motivos más que suficientes para la intervención en el territorio. Si equiparamos el tratamiento del territorio con el de un paciente médico, el diagnóstico nos dice que el territorio, en tanto el cuerpo, con sus características particulares, requiere de una intervención estratégica. No es posible incidir en el territorio sin responsabilidad y sin considerar las consecuencias, debe partirse de un reconocimiento minucioso, acucioso de sus factores de potencialidad.

Tomando la propuesta de Dieter Biehl (1986), los factores de potencialidad en principio son los relacionados a infraestructura y a otros conceptos como el de *capital social fijo* propuesto por Hirschman (1961), el cual está referido a todos aquellos servicios sin los cuales ninguna de las actividades primarias, secundarias o terciarias podría funcionar. Asimismo, siguiendo la ruta de la potencialidad, con base en la combinación de factores y elementos que nos propone Gutiérrez Casas (2007) debemos considerar al igual que los factores de potencialidad, la medición de lo que él denomina el potencial regional de desarrollo, es decir, “la capacidad de una región para crecer y elevar el nivel de vida de la población” a partir del reconocimiento e identificación de los factores de potencialidad, su medición y con ello entonces, poder definir una política de intervención regional.

Entre los factores de potencialidad y siguiendo a Biehl, encontramos: factores son la localización geográfica o distancia (D), la aglomeración (A), la estructura sectorial (S) y la dotación de infraestructura o capital público (I), cuya

mezcla estará asociada tanto al nivel de ingreso regional como al crecimiento. (Gutiérrez Casas, 2007) Aún así, esta clasificación nos muestra que incluso deben de considerarse ya sea para las políticas como para los proyectos otros elementos que pueden ser clasificados en cinco grandes segmentos:

1. Capital Natural (suelos, aguas, comunidades biológicas);
2. Capital Físico (Conectividad Intra e Inter regional -infraestructura viaria y de telecomunicaciones-);
3. Capital humano (Educación formal e informal);
4. Capital Social (Confianza, Interacción social, orden, Microcrédito).
5. Adicionalmente la fortaleza Institucional a nivel local es un aspecto trascendental que condiciona el buen desarrollo de cada uno de los cuatro capitales recién mencionados, por lo que será un factor a tener en cuenta en el desarrollo de este proyecto.

Con ello, se deja establecido que las propuestas para aproximarse a conocer el territorio, se trata pues, de aproximaciones metodológicas que nos acercan a la agenda de investigación de diversos campos disciplinarios. Como plantea Luis Aguilar Villanueva (2006), “La premisa de cualquier afirmación o reflexión sobre las capacidades y los alcances de la acción del estado o del gobierno en el desarrollo, nacional o regional, es ineludiblemente la memoria de su agotamiento o incapacidad directiva para sostener el desarrollo, por lo menos en México y casi todos los países latinoamericanos. La premisa de cualquier consideración sobre el posible rol del estado / papel del gobierno en el desarrollo es la memoria de una economía política que llegó a sus límites, es decir, la memoria de los límites de un crecimiento económico cuyo motor, director y continente fue en última instancia el estado /

gobierno nacional” Siendo así, la propuesta de factores de potencialidad del desarrollo así como los vocacionamientos enfrentan una dualidad, por una parte, el contexto inmediato-local y lo global, es decir el contexto y el modelo económico.

El reto es reconocer el territorio, incorporarlo desarrollando su vocación y apuntalar su desarrollo desde la exploración de sus potencialidades. La integración y formulación de criterios que incorporen tanto factores de potencialidad con vocacionamientos son las variables de la fórmula para ampliar las capacidades institucionales (del territorio y de los actores que inciden en él) que fortalezcan una integración territorial.

Ésta, puede ser tan sólo una fórmula, como los factores de potencialidad o, como los enfoques que cada día están más asociados a rescatar una perspectiva territorial que nos ofrecen algunas maneras para acercarnos e intervenir el territorio. Incluso, desde las perspectivas teóricas podemos identificar la denominada “escuela de Berkeley”, en la que destaco la propuesta de Alain de Janvry, y otros, (2004), a partir de identificar 5 dimensiones en una región: “primero, realizar una definición funcional, segundo, la transformación institucional, tercero, la transformación productiva, cuarta, la transformación social y finalmente el establecimiento de procedimientos para la implementación de un enfoque territorial”⁵.

Estableciendo claramente éstas dimensiones es que podemos entonces medir capacidades institucionales de un conjunto de políticas de desarrollo en territorios, en regiones específicas. Con ello, no sólo generamos una base metodológica para el estudio del territorio, sino facilitamos un lente de estudio para aquellos territorios de frontera y que a su vez se inserta en estrategias que se han

⁵ Para análisis de un enfoque territorial hacia el desarrollo rural ver Schejtman y Berdegué (2003), Abramovay (1999 y 2003), Echeverría (2004), Llorens, Albuquerque y del Castillo (2002), Echeverri (2000) y Gordillo e Icaza (2004)).

diseñado desde organismos internacionales como FAO a efecto de intervenir los territorios con una agenda de gestión pública que se resume en lograr eficiencia y eficacia en la gestión, a pesar de que se advierten riesgos sumamente preocupantes: a) Incremento de las disparidades inter-regionales, que las dinámicas de liberalización, apertura de mercados, integración económica y descentralización, estarían propiciando; b) Grandes aglomeraciones urbanas y proceso de concentración y crecimiento productivo y comercial en torno a las principales zonas y áreas metropolitanas y en torno a los principales corredores comerciales, “mientras que áreas rurales y zonas tradicionalmente aisladas y pobres se habrían visto apartadas de las corrientes productivas y comerciales” (Markusen y Campolina Diniz 2003); c) Débil participación ciudadana, por ejemplo en las instancias oficiales como los grandes consejos articuladores de los esfuerzos que realizan los diferentes actores del desarrollo a nivel municipal y regional respectivamente; d) Débil coordinación interinstitucional: los esquemas de coordinación articulan los esfuerzos del gobierno, la sociedad, la iniciativa privada, las instituciones educativas, y de aquellos actores que son relevantes para el desarrollo estatal y regional están siendo cada vez superados.

Por lo tanto, es asunto central y crítico en nuestra argumentación, el notar que son los espacios de frontera, dónde se complejizan estos aspectos. No sólo desde la consideración que algunas escuelas e instituciones, como el ILPES y la propia CEPAL en nuestro continente americano, en torno al análisis de las disparidades regionales, que surge a partir de medir y evidenciar las iniquidades en la distribución de la riqueza y el bienestar, derivadas de los propios procesos de desarrollo regional, de donde surge un factor esencial: *el aspecto geográfico respecto a las desigualdades y las disparidades*, “porque generalmente se hablan de las desigualdades sociales en

que estamos inmersos como región, como nación, (pero) no así del espacio que ocupan (...) ya que el propio término disparidad regional connota el sentido de lo que las regiones experimentan al irse desarrollando” (Hernández Aragón, 2006 pág. 9). Sino también, desde la lectura de la construcción de los Estados-Nación, en dónde la definición de una frontera ha sido el instrumento natural y político para que los límites de un territorio sean más fácilmente legibles y fáciles de controlar.

La frontera se asocia a un sistema de control que intenta desarrollar cierto grado de poder, más o menos explícito (sistema de defensa, control aduanero, control fiscal, etc.), cuyo objeto primario es el de proteger, pero también de regular la circulación filtrándola y deduciéndola.⁶ Por eso es importante precisar las diferencias del concepto frontera con la noción de límite, puesto que ambos términos no son sinónimos, ya que desde su propio significado terminológico sabemos que el límite siempre nos referirá a una concepción lineal y perimetral de los territorios, mientras que la frontera comprende una idea de noción espacial que corresponde a las zonas que se extienden a ambos lados de la línea marcada como limítrofe, lo que designa a la vez un límite y una zona que se delimita.⁷

Me detengo en la noción de frontera, porque es, reitero, una de las dimensiones complejas cuando de vocacionamiento y potencialidad del territorio se trata. Si retomamos otros campos de las ciencias del hombre, la noción de frontera

⁶ Cuando la frontera toma un sentido más político se va más allá del concepto de frontera natural: para que una línea en el trazado artificial sobre la geografía sea frontera, se requiere que una base de acuerdos y convenios, por más natural que se piense, ya que la frontera será siempre política cuando se trate “de la separación entre dos territorios (dos soberanías en pleno ejercicio), que se materializa en la existencia de una discontinuidad frecuentemente representada por una línea. Se enfrentan dos sistemas políticos, se tratan de igual a igual, pero sus funcionamientos, sus modos de organización, sus sistemas jurídicos difieren”. (Montero Jaramillo, 1997).

⁷ En materia de geopolítica se concibe que la frontera “es el órgano periférico del Estado y como tal es prueba de crecimiento y fuerza. Además es el confín de un Estado con otro. La delimitación de las fronteras de un Estado juega un papel como factor de paz, como signo de soberanía y como elemento de seguridad. Su solidez o debilidad revela la salud del Estado, pues ella marca su límite de poder en relación con su “núcleo vital” o corazón.” (Montero Jaramillo, 1997).

surge casi como una metáfora que trasciende la idea meramente geográfica de los límites entre pueblos, estados y naciones.⁸

En este sentido la frontera es entendida como la existencia fenoménica de la separación entre grupos étnicos, culturales, nacionales que se asume en el tendido de fronteras lingüísticas, ideológicas, religiosas y culturales, que segregan, niegan y excluyen en un proceso de contacto (que no de integración) confuso, impreciso y móvil. Luego entonces, dos acepciones emergen respecto al término frontera, que tomamos prestados del inglés: *frontier* y *border* (o *boundary*). La primera, *frontier*, asociada como se dijo, a factores y dimensiones culturales, étnicas y sociales, y la noción de *border*, en su acepción más política y económica, como frontera de estado.⁹ En el concepto de Montero Jaramillo (1997), ahondamos en las diferencias de estas dos dimensiones:

“(...) la frontera es un objeto geográfico que separa dos sistemas territoriales contiguos. Este objeto no se resume en un límite, porque hay incidencias sobre la organización del espacio (efectos-frontera) e integra una dimensión política (es decir, lo que compete a la estructuración de una sociedad), una dimensión simbólica (es reconocida como un conjunto de actores y sirve de

⁸ Como plantea Peter Taylor (1994): “La región de frontera está orientada hacia afuera, pues es una zona de contacto, mientras que la línea de demarcación está orientada hacia adentro, porque define un límite territorial de separación”.

⁹ Es importante destacar la apreciación que realiza la historiadora Yenni Castro Peña, quien precisa que: “El vocablo “frontera” tanto para europeos como para latinoamericanos no es tan antiguo. Dicha palabra apareció por primera vez en una carta en latín del Rey Luis X, en el año de 1315, pero tampoco daba una definición muy precisa, dejaba un “no – mans – land”. Fue con la Revolución Francesa cuando nació realmente el “espíritu de frontera”, convirtiéndose así en un vocablo que servía para definir una barrera, una barricada o una fosa natural, en fin una especie de muralla. Se trataba pues, de una frontera lineal, rígida, única y continua, más o menos permanente, que marcaba el límite de soberanías y servía de puerta – o de muralla – entre naciones vecinas, esta fue la frontera que dominó en la época de los nacionalismos. La definición esbozada es la que aplican los norteamericanos para la palabra “border” o “boundary”. En cambio, usamos y del mismo modo nosotros usaremos el vocablo “frontera”, en inglés “frontier”, de manera más amplia que la europea o la latinoamericana” (Castro Peña, 2006)

indicador en el espacio), y una dimensión material (que está inscrita en el paisaje”).

En esta perspectiva, la frontera representa, antes que determina, una condición, un estadio o incluso una configuración determinada en un tiempo específico. La frontera nos da pie entonces a construir, a dilucidar formas de organización, modalidades de intervención, profundidad e intensidades diversas que la hacen única aunque sí referenciable en un contexto mucho más amplio. El factor frontera y sus efectos espaciales constituyen un obstáculo para la integración, si asumimos desde una perspectiva ecológica que las poblaciones que constituyen los territorios humanos disputan su territorio para luego controlarlo de forma desigual. Aceptemos que a lo largo de la historia, los hombres han acordado establecer límites o fronteras que garanticen cierta permanencia o estabilidad al desarrollo de sus actividades, reflejados en acuerdos geográficos para delimitar fronteras.

La frontera es por lo tanto una línea de equilibrio que la historia ha trazado entre los estados, las naciones y las regiones, caracterizada por su elasticidad en función de la importancia estratégica que revista.¹⁰ Tenemos ejemplos valiosos de integración, como la experiencia europea que merced al esfuerzo económico de los

¹⁰ Sentida una frontera así, nos hace recordar la inflamada proclama del argentino Alejandro Pandra, que en un artículo publicado en abril de 1982 en el periódico La Gesta, de la Comisión Permanente de Homenaje a la Gesta del Atlántico Sur, bajo el título “La frontera marítima argentina y el 2 de abril de 1982”, escribía lleno de fervor patrio el siguiente llamamiento a propósito de las fronteras: “La frontera es, sobre todo, un hecho moral. Antes que un espacio físico, antes que un territorio, la frontera acota, circunscribe y delimita un espacio moral, una entidad espiritual. La frontera es la piel sensible de la nación, su periferia epidérmica, extraordinariamente susceptible, dentro de la cual se instala y funciona el cuerpo vivo de la patria. Y así como –según la clásica concepción aristotélica- el cuerpo humano, la fisonomía del hombre, no es sino el instrumento objetivo y la proyección externa de su alma, así también el cuerpo vivo de la nación, su frontera física, es el espíritu mismo de la nacionalidad volcado hacia fuera y visto desde la perspectiva exterior. El grado de capacidad vital y de energía de la nacionalidad se aprecia en la medida en que sepa replicar a los agravios y estímulos inferidos sobre su frontera, ya sea la frontera territorial y corpórea, o ya sea su frontera moral, ésta última a veces más delicada y frágil que la primera. Un organismo puede sobrevivir, y acaso restablecerse, aun cuando le haya sido cercenado un fragmento de su estructura, pero una nación está irremisiblemente destinada a decaer y también a desaparecer si su frontera moral es impunemente penetrada y escarnecida, si su ámbito espiritual es invadido por cuerpos extraños y factores externos de disgregación”.

países más desarrollados logran equilibrar las disparidades con los países económicamente más atrasados, a fin de integrar una sola ciudadanía, una sola moneda y una sola frontera, la frontera común para todos sus ciudadanos.

Espacio, tiempo, territorio, territorialidad y normas son conceptos claves para comprender las transformaciones territoriales fronterizas según la realidad histórica que se viva, producto de las transformaciones que el propio territorio vive pasando de un estado natural y sin intervención humana, hacia un espacio totalmente apropiado por el hombre, usado, transformado, y recreado con componentes artificiales, hasta llegar a los extremos de la “apropiación” intelectual o virtual, producida por el conocimiento de los recursos potenciales de lugares virtuales, obtenidos solamente a través de la información proporcionada por los satélites o los sistemas de georreferenciación.¹¹

Por lo tanto, en un ejercicio de síntesis, pensemos que las acciones organizadas adquieren un público, colectivo o incluso privado en sentido estricto, cuando transmutan en variables de *vocacionamiento* y *potenciación* de un territorio. Vocación como “aquellas características que definen el tipo de actividades económicas que se desarrollan o bien podrían desarrollarse en un espacio territorial”, es decir, en el sentido de inspirarnos a desarrollar o impulsar cualquier

¹¹ Por eso Turner plantea: “Tal como el sociólogo Manuel Castells y otros han señalado, los Estados Unidos del ciudadano con traje y corbata –un mundo dominado por compañías organizadas de manera jerárquica, que ofrecen un empleo más o menos estable– han empezado a desaparecer y, en su lugar, ha surgido lo que Castells denomina la «sociedad interconectada». Castells indica que, contrariamente a lo que antes sucedía en las sociedades industriales, que organizaban sus economías principalmente en torno a la producción de bienes materiales, «la sociedad interconectada» ha comenzado a organizarse en torno a «la tecnología de generación del conocimiento, de la informática, y de la comunicación simbólica» (1996: 17). En la práctica, esto significa que un número cada vez mayor de trabajadores se ganan la vida no sólo procesando información, sino que usan las tecnologías de procesamiento informático (tales como los sistemas operativos) para crear nuevas tecnologías de la información (por ejemplo, softwares médicos o financieros). Los trabajadores ahora usan la información no sólo para gestionar la producción de bienes materiales, sino también para producir la información como una especie de «bien» en sí mismo. (Turner, 2003 pág. 4).

actividad. Las características que predominen, serán aquellas que nos acercarán a identificar un *vocacionamiento* de actividades productivas, sociales, políticas y/o económicas en un espacio determinado.

Pero así como se puede buscar la vocación del territorio, también deberemos de considerar la potencialidad del mismo, es decir que tanto las “condiciones y características naturales propias de la región” estarán guiando la orientación de las acciones y de las políticas. Entonces, una fusión (región-frontera) entre lo que “llama” y lo que se tiene, nos da paso a una mezcla estratégica que oriente las intervenciones en los territorios. De ahí que entonces, no sólo la definición de objetivos para ese espacio determinado resulta crucial, sino que las decisiones que se toman en este espacio impactan deberán guiarse bajo las siguientes consideraciones:

- Contribuir a superar los problemas de desarrollo que se presentan en sus condiciones de aislamiento y marginación derivado de su alejamiento de otros centros de desarrollo.
- Vincular y conectar a las regiones internas. El hecho de que la frontera y la región se conviertan en un nuevo espacio, no significa que sean abatidas las fronteras interiores.

Ello cuenta con una dificultad, en todo momento debe considerar una perspectiva endógena para garantizar la generación de la identidad socio territorial y una mirada hacia afuera, para re-posicionar su cultura, afianzada, incluso recuperada y construida de forma simultánea con los procesos de globalización, de los cuales no es posible sustraerse en aras de pensar en desarrollo local.

Como bien dice Aguilar Villanueva (2006) en torno a la cuestión del desarrollo: *Nos preguntamos primero por qué el proceso de desarrollo ocurrido tuvo como resultado la configuración social que se vive e inquirimos entonces sobre los factores que impulsaron el desarrollo de ciertos campos, sectores y localidades de la sociedad y acerca de los factores que han generado estancamiento, desperdicios y distorsiones.*

Por lo que, referirnos a las nociones de desarrollo nos conduce también a pensar en las capacidades institucionales, como la expresión concreta de lo posible entre los diversos actores, y como la opción real de desarrollo del entorno. Consideramos que es a partir del fortalecimiento de la capacidad estatal que esta conformada por una compleja combinación institucionalizada de capacidad técnico-burocrática con capacidad política -por sí mismas, cada una es “condición necesaria”, pero no “condición suficiente”-(Repetto, 2006). Capacidad para lograr el impulso de políticas públicas que nos permitan catapultar y potenciar una región, un territorio.

Desde luego, las capacidades estatales (institucionales) se encuentran estrechamente relacionadas con los procesos de modernización del aparato público, e incluso irían aparejadas de procesos de descentralización, y sobre todo en lo que al componente fiscal se refiere, aunque como sostiene Cabrero, (2004), “ni todos los gobiernos estatales y municipales del país están preparados para recibir una descentralización rápida de recursos, ni todos se encuentran en una situación de rezago y fragilidad institucional. Cada vez más se debe incorporar al análisis la distinción de la realidad estatal y municipal nacional y se deben precisar los matices por áreas de la acción pública local”. Incluso cuando existen disparidades no sólo geográficas sino de alcance de la gestión administrativa.

En ese sentido, la complejidad geográfica, las disparidades fiscales y presupuestarias a que se enfrentan los diversos territorios y en particular, desde las instituciones públicas, cobra mayor peso, cuando se trata de los espacios de “frontera”, donde la convergencia público-privada, administrativa-política, económica-social se gesta en circunstancias particulares. Lo que sin duda, ha venido cobrando una importancia creciente en los estudios y proyectos respecto al desarrollo de territorios y espacios regionales; esto es, la noción de frontera, entendida como los límites impuestos o asumidos en el campo de la nuestra actividad y de nuestra capacidad de incidencia por impulsar, detonar, fomentar, apoyar... y todos los verbos que podamos anteponer a la noción de desarrollo. Este tema nos ha venido interesando dada la necesidad que tenemos por establecer distinciones conceptuales cuando nos referimos a la cuestión del desarrollo, desde su connotación urbana hasta los espacios rurales. Es en éstos últimos donde se expresan las condiciones más características de la mayoría de nuestros espacios territoriales que configuran y definen nuestras regiones (Ramírez Macías, et.al. 2007). Una vez más, volvemos a los territorios de frontera. Con ellos, debemos construir nuestras agendas de intervención y de investigación.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Biehl, Dieter (1986). *The contribution of infrastructure to the regional development. Final report*. Commission of the European Communities, Infrastructure Study Group, Luxemburgo.
- Cabrero, Enrique (2004), "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?" *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, segundo semestre, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Castro Peña, Yenni (2006). *La frontera en la historia de los Estados Unidos: un balance en torno a su significación*. Disponible en: http://historiaculturaymujer-yeni.blogspot.com/2006/09/la-frontera-en-la-historia-de-los_10.html
- De Janvry, A., Sadoulet, E. (2004). *Un enfoque territorial hacia el desarrollo rural: experiencias internacionales e implicancias para la estrategia de microregiones en México*. Seminario sobre desarrollo regional: marco conceptual y lineamientos estratégicos para las acciones de la FAO en América latina y el Caribe (p. 32). Santiago: Biblioteca virtual FODEPAL.
- Gutiérrez Casas, L. E. (2007). *Potencial de desarrollo y gestión de la política regional. El caso de Chihuahua*. Frontera Norte. Estudios territoriales, 19 (38).
- Gutiérrez Vidal, Manuel y Martínez Pellégrini, Sára (1994), "El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional", *Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. III, núm 1, México.
- Hernández Aragón, J. "Las disparidades regionales: ¿Hacia la convergencia o divergencia regional? en *Contribuciones a la Economía*, marzo 2006.
- Hirschman, Albert (1961). *La estrategia del desarrollo económico*. FCE, México.
- Markusen, A. y Campolina Diniz, C. (2003) "La disparidad en la competencia de las regiones latinoamericanas: oportunidades y limitaciones". Documento preparado para el seminario "Global y Local: El Desafío del Desarrollo Regional en América Latina y el Caribe" 22 de Marzo de 2003 Milán, Italia.
- Montero Jaramillo, Felipe. (octubre - diciembre 1978). *Discurso en representación de los alumnos de la Academia Superior de Seguridad Nacional, en la ceremonia de graduación de la promoción 1978*. Seguridad Nacional. 11, 97-100
- Ramírez M., José de Jesús; Espinosa Arias, Jesús A., y Pérez Vargas, Rosa M. (2007), "Capacidades y Alternativas para el desarrollo y la integración regional: una lectura desde la noción de "frontera" ante los retos institucionales y los dilemas territoriales" en *Federalismo y planeación regional. II Ciclo*

Legislando la Agenda Social, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (cesop).Cámara de Diputados, LX Legislatura.

- Repetto, Fabián (ed.) *La Gerencia Social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Estudios Sociológicos (2006), XXIV (Mayo-Agosto).
- Silva Lira I. (2005). *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina* (Vol. Serie 33). CEPAL, Santiago de Chile.
- Taylor, Peter J. (1994), *Geografía política. Economía mundo. Estado-nación y localidad*. Trama ed, Madrid.
- Turner, Frederick J, (1894). *The significance of the frontier in American History. Annual Report of American Historical Association. Washington. USA.*