

# Reflexiones sobre el desarrollo económico de la frontera norte

Por Sofía Méndez V.\*

**L**A POLITICA DEL GOBIERNO mexicano hacia la frontera norte ha tenido cambios perceptibles que se han reflejado tanto en la forma en que se han visualizado los problemas de esta zona, como en los instrumentos de acción y las medidas concretas para supuestamente promover el desarrollo fronterizo.

Estos cambios no tienen como única explicación el carácter cambiante de la política económica seguida por distintos gobiernos. De hecho, las tendencias del sistema capitalista internacional han tenido al parecer un peso relativamente más decisivo que la política gubernamental en la conformación socio-económica de la franja fronteriza norte de México. Esta zona tiene características singulares, pues en ninguna otra frontera del mundo coexisten e interactúan de manera tan cercana y directa factores productivos provenientes de países con tan distinto poder económico. Se trata de una abierta confrontación entre el desarrollo y el subdesarrollo, cuyas repercusiones no sólo se circunscriben a lo económico, sino que abarcan las más diversas dimensiones de la vida social, política, cultural e ideológica.

En las presentes notas la atención se centrará en las cuestiones económicas, las cuales suponemos tienden a configurarse como instancias causales de un sinnúmero de repercusiones en las demás esferas de la vida social.

La frontera norte de México es reflejo del conjunto de problemas y tendencias que se observan a nivel nacional; y el fenómeno de la inmigración es uno de los que mejor ejemplifican esta vinculación. Hay zonas del territorio nacional que se caracterizan por la expulsión permanente de población que emigra hacia el norte, en busca de empleos y mejores niveles de vida. Lo anterior explica el espectacular crecimiento demográfico que han experimentado

algunas de las principales ciudades fronterizas en los últimos veinte años. El hecho mismo de que las esperanzas se hayan tornado en espejismos no le resta importancia al fenómeno mismo. Tampoco sería correcto ignorar que gran parte de la inmigración a la zona fronteriza-norte está relacionada con el atractivo de encontrar ocupación en los Estados Unidos.

A esta enorme afluencia de la fuerza de trabajo proveniente del resto de la geografía mexicana ha correspondido, a partir de la década de los sesentas, el surgimiento de *nuevas modalidades de operación de las empresas transnacionales*. Estas últimas han demostrado su capacidad para reubicar determinadas fases de sus procesos productivos en países donde existe relativa abundancia de mano de obra. Esto significa que la creación y expansión de empresas maquiladoras obedece a la confluencia de dos factores principales: por un lado, la existencia de fuerza de trabajo abundante y barata; y por otro las nuevas modalidades de operación de las empresas transnacionales en determinados países subdesarrollados.

Inicialmente el principal atractivo para la exportación de capitales a través de la forma de inversiones directas lo constituyó la explotación de recursos naturales (agrícola y minerales). Posteriormente, en especial a partir de la Segunda Guerra Mundial, se buscó el aprovechamiento de los mercados internos de manufacturas. En la actualidad, sin que hayan desaparecido las dos formas anteriores, se perfila una nueva forma de división del trabajo basada en la segmentación de procesos industriales con vistas al aprovechamiento de ventajas derivadas de la abundancia de factores y recursos productivos en determinadas áreas geográficas. México es un país que por razones de su tamaño económico y la

abundancia de sus recursos naturales y humanos ha resultado campo atractivo para las inversiones extranjeras en todas sus modalidades. Esta es una de las características que explican, desde una perspectiva histórica, las raíces del subdesarrollo y la dependencia de México.

En el caso específico de la frontera norte, la enorme inmigración aunada a la incipiente base productiva observada en esta zona ha propiciado *un sistémico desajuste entre oferta y demanda de trabajo*. Este desajuste se traduce en abundancia de mano de obra, es decir, desempleo, que repercute *abatiendo los salarios*. Las empresas transnacionales no hacen, entonces, sino aprovechar una de las características del subdesarrollo, que es la existencia de desempleo estructural.

En las actuales circunstancias, en especial ante la seria crisis económica que enfrenta México, y ante los diversos desajustes monetarios, financieros y cambiarios en la frontera resulta relevante preguntar ¿qué tan positiva ha sido la política seguida hacia la franja fronteriza? Así como también ¿cuál sería el grado de viabilidad y cuáles los requisitos para una política de desarrollo distinta?

Con el fin de aportar elementos que ayuden a responder las interrogantes anteriores se presenta a continuación una reseña de los principales planteamientos y objetivos gubernamentales para la región fronteriza; y posteriormente se examinan las condiciones y requisitos necesarios para emprender una política diferente.

\* Profesora de la Facultad de Economía de la UNAM e Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económica.

## 1. Las características generales de las políticas seguidas

Desde los años treinta del presente siglo se empiezan a tomar medidas orientadas a fomentar la actividad económica y el poblamiento de la zona fronteriza. La creación de zonas y perímetros libres es una de las primeras decisiones que adoptan. Las Juntas Federales de Mejoras Materiales creadas en 1947 y el Programa de Braceros (1951-1964) en distinta forma contribuyen a alentar la urbanización de esta región.

El primer esfuerzo medianamente articulado que se formula es el Programa Nacional Fronterizo (1961-1965), el cual tiene como objetivo general fomentar el desarrollo económico y social de la región y vincularla más estrechamente con el resto del país. Se trataba de un enfoque correcto del problema, pues entre los objetivos de dicho Programa se contaban:

- que la producción de origen nacional constituyera la principal fuente de abastecimiento del consumidor fronterizo,
- estimular la creación de empresas industriales en la región fron-

teriza con el fin de satisfacer tanto el mercado local, como el nacional, sin descuidar las posibles oportunidades de exportación,

- reafirmar la identidad nacional y los valores de la cultura mexicana,
- incrementar la afluencia de turistas, mejorando la infraestructura y las condiciones urbanas de las ciudades fronterizas,
- elevar el nivel de vida de los habitantes fronterizos a través de la creación de fuentes de empleo estables y bien remuneradas.

Este programa desafortunadamente se quedó casi a nivel puramente anunciativo, pues tanto la falta de una infraestructura administrativa adecuada, como sobre todo la acción de fuerzas económicas reales y la insuficiente lucidez y voluntad gubernamental *impidieron avanzar hacia la mayor integración de la región fronteriza norte con el resto de la economía nacional.*

El poder gravitacional de la sociedad estadounidense, con su impacto perceptible sobre la frontera norte de México, y las nuevas modalidades de

## Los bultos viejos 1952-1976, 1978

expansión del capital transnacional empezaban a configurar ya un proceso cuyas tendencias poco tendrían que ver con la definición de una política nacional para la frontera norte.

A partir de mediados de la década de los sesentas, la acción gubernamental se ve altamente influenciada por las concepciones facilistas de "industrializar la frontera a través del fomento de empresas maquiladoras". El Programa de Industrialización Fronteriza que se empieza a promover a partir de 1965 es una clara manifestación de estas tendencias.

Por otro lado, conviene recordar que el Acuerdo del Gobierno Mexicano para estimular la operación de empresas maquiladoras en su territorio (1965) estuvo precedido por la disposición del Congreso Norteamericano que modificó en 1962 las tarifas arancelarias con el fin de permitir a las empresas estadounidenses realizar operaciones de ensamble y acabado fuera de su territorio, a condición de que los componentes a ensamblar fueran de fabricación norteamericana y se pagaran los impuestos arancelarios correspondientes al valor agregado en el extranjero.

Entre los objetivos que, según las

autoridades mexicanas, se perseguían al promover el establecimiento de plantas maquiladoras se cuentan: 1) creación de empleos; 2) elevación del ingreso y el nivel de vida de la población fronteriza; 3) formación de mano de obra calificada; y 4) incorporación de insumos nacionales en el producto de las plantas maquiladoras.<sup>1</sup>

En sus inicios las maquiladoras se establecieron en los parques industriales administrados por el Programa Nacional Fronterizo y los inversionistas extranjeros rentaban los terrenos donde se instalaban y sólo estaban autorizados a participar con el 49% del capital social de estas empresas. Sin embargo, en marzo de 1971 se expide un decreto en virtud del cual se autoriza la participación en 100% del capital social a los inversionistas extranjeros y se establece que estos últimos podían adquirir derecho de dominio sobre terrenos destinados a la instalación de maquiladoras dentro de la franja fronteriza restringida por el Artículo 27 Constitucional, por una duración de 30 años, mediante una operación de fideicomiso con algún banco mexicano.<sup>2</sup>

La tónica general de la posición gubernamental ha sido sistemáticamente favorable a las empresas maquiladoras, no obstante los limitados resultados que, en términos de sus propios objetivos, ha mostrado el programa de maquiladoras. En 1965 existían apenas 12 empresas de este tipo que daban ocupación a 3,087 trabajadores, para 1970 el número de empresas había llegado a poco más de 120 y la ocupación generada apenas era de 30,327 trabajadores. A partir de 1971 se acentúan los esfuerzos de promoción y las concesiones gubernamentales lo que se refleja en el aumento de las empresas: para 1974 había 466 empresas que ocupaban a 56,253 trabajadores y en 1976 el empleo generado fue de 74,496 trabajadores.

Durante el periodo 1976-1982 se estableció como meta la generación de 175,000 nuevos empleos en las empresas maquiladoras, sin embargo el incremento real logrado apenas alcanzó un tercio de lo fijado. En diciembre de 1982 había en México 616 empresas

maquiladoras que daban ocupación a sólo 127,000 trabajadores. Se estima que a fines de 1984 las maquiladoras ocupaban 180,000 trabajadores.

Si a los indicadores cuantitativos se agregan elementos cualitativos, tales como la marcada inestabilidad en el empleo, el hecho de que el 78% de los trabajadores ocupados sea personal femenino, la muy limitada capacitación que se requiere para la ejecución del trabajo y el hecho de que los insumos nacionales representan en promedio menos del 2% del total de insumos utilizados por estas empresas, se puede fácilmente concluir que las ventajas efectivas para México han sido muy relativas. Lo anterior parece especialmente relevante si se tienen en cuenta las amplias expectativas que a nivel gubernamental se han asociado a las empresas maquiladoras.

No ha habido hasta ahora a nivel gubernamental una evaluación crítica de las supuestas ventajas de las em-

presas maquiladoras. La inercia del pasado continúa marcando las pautas, no obstante la insuficiencia de los resultados. Lo anterior se refleja en el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, emitido el 15 de agosto de 1983, a través del cual se simplifican las normas y requisitos de operación y se incorpora la posibilidad de que las empresas maquiladoras destinen el 20% o más de su producción al mercado mexicano. Esta concesión representa la culminación de esfuerzos y presiones que desde mediados de los setentas se habían empezado a manifestar.

<sup>1</sup> E. Mendoza Berrueto, "Historia de los Programas Federales para el Desarrollo de la frontera norte", en *Administración del Desarrollo de la Frontera Norte*, Mario Ojeda (Comp), El Colegio de México, México, 1982, p. 55.

<sup>2</sup> J. Bustamante, "El programa fronterizo de maquiladoras: observaciones para una evaluación", en *Foro Internacional* No. 62, Vol. XVI, Núm. 2, El Colegio de México, octubre-diciembre, 1975, p. 63.

Desde el punto de vista de las acciones gubernamentales encaminadas supuestamente a desarrollar la frontera norte, conviene destacar, por su incongruencia especialmente tres: el llamado de "artículos gancho", el de centros comerciales y el de empresas maquiladoras.

El primero de estos programas consistía en autorizar la importación libre de impuestos de diversos artículos que la población fronteriza acostumbra consumir con el fin de ofrecerlos en los almacenes del lado mexicano. De esta manera, se suponía, el consumidor me-

los más baratos del lado estadounidense.

El programa de Centros Comerciales consistió en la concesión de estímulos fiscales y otras facilidades para la construcción y expansión de grandes almacenes en la franja fronteriza. El Programa de Maquiladoras, como ya se mencionó, se concebía principalmente como una respuesta a los problemas de empleo en la zona.

Puede afirmarse que en general la política gubernamental para desarrollar la frontera norte de México *ha tenido la grave limitación de no centrar*

za, la respuesta ha sido muy débil. Las razones de los limitados resultados estarían tanto en la propia naturaleza de los instrumentos, como en el hecho muy real de que se ubican "a contracorriente" de las fuerzas económicas actuantes. Estas últimas, como sabemos, empujan hacia la mayor internacionalización de los patrones de consumo y los procesos de producción. En cierto sentido, la frontera norte de México constituye un laboratorio privilegiado para observar las repercusiones de un liberalismo económico. Dado el marcado contraste en cuanto a niveles de

xicano también compararía productos nacionales. Sin embargo, la adquisición de estos últimos no era obligatoria al comprar algunos de los artículos "gancho" importados. Las cuotas autorizadas para importar estos artículos aumentaron de 400 millones en 1972 a 7,000 millones en 1981. Sin duda los más beneficiados con este programa fueron los comerciantes, pues los márgenes de ganancias en la ventaja de artículos importados son considerables. Por otro lado, no hay evidencias de que los consumidores mexicanos preferían cruzar la frontera y adquirir

*su atención en el fortalecimiento de la base productiva local.* Las acciones han estado encaminadas a atender aspectos terminales o secundarios de la actividad económica, como son el comercio y la maquila.

En lo que toca al apoyo gubernamental a las industrias no maquiladoras puede decirse que tal apoyo se ha mantenido en tono menor. Si bien se han definido algunos instrumentos tradicionales de fomento, tales como exenciones fiscales a los productores nacionales que realicen ventas o establezcan industrias en la franja fronteri-

desarrollo existente entre México y Estados Unidos, la eliminación de barreras y controles no puede sino tener efectos devastadores sobre la planta productiva del país más débil. Del mismo tipo serían los efectos para la economía mexicana en su conjunto ante la eventualidad de una estrategia abiertamente neoliberal. En el caso específico de la frontera norte, donde todavía no se ha configurado una base productiva digna de ese nombre, la repercusión ha consistido en frustrar la posibilidad de crearla.

## 2. Elementos para definir una nueva política distinta hacia la frontera norte

Si bien la zona fronteriza norte de México presenta insuficiencias y contradicciones que también se observan en otras zonas del país, hay aspectos específicos que conviene destacar para definir una política que aspire a limitar la dependencia y vulnerabilidad de esta zona. Algunos de estos rasgos específicos son los siguientes:

- a) Una alta proporción de los artículos de consumo demandados por la población fronteriza son de origen importado. Aunque esta característica se modificó parcial y temporalmente a partir de los ajustes cambiarios efectuados en 1982, es un hecho que las preferencias de los consumidores se orienten hacia los artículos importados.
- b) Una elevada proporción de la población económicamente activa se concentra en las actividades de servicios. Mientras a nivel nacional la participación promedio de la PEA dedicada a servicios es de 32%, en la frontera norte ésta proporción es cercana al 50%.
- c) La poca importancia relativa y el lento crecimiento de la industria manufacturera local y del sector agropecuario. Los ritmos de expansión de estas actividades en los municipios fronterizos se han mantenido **por debajo de las tasas promedio a nivel nacional**. En la práctica el fomento de las actividades agropecuarias en la zona fronteriza no se ha considerado prioritario dentro de la política gubernamental, y los esfuerzos industrializadores, como ya se mencionó, se han circunscrito básicamente al apoyo a las maquiladoras.

Las anteriores características, sin ser exhaustivas, aportan elementos suficientes para describir una realidad socio-económica altamente vulnerable ante desajustes internacionales o incluso a hechos y acontecimientos exógenos a la propia zona. Este último fue el caso a partir de las devaluaciones del peso mexicano y la implantación

del control de cambios en 1982. Entre las repercusiones negativas estuvo la generación de presiones inflacionarias sin precedente, las cuales hasta la fecha continúan presentes.

Puede afirmarse que existe una dramática confusión en los círculos oficiales sobre el tipo de política gubernamental que conviene seguir ante las presentes circunstancias; y ésto guarda una estrecha relación con la ausencia de diagnósticos realistas y acertados sobre los problemas de la zona fronteriza. Hasta ahora han sido los representantes del capital transnacional y, a nivel local, los grandes comerciantes los que en mayor grado han influido en las decisiones del gobierno.

Las empresas maquiladoras han resultado claramente beneficiadas con las devaluaciones del peso mexicano: los de por sí bajos costos de la mano de obra se han abaratado aún más. Lo cual aunado al amplio apoyo gubernamental a este tipo de empresas conforma un marco atractivo para su expansión.

Este camino, sin embargo, no representa una solución a los problemas de desabastecimiento e inflación que enfrenta la zona fronteriza norte. En estas circunstancias el único camino capaz de constituir en el mediano plazo una solución es el **fortalecimiento de la base productiva agrícola e industrial de la franja fronteriza**. Es menester mejorar la infraestructura, los servicios de salud y vivienda, y fortalecer el sistema educativo en todos sus niveles.

El desarrollo económico de la frontera norte de México no puede depender, como pretende el gobierno, de las decisiones que adopten las empresas transnacionales. La gravedad de la crisis y el peso de las circunstancias no configuran un marco favorable para el estímulo a la actividad productiva local. Lo que significa que apenas una acción deliberada y sistemática permitiría disminuir la dependencia y vulnerabilidad de esta zona.

En estas circunstancias, los esfuerzos por detener la creciente desnacionalización de la frontera norte corresponden a la defensa de los mejores intereses del país. Este objetivo consti-

tuye, hoy por hoy, una cuestión prioritaria para la defensa de la identidad, la soberanía y la seguridad nacional. Sin embargo, cada día es más claro y evidente que esta defensa sólo la pueden hacer las fuerzas progresistas del país con lucidez, organización y capacidad de presión sobre los círculos de poder político y económico

Febrero 1985 Núm. 14.

Información y análisis sobre la coyuntura mexicana.

Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Universidad Nacional Autónoma de México. **Rector:** Jorge Carpizo. **Coordinador de Humanidades:** Julio Labastida. De venta en el Instituto de Investigaciones Económicas. **Director del Instituto de Investigaciones Económicas:** José Luis Ceceña. **Secretario Académico:** Fausto Burgueño. **Responsable de la Edición:** Mario J. Zepeda. **Tipografía y formación:** Ediciones Mundo Marino, S.A. **Distribución:** Ruth Mondragón. De venta en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Torre II de Humanidades, 1er. piso. Apartado Postal 20-721, México 20, D.F. Tel 550-52-15 Ext. 2904. Número suelto: 50 pesos. Suscripción anual: 500 pesos. Interior 600 pesos.

**Fotografías** tomadas del libro *Bienal de Fotografía* INBA/SEP, México 1980.