

Gobernanza y desarrollo regional en el Noroeste de México

Governance and Regional Development in Northwest Mexico

Fecha de recepción: 14 de febrero de 2017

Fecha de aceptación: 09 de mayo de 2018

*Gustavo Córdova Bojórquez**

*Bertha Verónica Martínez Flores***

*María de Lourdes Romo Aguilar**

RESUMEN

Se presentan las formas de construcción de una gobernanza para el desarrollo regional del Noroeste de México a través de la identificación de actores, la construcción de un espacio deliberativo y un debate para alcanzar una imagen objetiva, acciones de impulso y los proyectos estratégicos para los corredores económicos Pacífico y CANAMEX. Con base en ello, se pudo probar que existen actores de todos los sectores sociales capaces de participar e interactuar eficientemente en la definición de estrategias de desarrollo regional llegando a consensos básicos como base para la formulación de políticas públicas y para consolidar una agenda de gobierno.

PALABRAS CLAVE: gobernanza, desarrollo, actores, deliberación, agenda de gobierno.

ABSTRACT

It presents the forms of construction of a governance for the regional development of Northwest Mexico through the identification of actors, the construction of a deliberative space and a debate to achieve an objective image, impulse actions and strategic projects for the Pacific Economic Corridors and CANAMEX. Based on this, it was possible to prove that there are actors from all social sectors able to participate and interact efficiently in the definition of regional development strategies reaching basic consensus as a basis for the formulation of public policies and to consolidate a government agenda.

KEY WORDS: governance, development, actors, deliberation, government agenda.

* El Colegio de la Frontera Norte, México. Correo-e de contacto: gcordova@colef.mx

** Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.

INTRODUCCIÓN

A pesar de la tendencia global de tecnificar la política (Thayer, Paredes y Elizalde, 2012; Torgerson, 1996), existen voces que se resisten a la idea de reducir sus expectativas de desarrollo a un puñado de “expertos”, según el planteamiento weberiano del “dominio del hombre sobre el hombre” (Giddens, 1997:30), en especial cuando la gestión de los técnicos en el gobierno ha sido infructuosa para prever crisis de alcance mundial como la del sector inmobiliario del 2008 en los Estados Unidos (Centeno y Cohen, 2012; Touraine, 2011; Bauman, 2011), y ellos han sido incapaces de relacionarse efectivamente con actores no gubernamentales con la idea de tener un impacto directo en las comunidades.

Estos nuevos actores son sensibles a lo que pasa y, por lo tanto, sienten esa separación de ellos con el sistema. Touraine expone que estos nuevos actores [...] “necesitan forzosamente relacionarse con el sistema de nuevo, pero de una manera equilibrada en cuanto a la toma de decisiones” (2011: 34), apelando a que son actores con conocimiento que los impulsa a participar con la idea de que el conocimiento y la política se pueden reconciliar (Torgerson, 1996). Ante esta situación, los gobiernos han venido transformándose para realizar un ejercicio público más horizontal en un escenario donde proliferan centros de poder local (Wolfish and Smith, 2000); aquí hay sectores y actores sociales dispuestos de participar en la toma de decisiones de carácter público ante la pérdida del monopolio político del que disponían las categorías sociales privilegiadas. Con esto, dice Touraine (2011:109), [...] “se acelera la formación de nuevas reivindicaciones sociales y culturales, y cambia el funcionamiento de la vida política”. Los primeros síntomas del cambio suceden al final del siglo xx y se observan

en dos expresiones públicas: la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza.

En el caso de la Nueva Gestión Pública, existe una propuesta concreta para desligar al gobierno de estructuras de poder único faccioso, corrupto, oligárquico, populista y vertical por estructuras enfocadas a la atención efectiva y horizontal de la complejidad social y global. Hay, en efecto, un esfuerzo por superar la crisis fiscal del Estado social y restablecer la capacidad directiva de los gobiernos en un modo gerencial (Aguilar, 2010 y 2013; García, 2007; León, 2007; Morales, 2014; Guevara, Espejel y Flores, 2010) y, al mismo tiempo, dar al gobernante una nueva cara, más profesional y concentrado en el proceso de gobierno.

En el caso de la gobernanza, hay un compromiso de todos los actores y sectores por transformar su entorno con base en el consenso, la rendición de cuentas, la eficiencia, la eficacia, la equidad, el estado de derecho (Hukka *et al.*, 2010); en la emergencia de iniciativas comunitarias y el equilibrio de poder público y civil (Martínez, 2010); en la creación de oportunidades a través de la interacción de los actores civiles, públicos y privados (Kooiman *et al.*, 2008, 2005); en la eficacia directiva con nuevas formas de gobernar (Aguilar, 2007, 2010 y 2014); en la apertura de los mismos, haciéndose llamar gobiernos abiertos (Oslak, 2013; Roth, 2007) y; para la coordinación e integración con base en las capacidades de los individuos en territorios en el caso de la gobernanza territorial (Torres-Salcido y Ramos, 2008).

A partir de estas formas de gobernar se busca, en cierta medida, una reconciliación con los distintos sectores sociales para legitimar el ejercicio público y con ello, sentar las bases para expandir el espacio público. Sin embargo, la reconciliación debe ir acompañada de una

reflexión profunda sobre las riquezas naturales, geográficas, económicas y culturales que, junto con las nuevas capacidades y habilidades políticas de los diferentes actores participantes se puede entrar de lleno en el diseño y formulación de las políticas públicas (Franco, 2013) y así, construir entre todos una agenda de gobierno que conlleva, entre otras cosas, una acción objetiva del gobierno (Aguilar, 1996).

En este proceso, debe haber cuando menos dos elementos: 1) la voluntad de los diferentes actores para participar activamente en la definición de políticas públicas para el desarrollo de su región; y 2) los gobiernos de los tres órdenes (municipal, estatal y federal) deberán ser capaces de garantizar que el consenso alcanzado en un determinado ejercicio deliberativo público entre actores, sea traducido en políticas públicas que eventualmente beneficien, no sólo a los participantes, sino a las comunidades que conforman una región.

De esta forma, este trabajo va encaminado a dar a conocer que la apertura del gobierno a nuevos actores y nuevas formas de participación constituye una vía amplia que puede ser muy efectiva para construir consensos en tiempos impredecibles por la globalización de casi todas las economías del mundo. Sin embargo, esta apertura debe estar enmarcada en pautas ordenadas para aprovechar al máximo la experiencia de nuevos actores que quieren participar en el ejercicio público. Así, el objetivo de este trabajo es analizar

el proceso de una gobernanza regional por medio de la construcción de una deliberación pública para llegar a establecer a partir de un diagnóstico, una imagen objetivo, acciones de impulso y proyectos estratégicos en dos corredores económicos, que juntos, constituyen la región Noroeste de México: el corredor Pacífico que abarca los estados de Baja California Sur y Baja California, y CANAMEX que incluye los estados de Sinaloa y Sonora¹ (ver mapa 1).

En esta ocasión, el gobierno federal ha sido el principal interesado en desarrollar la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional (2013-2018) a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) quien, al igual que otras dependencias públicas, se abre a otros actores para contar con una agenda legitimada por actores locales, esto es, un proceso de gobernanza. Se reconoce en este proceso, que los actores locales mantienen redes de comunicación e intercambio social, político y económico sub-nacional e internacional que complejiza, pero enriquece a su vez un proceso de gobernanza. Hay a la vista una distribución del poder sobre la base de una descentralización que reconoce que hay fuerzas regionales activas que se deben reconocer para gobernar mejor (Ortega, 2007). Ante este panorama, la SEDATU interesada en potenciar a los dos corredores, solicita a El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) la conducción de un

¹ El corredor Pacífico se refiere a un corredor económico-comercial entre la Baja California de México con California en Estados Unidos. Por su parte, el corredor económico-comercial CANAMEX surge a raíz del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en 1995 fomentado en gran medida por la Comisión Arizona México tratando de mejorar las condiciones de infraestructura para el traslado de mercancías generadas desde la costa del Pacífico mexicano hasta Canadá pasando por Nogales, Sonora hasta Calgary Canadá pasando por las Vegas Nevada llegando a tener una alta prioridad y reconocimiento oficial Americano a través del Acta Sistema de Designación de Carreteras Nacionales (National Highway Systems Designation Act) y la Ley Pública 104-59 del 28 de noviembre de 1995, disponible en <http://www.canamex.org/>.

proceso de deliberación pública tomando como base el paradigma de la gobernanza.²

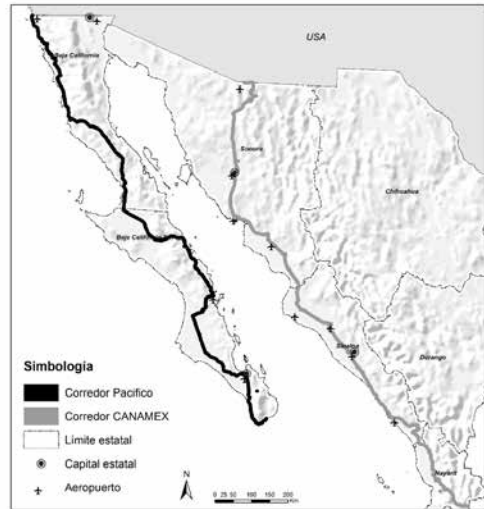
El modelo de deliberación pública construido por el Grupo de Expertos Académicos (GEA) liderados por el COLEF, tuvo como metas: a) elaborar un diagnóstico amplio de los dos corredores guiados por cinco temas, a saber: 1) competitividad y desarrollo productivo, 2) conectividad y accesibilidad, 3) medio ambiente, 4) desarrollo social y cultural y 5) turismo; b) desarrollar una imagen objetivo de la región noroeste, y c) crear espacios para la deliberación pública en los cinco temas señalados. Las preguntas que guiaron el trabajo son: ¿Hasta qué punto los actores sociales pueden comunicarse vía la deliberación pública para llegar a un consenso sobre acciones de impulso y proyectos estratégicos para los corredores económicos Pacífico y CANAMEX? De acuerdo con la profundidad alcanzada en la comunicación entre los actores sociales y la apertura del gobierno federal, ¿es posible decir que desde un proceso de gobernanza se puede establecer una agenda de gobierno?

Para tratar de contestar las interrogantes, el trabajo se divide en tres partes: la primera, abunda sobre la gobernanza y la deliberación pública; la segunda, muestra cómo se construyó el espacio deliberativo para actores de los dos corredores económico y; la tercera, presenta los resultados de la deliberación materializados en acciones de impulso y proyectos estratégicos. Al final, se vierten algunas conclusiones.

² El proyecto se tituló: “Elementos para la elaboración de la estrategia nacional de desarrollo regional de los corredores económicos Pacífico y CANAMEX”, coordinado por la Dra. María de Lourdes Romo Aguilar y el Dr. Rigoberto García Ochoa, ambos investigadores de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) y con participación de investigadores de la Universidad Estatal de Arizona, de El Colegio de Sonora, del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo.

Mapa 1

LOCALIZACIÓN DE LOS CORREDORES ECONÓMICOS PACÍFICO Y CANAMEX EN EL NOROESTE DE MÉXICO



Fuente: Romo y García (2014).

GOBERNANZA REGIONAL Y DELIBERACIÓN PÚBLICA

La gobernanza engloba lo incierto que es gobernar territorios y regiones que ya perdieron el rumbo unificador que proporcionaban aquellos estados nacionales totalitarios y que fueron inconcebibles después de la caída del Muro de Berlín en 1989. Con este hecho, o el fin de la historia como lo llama Francis Fukuyama, se abre la posibilidad

de experimentar infinidad de formas de acceder a puntos de acuerdo con la llamada democracia liberal. Tal vez el español Joan Pratz Catala sea uno de los que conciben el concepto de gobernanza más acertado; se citan dos puntos de su amplio pensamiento sobre el tema: a) la gobernanza es el único modo de gobernación de nuestro tiempo y, b) no es una creación intelectual, sino práctica (Varela, 2011).

Ante la liberación económica y política del fin del milenio, nuevos actores aparecen reclamando un espacio en la toma de decisiones que puedan afectarlos y deben ser involucrados en el ejercicio público. La manera más práctica de incluirlos en lo público es siguiendo postulados que establece el paradigma de la gobernanza. Las formas de participación y sus opiniones, con alcance en decisiones de política pública, es lo que todavía no queda claro, pero independientemente de esta perspectiva, por demás compleja, debemos poner a discusión si los gobiernos y los actores ajenos a éstos pueden sentarse a deliberar sobre el desarrollo de un territorio y región

A favor corre el hecho de que la globalización promueve más a las regiones emergentes que tienden a la fragmentación, a la auto-organización y a la heterogeneidad, por lo que la gobernanza es el modo de regulación más adaptado para que haya buenos gobiernos en dichos lugares (Porrás, 2007; Polanco, 2010). Con ello se posibilita observar lo que los actores sociales locales hacen y dicen y, hasta cierto punto, permite interpretar sus anhelos y convicciones sobre los que ellos ven e imaginan desde su región y, al mismo tiempo, puede dar cabida a la conciliación de los diferentes intereses de los nuevos centros de poder subnacional, las iniciativas transterritoriales que ayudan a mantener el orden en una región en algún aspecto del desarrollo (Aguilar, 2016) e

incluso, espacios supranacionales de decisión que determinan el rumbo de determinadas regiones.

Ruano lo expone así:

[...] los espacios políticos supranacionales se revelan como escenarios privilegiados en los que se desarrollan estas nuevas formas de acción pública que pondrían de manifiesto la transformación de las formas de representación en las sociedades complejas y, en particular, la tendencia a la ruptura entre la esfera de las políticas públicas y la esfera de la representación política (en el sentido de la constitución de un vínculo social de pertenencia entre el individuo y la sociedad), lo que implica una mayor opacidad e incertidumbre en los sistemas de representación de intereses (2002: 8-11).

En un país donde hay una fuerte resistencia a soltar los espacios políticos a actores fuera del gobierno a menos que se involucren en el sistema político compuesto por el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos, se complica la gobernanza. Por lo tanto, una interrogante a resolver es el papel del gobierno en esta nueva idea de gobierno. Jan Kooiman (2003) dice al respecto que los gobiernos no tienen que cambiar radicalmente, sino mejorar o remodelar sus actividades. Se trata de adquirir una mayor conciencia de cooperación con otros gobiernos y actores ampliando para ello, lo que Kooiman llama las cadenas de interacción y el compartimiento del poder creando redes de gobernanza, basadas en la interdependencia, la confianza y la empatía (Zurbriggen, 2011). De esta forma, el Estado por medio de los gobiernos tiende a convertirse en un facilitador o un conductor de las políticas públicas obtenidas con base en un diálogo público permanente entre diversos actores y al mismo tiempo, ser el que

rinda cuentas (*accountability*) sobre asuntos de interés general (Peters, 2003; 2007).

Estos asuntos deben estar acotados a prioridades definidas en el ejercicio de gobernanza para superar problemas específicos relacionados, entre otros temas, con la pobreza, la educación, la salud, el desempleo, la contaminación ambiental, el agotamiento de los recursos naturales. Se trata de establecer prioridades y metas, una visión, si se quiere y luego encontrar los medios para lograr esas metas. Esto muestra sin duda, la urgencias de gobiernos que piensan en el proceso de gobernar de manera coherente para moverse desde prioridades más amplias y desde ideas más vagas hacia programas más concretos de gobierno (Peters, 2003). En este trabajo se muestra la relevancia de buscar establecer una imagen objetivo, es decir, plantear un rumbo que ayude en el proceso de definición de proyectos estratégicos y acciones de impulso.

Un problema frecuente es cómo conformar redes de gobernanza y luego cómo hacer que la comunicación interna y para con otras redes pueda ser eficiente. Hay que pasar, sin duda de metas individuales a metas colectivas que sean válidas para toda la sociedad (Peters, 2003). El ejercicio que se propone en esta ocasión, consiste en identificar metas individuales para convertirlas en metas colectivas por medio de una buena comunicación de ideas y posturas por medio de la complejidad que implica la deliberación pública entre actores representantes de los diversos sectores de la sociedad en un ambiente de confianza y empatía. Alientan este esfuerzo, varios autores como John Stuart Mill, Hannah Arendt, Joseph Bassette, John Rawls, John Elster y Jürgen Habermas dan la pauta para comprender que el ser humano debe y es capaz de comunicarse por medio de la deliberación política.

Stuart Mill es enfático al señalar que es deber tanto del gobierno como de los miembros de una comunidad discernir sobre asuntos públicos: [...] “puesto que la necesidad de los talentos activos y del discernimiento práctico en los asuntos de la vida solo puede disminuirse y en ningún caso, ni aun en el supuesto más favorable, puede prescindirse de ella, es importante que se cultiven esas cualidades no simplemente en una minoría selecta, sino en todos” (2006: 811). Arendt proporciona la pauta para comprender que es necesario un espacio para el encuentro entre seres humanos para modelar un mundo [...] “donde se teje la trama de los asuntos humanos” (Sahuí, 2002: 34); Bassette deja claro que en la democracia deliberativa: [...] “los políticos basan su toma de decisiones en juicios deliberativos, reflexivos, y no en preferencias o intereses egoístas” (Pérez-Zafilla, 2009:36). Rawls habla de deliberación racional como [...] “un esfuerzo de reflexión complejo de los agentes” por un determinado plan que beneficia al máximo posible de la población (1999: 367); para Elster [...] “las soluciones descentralizadas son más efectivas que las centralizadas que promueven la cooperación y así evitar hasta el máximo posible al Leviatán de Hobbes” (Elster, 1997:31); mientras que Habermas [...] “los participantes, al relacionarse con el mundo, se presentan unos frente a otros con pretensiones de validez que pueden ser reconocidas o puestas en cuestión” (2001:143); esto es, reconocer y respetar al otro en un plano de igualdad (Vergara, 2005). Al final, estos autores, coinciden en que la deliberación provoca un encuentro necesario entre personas que dialogan maduramente y llegan a resultados favorables para todos y todas.

El camino de la deliberación en un contexto democrático como el que se propone tiene desafíos importantes y criterios de calidad. Se debe reconocer que cada actor participante tiene un

fuerte incentivo para establecer un compromiso creíble que no va a proveer el suministro público y que se debe incluir una explicación de las formas institucionales que podrían asumir los procesos deliberativos (Johnson, 2001). En cuanto a criterios de calidad, la deliberación debe ser inclusiva y cada participante deberá tener la misma posibilidad de ser escuchado; las sesiones deben ser públicas y estar libres de cualquier coerción externa o interna (García, 2015) y considerar que cada actor se maneja en una lógica distinta, de este modo, un empresario mantendrá una lógica de la ganancia, una organización civil o activista social mantendrá una lógica de la necesidad; un actor académica mantendrá una lógica del conocimiento y un actor gubernamental pugnará por un estado de derecho público y privado (Pérez, 1995).

El planteamiento de un ejercicio de deliberación pública para los corredores económicos en cuestión, se enmarca en lo que se denomina deliberación colegiada en la cual la participación requiere de autorización institucional y el intercambio o la interacción habrá de producir una resolución o decisión específica, en el caso de estudio: la imagen objetivo, las acciones de impulso y los proyectos estratégicos. Los otros tipos de deliberación son la participación discursiva donde para participar no se requiere autorización institucional y el intercambio entre actores no habrá de producir una resolución o decisión específica y; la deliberación política, donde para participar se requiere autorización institucional y el intercambio habrá de producir una resolución o decisión específica (Monsiváis, 2015).

CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO DELIBERATIVO

En el espacio deliberativo, hombres y mujeres se pueden encontrar, dialogar y cobrar conciencia de que el mundo se comparte (Lince, 2011), que se pueden lograr cosas juntos y que puede haber una imagen futura de él. Hay, por supuesto, una identificación de los demás por lo que hacen y saben lo que, en cierto momento, provoca empatía suficiente como para entablar un debate sobre un asunto en particular tratando de llegar a un acuerdo común y planificar su futuro. Para Carlos Matus, la planificación moderna no busca adivinar ni predecir, sino que se prepara para intentar crear con imaginación con base en las posibilidades futuras, según este autor, [...] “somos capaces de imaginar y descubrir...y que si actuamos como si algo fuera a ocurrir, ese algo ocurre” (Huertas, 1993: 3). De esta manera, el desarrollo de una región depende de la capacidad para imaginar los cambios que se necesitan y las acciones objetivas que deberán ocurrir para la mejora o la transformación.

La imagen-objetivo o imagen futura de una región en particular surge a partir de la sistematización y análisis de información de una serie de estadísticas, experiencias en campo, pero en especial, del intercambio de experiencias entre actores en un lugar determinado. La creación de la imagen-objetivo para los corredores económicos Pacífico y CANAMEX partió de una caracterización y un diagnóstico integral con dos iniciativas del Grupo de Expertos Académicos (GEA): a) proyecciones en el tiempo en materia de población, economía y medio ambiente y; b) entrevistas semi-estructuradas a informantes claves. Con ambas estrategias se construyó una imagen objetivo preliminar de la región con la idea de que, en la etapa de la deliberación, los

actores sociales participantes tuvieran elementos iniciales de lo que es y podría ser su región acorde con las realidades que vive el país y el mundo.

Para las proyecciones en el tiempo, hubo la necesidad de observar y sistematizar información del medio biofísico, de la población, de aspectos económicos, del sistema de asentamientos humanos, de la funcionalidad del territorio, de la infraestructura, de los sistemas de comunicaciones, transporte y telecomunicaciones, de las vocaciones y las potencialidades regionales, entre otras. La imagen-objetivo dio cuenta de un escenario acorde a las potencialidades y limitaciones encontradas en este primer diagnóstico.

Para la entrevista semi-estructurada, donde se tiene un discurso subjetivo del entrevistado guiado a su vez por las cuestiones planteadas por

el entrevistador (Ballester, Oliver *et al.*, 2003), se identificaron a 110 actores sociales potenciales, de los cuales se entrevistó a 54 de ellos (cuadro 1). Algunos elementos básicos de la entrevista que se tomaron en consideración son: temas y preguntas preestablecidas en un guión de entrevista (Vela, 2001), y la consideración de un análisis FODA. De esta manera, el entrevistado debía hablar sobre lo interno, es decir, sobre las fortalezas y debilidades; y sobre lo externo, las oportunidades y amenazas del corredor económico que le correspondiera. Asimismo, el instrumento tuvo como finalidad hacer que el actor señalará tres acciones de impulso y proyectos estratégicos que debían ser considerados en la estrategia nacional de desarrollo regional para el corredor que correspondiera.

Cuadro 1

RELACIÓN DE ACTORES IDENTIFICADOS Y ENTREVISTADOS
POR ESTADO EN LOS CORREDORES ECONÓMICOS PACÍFICO Y CANAMEX

<i>Tipo de actor Estado/región</i>	<i>Gobierno</i>	<i>Empresarios</i>	<i>De la sociedad civil organizada</i>	<i>Académicos</i>	<i>Total</i>
Número de actores identificados en Baja California	6	8	5	1	20
Número de actores entrevistados en Baja California	3	5	3	0	11
Número de actores identificados en Baja California Sur	8	8	6	4	26
Número de actores entrevistados en Baja California Sur	3	5	2	2	12
Número de actores identificados en Sonora	13	14	2	4	33

Continúa...

<i>Tipo de actor Estado/región</i>	<i>Gobierno</i>	<i>Empresarios</i>	<i>De la sociedad civil organizada</i>	<i>Académicos</i>	<i>Total</i>
Número de actores entrevistados en Sonora	7	6	0	2	15
Número de actores identificados en Sinaloa	13	13	2	3	31
Número de actores entrevistados en Sinaloa	9	5	1	1	16
Total de actores identificados	40	43	15	12	110
Total de actores entrevistados	22	21	6	5	54

Fuente: elaboración propia con base en Romo y García (2014).

Con base en el diagnóstico y las entrevistas, el GEA pudo construir una imagen-objetivo general, que constituyó la base de la discusión en los Talleres de Planeación Estratégica (TPE), que se anuncia a continuación:

[...] Consolidar los corredores Pacífico y CANAMEX como ejes estructuradores de desarrollo que conectan los principales nodos de producción y consumo que dan soporte a procesos de integración intra-estatal, interestatal y transfronteriza, y operan a través de cadenas de producción y distribución, sistemas de asentamientos humanos, movilidad cotidiana de la población, rutas comerciales, flujos de energía y materia en las diferentes subregiones. Mediante estos ejes espaciales, se busca aprovechar y vincular de manera competitiva y sustentable las diferentes potencialidades productivas de la región y de una red integrada por sistemas urbano-rurales, así como eficientar la conectividad transfronteriza. Esto permitirá integrar los diferentes planos del desarrollo de la región noroeste que dan soporte territorial a estos corredores partiendo de un conjunto de políticas sectoriales coordinadas,

complementarias y coherentes entre sí. Los corredores constituyen una plataforma importante para iniciativas de cooperación y coordinación que involucran a actores públicos y privados a nivel local, regional, estatal, federal y transnacional. La consolidación de los corredores impulsará la competitividad, elevando la calidad de vida de la población y tendiendo las bases para un desarrollo regional sustentable (Romo y García, 2014: 268).

Una vez definida la imagen-objetivo, se creó el espacio para la deliberación pública entre los diversos actores, para ello se llevaron a cabo dos Talleres de Planificación Estratégica (TPE). Los TPE parten de una técnica ampliamente extendida en gobiernos y empresas privadas, fácil de llevar a cabo y comprensible en su alcance rápidamente por los participantes. En general, el concepto de planificación estratégica, es holístico, altamente inclusivo con lo cual se aleja de la planeación tradicional y busca en cambio, objetivos más flexibles, de tal manera que se pueda evolucionar con el tiempo, aquí se observa que las posibles alternativas de acción en el futuro son la base

para tomar decisiones en el presente (Menéndez y Becerril, 2005; Iglesias, 2010). Uno de los elementos definitorios para llevar con éxito los TPE es la convocatoria a actores clave; la base de ello es el planteamiento de un mapa de actores a través del trabajo de identificación y contacto, posteriormente se giraron las invitaciones y se hizo un seguimiento puntual para el convencimiento a los actores para que acudieran al taller, como espacio deliberativo fue una tarea ardua.

Al final, se identificaron 346 actores de los dos corredores. Del sector empresarial, se identificaron 83; del sector social, 53 actores; del sector gubernamental, 166 actores de los tres niveles de gobierno, y del sector académico, se identificaron 44 actores.³ Del total de actores identificados, se contactaron vía telefónica a 197, los cuales se comprometieron a acudir a deliberar; del sector

empresarial fueron 37, del sector social 22, del sector gubernamental 89 y del sector académico 49, los cuales fueron ubicados en los cinco temas relacionados con el desarrollo regional por el GEA. En el tema de competitividad y desarrollo productivo participaron 70 actores, la mayoría del sector gubernamental y empresarial; en conectividad y accesibilidad participaron 37 actores, la gran mayoría del sector gubernamental; en medio ambiente participaron 32 actores, repartidos entre el sector social, gubernamental y académico; en el tema desarrollo social y cultural, participaron 33 actores principalmente del sector gubernamental y académico y; en turismo, participaron 25 actores principalmente del sector gubernamental y académico (cuadro 2).

El ejercicio deliberativo de los actores sociales dentro de los TPE consistió en: 1) discutir y, en

Cuadro 2

NÚMERO DE ACTORES CONTACTADOS PARA EL EJERCICIO DE DELIBERACIÓN POLÍTICA EN LOS CORREDORES ECONÓMICOS PACÍFICO Y CANAMEX

<i>Actores sociales</i>	<i>Empresarial</i>	<i>Social</i>	<i>Gubernamental</i>	<i>Académico</i>	<i>Total</i>
<i>Temas del desarrollo regional</i>					
Competitividad y desarrollo productivo	26	3	28	13	70
Conectividad y accesibilidad	4	1	27	5	37
Medio ambiente	0	12	12	8	32
Desarrollo social y cultural	4	3	13	13	33
Turismo	3	3	9	10	25
Total	37	22	89	49	197

Fuente: elaboración propia con base en Romo y García (2014).

³ Es importante aclarar que la alta presencia de actores del sector gubernamental y empresarial tiene que ver con el número de dependencias de los tres órdenes de gobierno que se relacionan con el desarrollo regional y por la variedad de asociaciones, cámaras y grupos empresariales que existen en la región de los dos corredores. Una vez identificados los actores sociales clave, se procedió a contactar y personalizar a dichos actores de acuerdo con sus responsabilidades del cargo o la representación que ostentaban en ese momento. Al final se pudo identificar plenamente 197 actores sociales en ambos corredores.

su caso, complementar el diagnóstico general de la región y la imagen-objetivo realizados por el GEA; 2) debatir sobre las acciones de impulso y proyectos estratégicos presentadas por el GEA y las nuevas propuestas al respecto por parte de los actores participantes y; 3) priorizar las acciones de impulso y proyectos estratégicos para cada región de los corredores económicos.

La priorización de las acciones de impulso y proyectos estratégicos se hizo a través de una dinámica grupal con preguntas detonadoras que se ajustaron a los criterios considerados en la “Política Nacional de Desarrollo Regional 2013-2018”, estos son: productividad, solidaridad y sustentabilidad. Para productividad, se dialogó en torno a la pregunta: ¿cuáles propuestas apoyan mejor al desarrollo económico y bienestar de las personas de cada región?; para solidaridad se trabajó con: ¿cuáles propuestas incorporan mejor el desarrollo de las regiones menos favorecidas de la región?; mientras que para sustentabilidad se dialogó a partir: ¿cuáles propuestas apoyan mejor al bienestar de la población actual, sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras? La presencia del GEA fue crucial, ya que aclaró dudas, midió tiempos de participación y llevó finalmente a los participantes a que emitieran su resolución final vía una votación abierta de las acciones de impulso y los proyectos estratégicos definidos por ellos mismos.

De esta manera, el método de TPE diseñado por el GEA consideró momentos para proporcionar y generar información, para reflexionar y tomar decisiones individuales, dialogar con otros actores y, con ello, la enmienda o mejora de propuestas, para llegar a un punto donde se ajustaron posturas y se vieron las prioridades para asegurar un desarrollo regional vigoroso. Así, las relatorías de las mesas de trabajo mostraron constantes diálogos entre los diferentes actores, las formas

en que los participantes se retroalimentaban unos con otros, de tal manera, que se complementaron los saberes y las perspectivas para tener una mejor opinión sobre lo que conviene hacer para mejorar cada región.

RESULTADOS DE LA DELIBERACIÓN PÚBLICA

El GEA, a través del trabajo interdisciplinario, elaboró el diagnóstico de la zona de estudio y aplicó entrevistas semi-estructuradas, de los cual se generó información que permitió identificar 248 acciones de impulso y proyectos estratégicos, los cuales fueron expuestos a los actores sociales participantes en los TPE para su análisis, selección, rechazo, o bien como base para elaborar otras nuevas acciones o proyectos. Esta lista responde precisamente a una serie de problemáticas encontradas en cada uno de los cinco temas del desarrollo regional quedando 63 acciones de impulso y proyectos estratégicos para el tema de productividad y desarrollo productivo; 47 para conectividad y accesibilidad; 63 para medio ambiente; 39 para desarrollo social y cultura; y 36 para turismo.

En materia de productividad y desarrollo productivo, las acciones de impulso y proyectos estratégicos se relacionaron principalmente con la agroindustria, la pesca, la energía, la importación y la exportación de mercancías a Estados Unidos, la infraestructura en telecomunicaciones, el equipamiento urbano de las grandes ciudades, la ampliación de los puertos marítimos, los cruces fronterizos, el desarrollo industrial maquilador y la proveeduría nacional, el desarrollo de la industria aeroespacial, la modernización de los distritos de riego, el desarrollo turístico ecológico, médico y de playa.

En materia de conectividad, las acciones de impulso y los proyectos estratégicos se

relacionaron con el mantenimiento de las carreteras de sur a norte, las nuevas carreteras que hay que terminar o iniciar hacia el oriente por la Sierra Madre Occidental, y la ampliación de la carretera transpeninsular en la Baja California; así como con la ampliación de los aeropuertos en cuanto a carga y pasajeros, la modernización del ferrocarril del pacífico que va del centro del país a la frontera norte, y la movilidad urbana en los principales centros urbanos del corredor.

En materia de medio ambiente, las acciones de impulso y los proyectos estratégicos se relacionaron principalmente con la escasez del agua y las alternativas de solución para enfrentar el problema como es la tecnificación y modernización de los distritos de riego, la desalinización del agua de mar, la protección de los acuíferos, el reúso del agua, la adaptación al cambio climático en los recursos hídricos compartidos con Estados Unidos, entre otras alternativas; también se expusieron proyectos relacionados con la riqueza biótica terrestre y acuática y su protección, el impulso a energías alternativas especialmente la solar, la geotérmica, la marítima y la eólica; el uso de gas natural en vez de combustóleo en las plantas termoeléctricas de la costa del Pacífico, la reducción del uso de agroquímicos y el fomento de la agricultura orgánica, la regulación de la actividad minera, entre otros.

En materia de desarrollo social y cultura, las acciones de impulso y los proyectos estratégicos se enfocaron a atacar la pobreza en comunidades rurales y zonas urbanas con base en la generación de capacidades y habilidades de la población para desarrollar proyectos productivos; proyectos de dotación de equipamientos de salud, educación,

recreación, cultura, deporte; asimismo, para atender asuntos emergentes como las adicciones y la vulnerabilidad de grupo sociales como los niños, discapacitados y adultos mayores.

Por último, en materia de turismo, las acciones de impulso y los proyectos estratégicos se relacionaron con la ampliación de la infraestructura y equipamiento urbano en los centros urbanos turísticos de playa como Los Cabos, Mazatlán, San Carlos, Puerto Peñasco, San Felipe y Ensenada; la llegada de cruceros y los circuitos turísticos de tipo cultural que deben operar; la atención a los pueblos mágicos ya decretados, fomentar el turismo sustentable, impulsar el turismo médico y gastronómico en ciudades fronterizas; generar mejores planes de desarrollo urbano en ciudades y pueblos turísticos; mejorar la seguridad pública y la infraestructura portuaria y terrestre (carreteras), y mayor impulso a la actividad aeroportuaria en término de nuevas rutas y vuelos.

Una vez realizado el ejercicio de diagnóstico y las entrevistas a actores clave, se procedió a convocar a los 197 actores sociales identificados a fin de iniciar el proceso de deliberación política en lugares y espacios adecuados. El primer TPE se hizo para el corredor CANAMEX y se celebró en la ciudad de Hermosillo, Sonora,⁴ con la participación de 72 actores sociales de Sinaloa y Sonora pertenecientes a diferentes grupos e instituciones sociales, empresariales, académicas y gubernamentales, de los cuales 29 eran del sector académico, 27 del gubernamental, 10 del empresarial y seis del sector social (sociedad civil organizada). Una vez realizado el ejercicio de deliberación, se llegó a la conclusión que se necesitaban 42 acciones de impulso y proyectos estratégicos para el corredor, 24 acciones de

⁴ Primer TPE celebrado en septiembre de 2014 en el Centro Público de Investigación CONACYT: Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C. (CIAD).

impulso y proyectos estratégicos provienen del GEA y 18 fueron elaboradas por los actores sociales convocados en el TPE. El segundo TPE se hizo en el corredor Pacífico y se celebró en la ciudad de Tijuana⁵, con la participación también de 72 actores sociales de Baja California Sur y Baja California, de los cuales 19 eran del sector académico, 37 del gubernamental, siete del sector empresarial y nueve del sector social. Una vez que se realizó el ejercicio de liberación, se llegó a la conclusión de que se necesitaban 34 acciones de impulso y proyectos estratégicos. Se tomaron 24 de las propuestas del GEA y 10 fueron elaborados por los actores sociales en el TPE.

De manera particular, para el corredor económico CANAMEX, las acciones de impulso y proyectos estratégicos por tema quedaron como se describen a continuación. Del tema *competitividad* y desarrollo productivo, se discutieron y se aprobaron las ocho propuestas del GEA, no habiendo nuevas propuestas por parte de los actores sociales convocados. De conectividad y accesibilidad, se aprobaron dos propuestas del GEA y se generaron cuatro nuevas propuestas derivado del debate entre actores participantes, las cuales fueron: Impulsar proyecto de refugio y muelle pesquero en Mazatlán; fortalecimiento y ampliación carretera Tecoripa-San Nicolás (Sierra de Sonora); terminar la carretera transversal Hermosillo-Moctezuma-Janos, Chihuahua, y autorizar vuelos comerciales en Aeropuerto de Nogales. Del tema medio ambiente, se aprobaron ocho propuestas del GEA y se generaron siete nuevas propuestas en el debate, las cuales fueron: promoción de empresas recicladoras de residuos sólidos urbanos en grandes; desarrollo e implementación de campañas de aceptación social

de productos naturales, orgánicos, reciclados y elaborados con base en el uso de energías limpias; determinación de sitios susceptibles de infiltración de aguas de lluvia para cosecha de agua de lluvia en zonas rurales y urbanas; evaluación y monitoreo permanente de los ríos de la región por contaminantes producido por aguas residuales y actividades humanas; impulsar viveros forestales locales; integración de sistemas-producto de cultivos de zonas áridas y; programa para remediar y reforestar las presas de jales por actividad minera. Del tema desarrollo social y cultural se aprobaron seis propuestas del GEA y se generaron dos nuevas propuestas por los actores: proyecto de centro de desarrollo y transformación de vida humana y; proyecto de fortalecimiento jurídico y uniformización de la consulta popular para programas institucionales. Por último, de turismo se aprobaron dos propuestas del GEA y se generaron cinco más, las cuales son: fortalecer capacitación a guías de turistas en destinos turísticos de la región; establecer un programa sustentable para el desarrollo de turismo cultural en Sonora; programa de impulso a clúster turismo de la salud en municipios de Nogales, Magdalena, Hermosillo, Guaymas, Cajeme y Navojoa; impulsar el proyecto de la Riviera Mar de Cortés e impulsar la conectividad por carretera escénica por la Sierra de Sonora a Chihuahua (cuadro 3).

⁵ Segundo TPE celebrado en noviembre de 2014 en el Hotel Lucerna de Tijuana B.C.

Cuadro 3

CARTERA DE ACCIONES DE IMPULSO Y PROYECTOS PRIORITARIOS SEGÚN LOS ACTORES SOCIALES CONVOCADOS EN TPE PARA EL CORREDOR ECONÓMICO CANAMEX

<i>Tema</i>	<i>Propuestas del GEA seleccionados como prioritarios</i>	<i>Nuevas propuestas como resultado de la deliberación</i>	<i>Total</i>
Competitividad y desarrollo productivo	<ul style="list-style-type: none"> -Creación de centros de producción de energía alternativa (solar, biogás). -Programa de capacitación y sensibilización al personal operativo del PRECOS de Benjamín Hill. -Programa de desarrollo de clúster de maricultura. -Integración de cadenas productivas de empresas y proveedores locales. -Integración de cadenas productivas/ clúster agropecuario industrial Cd. Obregón-Navojoa-Los Mochis. -Impulsar proyectos productivos relacionados con Presa (picachos) en Mazatlán. -Impulsar/mejorar agroindustria (Estrategias de escalamiento tecnológico para el desarrollo de la competitividad). -Plataforma logística de Sinaloa y Chihuahua (Los Mochis). 		8
Conectividad y accesibilidad	<ul style="list-style-type: none"> -Mejorar infraestructura carretera (federal y estatal). -Mejorar el transporte público para todas las ciudades del estado. 	<ul style="list-style-type: none"> -Impulsar proyecto de refugio y muelle pesquero en Mazatlán. -Fortalecimiento y ampliación carretera Tecoripa-San Nicolás. -Terminar la carretera transversal Hermosillo-Moctezuma-Janos, Chihuahua. -Autorizar vuelos comerciales en Aeropuerto de Nogales. 	6
Medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> -Programa estatal de promoción de la energía alternativa a cargo de los gobiernos de los estados de la región del corredor CANAMEX. -Evaluación y mejoramiento del transporte público para las ciudades nodo de la región CANAMEX (Hermosillo-Obregón; Los Mochis-Culiacán Mazatlán). -Proyecto de tecnificación para uso eficiente del agua y reúso de aguas residuales en Sonora y Sinaloa. 	<ul style="list-style-type: none"> -Promover empresas recicladoras de residuos sólidos urbanos en ciudades. -Desarrollo e implementación campañas de aceptación social de productos naturales, orgánicos, reciclados y elaborados con base en el uso de energías limpias. -Determinar sitios susceptibles de infiltración de aguas de lluvia para cosecha de agua de lluvia en zonas rurales y urbanas. -Evaluación y monitoreo permanente de los ríos de la región por contaminantes... 	15

Continúa...

Tema	Propuestas del GEA seleccionados como prioritarios	Nuevas propuestas como resultado de la deliberación	Total
	<p>-Fortalecimiento de medidas de seguridad y protección ambiental en la industria minera en sitios de extracción y rutas de transporte de sustancias y materiales en la región de los corredores Pacífico-CANAMEX.</p> <p>-Evaluación de las capacidades regionales para establecer zonas o sitios turísticos con alto perfil de sustentabilidad ambiental en la región de los corredores Pacífico-CANAMEX.</p> <p>-Establecer el centro de promoción e investigación de agricultura orgánica en los valles agrícolas de Sonora y Sinaloa.</p> <p>-Estudio para la conservación y protección de los manglares de las costas de Sonora y Sinaloa como sitios de anidamiento de especies marinas del Golfo de California.</p> <p>-Establecer la educación ambiental de manera obligatoria en los niveles básicos, y media básica de la región CANAMEX.</p>	<p>ducido por aguas residuales y actividades humanas.</p> <p>-Impulsar viveros forestales locales.</p> <p>-Integración de sistemas-producto de cultivos de zonas áridas.</p> <p>-Programa para remediar y reforestar las presas de jales por minería.⁶</p>	149
Desarrollo social y cultural	<p>-Proyecto de mejoramiento de la infraestructura escolar en las escuelas de educación básica y media superior del Estado para lograr que los estudiantes adquieran mejores habilidades, competencias y capacidades.</p> <p>-Proyecto para el fortalecimiento de programas especializados orientados a la atención de víctimas de violencia intrafamiliar.</p> <p>-Proyecto para la ampliación y fortalecimiento de la oferta educativa abierta, semi-escolarizada y a distancia para los lugares marginados y de difícil accesos.</p> <p>-Proyecto de reclasificación y validación, junto con los órganos federales correspondientes de las zonas marginadas susceptibles de apoyo por los programas de desarrollo social.</p>	<p>-Proyecto Centro de Desarrollo y Transformación de Vida Humanas.</p> <p>-Proyecto de fortalecimiento jurídico y uniformización de la consulta popular para programas institucionales.</p>	6
Turismo	<p>-Programa sustentable para el área rural de Sonora promoviendo el ecoturismo, agroturismo o turismo rural.</p>	<p>-Fortalecer capacitación a guías de turistas en destinos turísticos de la región.</p> <p>-Establecer un programa sustentable para el desarrollo de turismo cultural en Sonora.</p>	7

Continúa...

⁶ En esta mesa fueron 10 proyectos los propuestos por los participantes de los cuales sólo siete quedaron como prioritarios.

<i>Tema</i>	<i>Propuestas del GEA seleccionados como prioritarios</i>	<i>Nuevas propuestas como resultado de la deliberación</i>	<i>Total</i>
Turismo	<ul style="list-style-type: none"> -Programa sustentable para el área rural de Sonora promoviendo el ecoturismo, agroturismo o turismo rural. -Impulsar la creación de circuitos o rutas que permitan ampliar y diversificar la oferta de pueblos mágicos (ejemplo: Carretera El Fuerte-Álamos). 	<ul style="list-style-type: none"> -Fortalecer capacitación a guías de turistas en destinos turísticos de la región. -Establecer un programa sustentable para el desarrollo de turismo cultural en Sonora. -Programa de impulso a clúster turismo de la salud en municipios de Nogales, Magdalena, Hermosillo, Guaymas, Cajeme y Navojoa. -Impulsar el proyecto de la Riviera Mar de Cortés. -Impulsar la conectividad por carretera escénica por la Sierra de Sonora a Chihuahua. 	7
Total	24	18	42

Fuente: Elaboración propia con base en Romo y García (2014).

Para el corredor Pacífico, las acciones de impulso y proyectos estratégicos por tema quedaron como se enuncia a continuación. De competitividad y desarrollo productivo, se discutieron y se aprobaron cuatro acciones y proyectos propuestos por el GEA, y se generaron dos nuevas propuestas por los actores sociales convocados, estas nuevas fueron: impulsar el análisis sobre medios de transporte complementarios para la región (ferrocarril, transporte marítimo y terrestre) y; cambios en el sector educativo hacia la economía del conocimiento. Del tema conectividad y accesibilidad, se aprobaron seis propuestas del GEA y se generaron dos nuevas propuestas derivado del debate entre actores participantes, las que se anuncian a continuación: la implementación del ferrocarril trans-peninsular por Baja California y elaborar el plan maestro para la carretera escénica entre las dos bajas considerando la conectividad transversal. De medio ambiente, se aprobaron seis propuestas del GEA y se generó una nueva propuesta: programa de manejo integral de residuos sólidos urbanos en todo el corredor.

En materia de desarrollo social y cultural se aprobaron siete propuestas del GEA y se generó sólo una propuesta por parte de los actores: impulsar la gestión de centros integrales de equipamiento urbano y rural, donde se integren elementos de equipamiento como: educación, salud, cultura, capacitación, recreación, deportiva y social. Por último, en el tema turismo, se aprobó sólo una propuesta del GEA y se generaron cuatro propuestas nuevas que fueron: fomento de turismo de buceo recreativo y parque de arrecifes artificiales, mejorar la imagen urbana y el equipamiento turístico para centros históricos del medio urbano y rural, integración de cadenas productivas entre el sector turístico y el resto de los sectores productivos locales e impulsar la reconversión de la pesca ribereña hacia la acuicultura marina para reducir el impacto en la pesca de especies de pesca deportiva en el corredor La Paz-Cabo San Lucas (ver cuadro 4).

Cuadro 4

CARTERA DE ACCIONES DE IMPULSO Y PROYECTOS PRIORITARIOS SEGÚN LOS ACTORES SOCIALES CONVOCADOS
EN TPE PARA EL CORREDOR ECONÓMICO PACÍFICO

<i>Tema</i>	<i>Propuestas del GEA seleccionados como prioritarios</i>	<i>Nuevas propuestas como resultado de la deliberación</i>	<i>Total</i>
Competitividad y desarrollo productivo	<ul style="list-style-type: none"> -Fortalecer los proyectos de clusterización y desarrollo de cadenas productivas (proveeduría). -Generar una política de turismo sustentable comunitario para las costas del Golfo de California. -Fomentar la creación y desarrollo de micro y pequeñas empresas, innovación de base tecnológica. -Mejorar la red de carreteras intermunicipales, especialmente los accesos a los poblados rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Impulsar el análisis sobre medios de transporte complementarios para la región. -Buscar la manera de realizar un cambio en el sector educativo hacia la economía del conocimiento. 	6
Conectividad y accesibilidad	<ul style="list-style-type: none"> -Mejorar las instalaciones portuarias y ampliarlas. -Mejorar la red de carreteras intermunicipales, especialmente a los accesos a los poblados rurales del sur del estado. -Impulsar la interconectividad territorial por medio de la ampliación de la carretera trans-peninsular de dos a cuatro carriles. -Ampliar la red de telecomunicaciones incorporando áreas rurales. -Impulso a la conectividad para fomentar la creación de turismo alternativo, turismo institucional, social, deportivo y circuitos turísticos en zonas rurales. -Elaboración del estudio de factibilidad de una línea ferroviaria que conecte Tecate con el puerto de El Sauzal. 	<ul style="list-style-type: none"> -Implementación del tren trans-peninsular por la Baja California -Elaborar el plan maestro para la carretera escénica entre las dos bajas considerando la conectividad transversal. 	8
Medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> -Proyecto de modernización y tecnificación de los distritos de riego agrícola del corredor económico Pacífico. -Promoción de la agricultura sustentable (orgánica) en los valles agrícolas de la región del corredor económico Pacífico. 	<ul style="list-style-type: none"> -Programa de manejo integral de residuos sólidos urbanos en el corredor. 	7

Continúa...

Tema	<i>Propuestas del GEA seleccionados como prioritarios</i>	<i>Nuevas propuestas como resultado de la deliberación</i>	<i>Total</i>
	<p>-Agenda de acción climática tanto en mitigación y adaptación de California y Baja California.</p> <p>-Programa integral de protección a acuíferos para evitar salinidad en costas del corredor económico Pacífico.</p> <p>-Determinar nuevos sitios con potencial eólico y solar para el establecimiento de granjas de producción de energía eléctrica en la región de los corredores pacífico y CANAMEX.</p> <p>-Actualización de los Programas de gestión integral del agua para los estados de Baja California y Baja California Sur.</p>		
<p>Desarrollo social y cultural</p>	<p>-Proyecto de protección integral al adulto mayor que incluya centros de atención, capacitación y esparcimiento, acceso a instituciones de salud y fomento de actividades productivas que les dé seguridad y bienestar social con vinculación entre los actores.</p> <p>-Proyecto de mejoramiento y creación de infraestructura y equipamiento escolar en escuelas de Educación Básica del Estado, priorizando las zonas vulnerables, rurales y de inseguridad, adecuados al contexto.</p> <p>-Proyecto para la ampliación de la capacidad física instalada de los Hospitales Generales y clínicas comunitarias, a fin de garantizar la atención de la población sin seguridad social.</p> <p>-Impulsar la gestión eficiente para el acceso a recursos que estimulen proyectos productivos sociales de poblaciones vulnerables (Programa Opciones Productivas).</p> <p>-Generar una política de turismo sustentable comunitario para las costas del Pacífico.</p> <p>-Promover programas y proyectos para acortar la brecha de desigualdad laboral, incorporando a jóvenes, mujeres y personas con discapacidad en empleos dignamente remunerados.</p> <p>-Proyecto para la ampliación del acceso a la infraestructura social básica en las zonas con mayor grado de marginación para el desarrollo de comunidades.</p>	<p>-Impulsar la gestión de centros integrales de equipamiento urbano y rural, donde se integren elementos de equipamiento como: educación, salud, cultura, capacitación, recreación, deportiva y social.</p>	<p>8</p>

Continúa...

<i>Tema</i>	<i>Propuestas del GEA seleccionados como prioritarios</i>	<i>Nuevas propuestas como resultado de la deliberación</i>	<i>Total</i>
Turismo	-Impulsar la interconectividad territorial de la península de BC y BCS por medio de la ampliación de la infraestructura carretera. Corredor Turístico de las Californias para fomentar el turismo en pueblos y localidades.	-Fomento de turismo de buceo recreativo y parque de arrecifes artificiales. -Mejorar la imagen urbana y el equipamiento turístico para centros históricos del medio urbano y rural. -Integración de cadenas productivas entre el sector turístico y el resto de los sectores productivos locales. -Impulsar la reconversión de las pesca ribereña hacia la acuicultura marina para reducir el impacto en la pesca de especies de pesca deportiva en el corredor La Paz-Cabo San Lucas.	5
Total	24	10	34

Fuente: Elaboración propia con base en Romo y García (2014).

CONCLUSIONES

La experiencia descrita, permite ver que los actores sociales pudieron interactuar y consensuar abiertamente vía la deliberación pública. Esto reafirma los postulados de muchos autores de que el ser humano es capaz de comunicarse públicamente cuando hay espacio suficiente para dialogar, debatir y consensuar, lo cual es la pauta obligada para la formulación de políticas públicas en el marco de la gobernanza moderna. Sin embargo, le queda al gobierno federal, en este caso a través de la SEDATU, instrumentar estrategias, acciones y proyectos estratégicos consensuados por medio de la participación social y la confianza mostrada por un buen número de actores sociales participantes en este ejercicio de gobernanza.

Se pudo apreciar en esta dinámica que el paradigma de la gobernanza es pertinente ante la pluralidad de intereses, las redes subnacionales e internacionales creadas a partir de la entrada de México al modelo de democracia liberal y una participación relativamente buena de actores

pertenecientes a los sectores gubernamental, empresarial, académico y de las organizaciones de la sociedad civil. Se pudo observar entre los participantes, que tienen la intención por participar en los procesos de toma de decisiones y todavía están dispuestos a asumir nuevas responsabilidades para alcanzar niveles de bienestar óptimos en un escenario de alta competitividad, incertidumbre financiera y atraso en muchas comunidades de estos dos corredores.

La gobernanza ofrece una serie de elementos que deben quedar en la memoria de todos los actores que generan la región de estos dos corredores: 1) hay un marco jurídico institucional estable que permite la interacción entre actores que se basa en la planeación democrática del desarrollo nacional; 2) lo que se discute, es la eficacia directiva y la transparencia del gobierno con base en lo que una pluralidad de actores propone que se implemente en su región; 3) los métodos de interacción son diversos, en este caso, el gobierno federal se apoya en expertos académicos para determinar las formas en que se llevará a cabo

un proceso deliberativo, que sea lo suficientemente robusto como para tener elementos para desarrollar su estrategia de desarrollo regional; 4) se asume un compromiso de todos los actores, incluyendo los tres órdenes de gobierno, para un intento de implementación de las acciones de impulso y proyectos estratégicos derivados del ejercicio deliberativo; 5) se debe considerar en todo momento, que las acciones de impulso y proyectos estratégicos pueden tomar tres caminos diferentes: a) que por limitaciones en el presupuesto se consideren solamente algunos de ellos; b) que sean aplazados hasta contar con condiciones favorables para implementarse y; c) que se lleven a cabo por haber condiciones favorables y cumplir con una serie de aspectos técnicos, financieros y políticos,⁷ y 6) que, con base en estas resoluciones y de cara al régimen político que se vive, queda descartada la posibilidad de que exista una gobernanza donde los actores ajenos al gobierno tomen por sí solos las decisiones y lleven a cabo los proyectos, es ineludible la participación del gobierno, en especial el gobierno federal para legitimar cualquier acción pública al respecto.

Para el caso particular, los componentes de la gobernanza regional analizados, la imagen-objetivo, la identificación de actores y el método de participación, son pertinentes. La imagen-objetivo es imprescindible, ya que es la base de toda la discusión y el debate porque es la cristalización de lo deseable y lo posible. Para su construcción se requiere de un alto conocimiento de la región, pero en especial, de las formas de relacionarse de los diferentes actores y sectores que, natural y racionalmente han creado redes de interacción subnacional e internacional que deben conocerse plenamente.

La identificación de actores permitió convocar a aquellos actores clave que participaron de manera amplia, respetuosa y profunda, esto último, por la cantidad, calidad y variedad de propuestas en acciones de impulso y proyectos estratégicos.

La deliberación pública como instrumento de la gobernanza probó ser un ejercicio útil que debe privilegiarse en los encuentros, talleres, foros y consultas públicas. Para que la deliberación sea exitosa se debe considerar cuando menos tres elementos: a) que exista un espacio adecuado, neutral, es decir, que no se identifique el espacio con alguna fuerza política o económica; b) que haya un ejercicio previo deliberativo, ya sea en el seno de un grupo académico o gubernamental con base en datos duros de la realidad social, ambiental, económica y geopolítica de una región determinada y; c) que el gobierno participe como un actor más, no tanto como autoridad, sino como un actor reflexivo que en cierto momento articulará las demandas consensuadas de un público que espera sea respetada la voluntad de la mayoría.

El método de TPE (Talleres de Planificación Estratégica) como espacio para la deliberación pública es muy adecuado y totalmente pertinente para hacer participar a los actores de una región tan extensa. Partiendo de la imagen-objetivo y un buen diagnóstico realizado *a priori* por un grupo de expertos, se ahorra un tiempo valioso y provoca una discusión más enfocada, esto sin demeritar los aportes que en su momento pueden hacer, en cualquier momento, alguno de los participantes en el ejercicio deliberativo. El resultado de este proceso puede verse al ir decantando y agregando nuevas propuestas. En este caso, se partió de

⁷ En los tres casos, los actores sociales quedan a la expectativa de lo que el gobierno federal, en este caso, haga en coordinación con los gobierno estatal y municipal, y fortalecer con ello el pacto federal.

una lista inicial de 248 acciones de impulso y proyectos estratégicos, se pasaron a la deliberación por cinco temas específicos y quedaron finalmente 76, donde los actores del TPE aportaron 28 de estas propuestas que son elementos valiosos para la agenda de gobierno.

De esta manera, la agenda de gobierno se encuentra perfilada para adoptarse en primera instancia por la SEDATU de forma alineada con el Plan Nacional de Desarrollo, los recursos públicos disponibles, otras dependencias federales y estatales, pero en especial con los gobiernos locales, quienes de alguna forma participaron en la deliberación. Es importante en esta dinámica, el reconocimiento de iniciativas locales en materia de desarrollo regional como el CODESIN (Consejo de Desarrollo de Sinaloa), el CDT (Consejo de Desarrollo de Tijuana), el COPRESON (Consejo para la Promoción Económica de Sonora), entre otros organismos ya arraigados con una misión y visión para desarrollar su región, estado o municipio, los cuales fueron parte esencial en este esfuerzo y en el ejercicio deliberativo.

Finalmente, es preciso señalar que la motivación y eventual participación de actores sociales para contar con elementos precisos para desarrollar políticas de desarrollo regional se basa en la confianza que exista entre actores, tanto públicos como privados y, es el gobierno quien debe asumir la responsabilidad de llevar a buen término esta serie de iniciativas validadas, debatidas y consensuadas que deben formar parte de la formulación de una serie de políticas públicas una vez pasadas por el tamiz del marco legal, los presupuestos públicos y, de una gestión incluso, con la iniciativa privada o de asociaciones público-privadas. El papel del gobierno federal, en el marco de una gobernanza regional, es la de un directivo eficaz y facilitador de un sinnúmero de procesos interactivos que deben ocurrir y concurrir

para que se materialicen estas acciones de impulso y proyectos estratégicos, considerando en todo momento la participación de los actores y sectores ya involucrados y de otros que pueden agregarse a este tipo de ejercicios de gobernanza.

REFERENCIAS

1. Aguilar, Luis (1996), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa.
2. Aguilar, Luis (2007), “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39, disponible en <http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf>, consultado el 22 de diciembre de 2016.
3. Aguilar, Luis (2010), “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”, en *Frontera Norte*, núm. 43, pp. 187-215.
4. Aguilar, Luis (2013), *El gobierno del gobierno*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
5. Aguilar, Luis (2014), “La nueva gobernanza pública”, Cátedra Magistral: La Gobernanza de los Asuntos Públicos Centro de Gobernanza Pública y Corporativa Universidad del Turabo, disponible en http://ut.suagm.edu/sites/default/files/uploads/Centro-Gobernanza/CATEDRAL_ANUAL/La-Nueva-Gobernanza-Publica.PR.UT.pdf, consultado el 19 de abril de 2017.
6. Aguilar, Luis (2016), “Las tendencias actuales sobre el gobierno y la administración pública” [Conferencia Magistral] en el 5º Congreso Nacional de Ciencias Sociales, la agenda emergente de las ciencias sociales, Congreso Nacional de Ciencias Sociales, COMECOSO, Guadalajara, Jalisco.
7. Ballester, Luis; Orte, Carmen y Oliver, José Luis (2003), “Análisis cualitativo de

- entrevistas”, en *Nómadas*, núm. 18, pp. 140-149.
8. Bauman, Zygmunt (2011), *Daños colaterales, desigualdades sociales en la era global*, México, FCE.
 9. Centeno, Miguel y Joseph Cohen (2012), “The Arc of Neoliberalism”, en *Annual Review Sociological*, núm. 38, pp. 317-340.
 10. Elster, Jon (1997), *El cemento de la sociedad, las paradojas del orden social*, Barcelona, Gedisa editorial.
 11. Franco, Julio (2013), *Diseño de políticas públicas*, México, Editorial IEXE.
 12. García, Roberto (2015), “Representación política y democracia deliberativa ¿Qué puede significar hoy la participación política?”, *Estudios Políticos*, 47, pp. 47-66.
 13. García, María Isabel (2007), “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”, en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 47, pp. 37-64.
 14. Giddens, Anthony (1997), *Política, sociología y teoría social, reflexiones sobre el pensamiento social clásico y contemporáneo*, Barcelona, Paidós.
 15. Guevara Baltazar, Alberto; Espejel Mena, Jaime y Flores Vega, Misael (2010), “Los retos de la nueva gestión pública en América Latina”, en *Espacios Públicos*, núm. 27, México, UAEM, pp. 33-46.
 16. Habermas, Jürgen (2001), *Teoría de la acción comunicativa*, México, Taurus.
 17. Huertas, Franco (1993), “El método de Planificación Estratégica Situacional”, entrevista a Carlos Matos, Altadir-CEREB, disponible en http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/36342/LIBRO_ENTREVISTA_CON_MATUS.pdf, consultado el 18 de abril de 2016.
 18. Hukka, J.J.; J. E. Castro y P.E. Pietilla (2010), “Water, Policy and Governance”, en *Environment and History*, vol. 16, núm. 2, pp. 235-251.
 19. Iglesias, Ángel (2010), “La Planificación Estratégica como instrumento de gestión pública en el gobierno local: Análisis de caso”, en *Cuadernos de Gestión*, vol. 10, núm. 1, pp. 101-119.
 20. Johnson, James (2001), “Argumentos en favor de la deliberación, algunas consideraciones escépticas”, en Jon Elster (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, pp. 297-234.
 21. Kooiman, Jan (2003), “Gobernar en gobernanza”, ponencia presentada en la conferencia internacional de Gobernanza, Democracia y Bienestar Social, Barcelona, disponible en <http://www.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf>, consultado el 24 de enero de 2013.
 22. Koimann, Jan (2005), “Gobernar en gobernanza”, en Cerrillo, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy, 10 textos de referencia*, Cataluña, INAP-IIG, pp. 57-82.
 23. Kooiman, Jan; Bavinck, Maarten, Chuenpagdee, Ratana; Mahon, Robin & Pullin, Roger (2008), “Interactive governance and governability: an introduction”, in *Journal of transdisciplinary Environmental Studies*, núm 7, pp. 1-11.
 24. León, Benito (2007), “La nueva gestión pública y el estilo personal de gobernar”, en *Sociológica*, vol. 22, núm. 65, pp. 253-263.
 25. Lince, Rosa María (2011), “La política o el arte de generar y mantener el espacio dialógico. Consideraciones para mejorar la calidad democrática en México”, en *Estudios Políticos*, núm. 27, pp. 75-100.

26. Martínez, María (2010), "Gobernanza y legitimidad democrática", *Reflexión Política*, vol. 12, núm. 23, pp. 96-107.
27. Menéndez, José Juan y Teresa Becerril (2005), "Planeación estratégica: técnica gerencial aplicada en la administración pública", en *Quivera*, vol. 7, núm. 2, pp. 160-178.
28. Monsiváis, Alejandro (2015), "Hablar de política. Democracia deliberativa y participación discursiva en México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LX, núm. 223, pp. 27-59.
29. Morales, Marjorie (2014), "Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y efectos", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, núm. 2, pp. 417-438.
30. Ortega, Luis (2007), "Pacto federal democrático", en Ricardo Alvarez (coord.), *La Reforma del estado en blanco y negro, agenda para la reforma del Estado*, México, Centro de Producción Editorial Cámara de Diputados/LX Legislatura, pp.189-200.
31. Oslak, Oscar (2013), *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, disponible en <http://www.cedes.org/publicaciones/documentos/GestPub/2016/10752.pdf>, consultado el 19 de abril de 2017.
32. Pérez-Zafrilla, Pedro (2009), "Democracia deliberativa. Razón pública y razones no públicas desde la perspectiva de John Rawls", (Tesis Doctoral Universidad de Valencia), disponible en: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/9866/zafrilla.pdf;jsessionid=C17216518EFABD17C025184B34C428F5.rdx1?sequence=1>, consultado el 17 de enero de 2017.
33. Peters, B. Guy (2003), "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 27, disponible en: <http://siare.clad.org/revistas/0047218.pdf>, consultado el 5 de mayo de 2018.
34. Peters, B. Guy (2007), "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39, disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/039-octubre-2007/0055723-1>, consultado el 5 de mayo de 2018.
35. Pérez, Pedro (1995), "Actores sociales y gestión de la ciudad", en *Ciudades*, núm. 28, pp. 8-14.
36. Polanco, Jorge (2010), "Dificultades de la gobernanza del desarrollo económico en el entorno regional de Medellín", en *Lecturas de Economía*, núm. 73, pp. 215-242.
37. Porras, Francisco (2007), "Teorías de la gobernanza y estudios regionales", en *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, núm. 69, pp. 161-185.
38. Rawls, John (1999), *A theory of justice*, EUA, Harvard University Press.
39. Romo, María de Lourdes y García, Rigoberto (2014), "Elementos para la elaboración de la estrategia nacional de desarrollo regional de los corredores económicos Pacífico y CANAMEX". [Informe Técnico], México, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, pp. 295.
40. Roth, André-Noël (2007), "Los retos del gobierno multinivel y compartido para las políticas públicas del Estado relojero al Estado futbolista", en *Cuadernos de Administración*, núm 36-37, pp. 44-55.
41. Ruano, José Manuel (2002), "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la

- Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11, Oct. 2002, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>, consultado el 4 de mayo de 2018.
42. Sahuí, Alejandro (2002), *Razón y espacio público, Arendt, Habermas y Rawls*, México, Ediciones Coyoacán.
 43. Torres-Salcido, Gerardo y Héctor Ramos (2008), “Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. L, núm. 203, México, pp. 75-95.
 44. Stuart Mill, John (2006), *Principios de economía política*, México, FCE.
 45. Thayer Correa, Luis Eduardo; Juan Pablo Paredes y Antonio Elizalde (2012), “La Política: deliberación, técnica y movimiento”, en *Polis*, núm. 32, disponible en <http://polis.revues.org/6461>, consultado el 29 de marzo de 2016.
 46. Torgerson, Douglas (1996), “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas”, en Luis F. Aguilar (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, pp. 197-237.
 47. Touraine, Alain (2011), *Después de la Crisis, por un futuro sin marginación*, Madrid, Paidós.
 48. Vela, Fortino (2001), “El acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa”, en María Luisa Tarrés, *Observar, escuchar y comprender, sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México, El Colegio de México/FLACSO/Porrúa, pp. 63-93.
 49. Varela Álvarez, Enrique José (2011), “La Gobernanza en la Obra de Joan Prats. GIGAPP Estudios/Working Papers”. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2011-01.16, disponible en <http://www.ortegaygasset.edu/admin/descargas/contenidos/WP-2011-01.pdf>, consultado el 4 de mayo de 2018.
 50. Vergara Estévez, Jorge (2005), “La concepción de la democracia deliberativa de Habermas”, en *Quórum Académico*, núm. 2, vol. 2, pp. 72-88.
 51. Wolfish, Daniel; Gordon, Smith (2000), “Governance and Policy in a Multicentric World”, in *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, núm. 26, pp. 51-72.
 52. Zurbriggen, Cristina (2011), “Gobernanza: una mirada desde América Latina”, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 19, núm. 38, México, FLACSO, pp. 39-64.