

La política federal de desarrollo fronterizo: análisis y perspectivas

Guillermo Teutli Otero
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional Autónoma de México

Resumen

La tesis que se sustenta en estas páginas afirma que no obstante que se ha logrado cambiar el perfil del desarrollo económico regional a pesar de los años en que ha sido aplicada, la política de desarrollo fronterizo no ha consolidado a plenitud sus frutos, y en tanto no lo haga, seguirá reaccionando más que accionando y su capacidad inductora del desarrollo cobrará frutos aislados que resten la integralidad deseada en el proceso. Visto en el largo plazo, el desarrollo fronterizo ha pasado por varios momentos. Primero había que arraigar a la población y asegurar su abasto. Segundo, era necesario encontrar los motores de la actividad económica que sentaran nuevas bases al desarrollo fronterizo. Tercero, consolidar estas nuevas bases definidas por maquiladoras, comercio y turismo. Cuarto, se promovieron actividades menores vulnerables *vis a vis* al extranjero, para fortalecer la economía regional. Quinto y último, se plantea la realización de una política integral que involucre el desenvolvimiento económico y cultural.

Palabras clave: desarrollo fronterizo, desarrollo sostenido, fomento económico, centralismo.

Abstract

The thesis sustained in these pages affirms that the profile of regional economical development has been changed through the years it has been applied; however, politics on border development have not fully consolidated its fruits. While this politics does not achieve this, it will continue reacting, rather than acting and its capability to induct this development will get isolated results that will subtract the desired integrality to the process. On a long term, border development has gone through several stages. At the beginning, it was necessary that population settle down to insure their provisioning. Second, finding the engines of economical activity was critical to establish new basis of border development. Third, consolidate the new basis for maquila industry, trade, and tourism. Fourth, minor vulnerable activities have been promoted *vis a vis* regarding foreign activities in order to empower regional economy. Fifth and last one, to achieve the fulfillment of an integral politic involving the economical and cultural development is questioned.

Keywords: border development, sustained development, economical fostering, centralism.

LA POLÍTICA FEDERAL DE DESARROLLO FRONTERIZO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

Por
Guillermo Teutli Otero*

Las políticas aplicadas por el gobierno federal durante las últimas tres décadas para fomentar el desarrollo fronterizo, han sido diseñadas bajo el objetivo de promover una creciente integración de la región al resto de la economía nacional. Con este objetivo, se ha promovido el desarrollo de las actividades económicas que incrementen no sólo la capacidad económica y productiva de la región sino, además, que favorezcan una mayor capacidad de defensa frente a las influencias extranjeras.

Resulta válido afirmar que, no obstante que se ha logrado cambiar el perfil del desarrollo económico regional a pesar de los años en que ha sido aplicada, la política de desarrollo fronterizo no ha consolidado a plenitud sus frutos. Lo anterior como consecuencia principalmente, primero, de las insuficiencias en materia de infraestructura y el alto índice de migración hacia la región y, segundo, por la aplicación aislada y no integral de las distintas medidas y mecanismos de fomento que han emanado de la política de desarrollo, así como por el hecho de que han estado restringidos a un ámbito geográfico definido como franja fronteriza. Esto último explicable en un principio, al paso del tiempo se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo de actividades económicas “no tradicionales”.

A las razones expuestas que son de orden interno, es preciso añadir las de orden externo que pueden resumirse en la desigual competencia que producen la proximidad y facilidad de acceso a los centros de consumo del mercado estadounidense. Históricamente, esta circunstancia contribuye a explicar el limitado dinamismo de la participación en el mercado fronterizo de mercancías producidas en el interior del país, mercancías que, cabe señalar, han sido producidas por una estructura industrial dedicada al mercado interno y con patrones de eficiencia y tecnología que son diferentes a los de la economía estadounidense cuya cercanía geográfica y una frontera física de tres mil kilómetros de longitud, han siempre representado una competencia desequilibrada para la oferta del interior del país y una “tradicional” fuga de divisas y consumidores. De ahí que durante un tiempo la economía fronteriza se haya sustentado más en el desarrollo del sector servicios que en el de los sectores productivos.

El desarrollo fronterizo ha pasado por varios momentos. Sin embargo, entre las razones por las cuales su evolución no ha sido la deseada, se encuen-

*Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

tra la desarticulación entre las medidas federales con que ha buscado ser fomentado.

Así, se puede afirmar que a partir de 1960 y más precisamente de 1970, la acción de desarrollo se ha dividido en dos grandes campos:

Primero, a partir del Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) que planteó el inicio de acciones tendientes a resolver problemas en materia de vivienda, salud, desarrollo urbano, educación y, entre otros, comunicaciones y transportes. Y segundo, a partir de 1970, en que se establecen acciones económicas para impulsar a los sectores comercial, industrial, exportador y agropecuario.

Mientras que las primeras fueron y continúan siendo ya sin el PRONAF producto de decisiones individuales de cada sector administrativo, las segundas han pretendido formar parte de una política federal coordinada que inclusive dio lugar a la creación de varias comisiones intersectoriales. La secuencia anterior permite el análisis de la evolución en la concepción del desarrollo fronterizo: se ha pasado de contemplar medidas sociales aisladas, al impulso, con mayor o menor éxito, de acciones coordinadas sobre aspectos económicos. A partir de 1985 se estableció por primera vez una política integral que está en vigor y cuyos resultados no es posible analizar por ahora.

La tesis que se sustenta en estas páginas consiste en que, a partir de propósitos definidos, el gobierno federal no ha logrado articular sus instrumentos para corresponder así a los requerimientos del desarrollo fronterizo, y en tanto no lo haga, seguirá reaccionando más que accionando y su capacidad inductora del desarrollo cobrará frutos aislados que resten la integralidad deseada en el proceso.

LAS POLITICAS APLICADAS

La frontera norte es una prioridad nacional no sólo porque sea una parte del territorio o porque sea la única frontera. Su importancia proviene de ser la línea divisoria entre México y Estados Unidos.

Los limitados vínculos económicos y políticos con el centro del país y el despoblamiento del territorio, fueron factores decisivos en la pérdida de más de la mitad de la superficie nacional. Desde entonces esta preocupación ha fijado la prioridad. De ahí que con el fin de arraigar a la población, desde el siglo pasado a varios puntos fronterizos se les haya dado el trato de zona libre, con objeto de generar una actividad económica autónoma, de asegurar el abasto de la población y de mantener un régimen jurídico atractivo que evitará consecuencias políticas negativas al país.

Aunque la realidad de la frontera norte ha cambiado, las tesis anteriores siguen siendo válidas, si bien desde otra dimensión. El desafío actual no es ya generar una actividad económica, sino su consolidación; no es ya arraigar a la población, sino incrementar la capacidad local de respuesta frente a la importante inmigración; no se trata ya de generar un ritmo autónomo de desarrollo, sino de sostenerlo y, mejor, aprovechar su dinamismo tanto regional como nacionalmente. Este es el desafío al que debe responderse y que implica una nueva visión tanto por parte del gobierno federal como de los fronterizos. El recientemente publicado Programa de Desarrollo de la Frontera (PRODEFRON), pretende esta nueva visión.

El PRODEFRON se presenta como una respuesta al ofrecimiento gubernamental de poner en pie un programa integral de mediano plazo para el desarrollo fronterizo. Antes de su emisión, los primeros dos años y medio de la presente administración, la frontera norte se guio por las acciones determinadas en el Programa de Acción Inmediata.

Una vez más, en tanto que este último sólo se circunscribió, sin haberlo logrado, a mantener actualizadas las disposiciones federales de fomento económico, el segundo busca ya la integridad del proceso al incluir directrices para más de doce sectores en los que quedan incluidos los aspectos sociales.

No obstante, en ambos ordenamientos prevalecen problemas de coordinación administrativa que son justo los que han impedido un mejor avance en el desarrollo integral.

El análisis de los instrumentos de desarrollo fronterizo comprueba la forma cómo la suma de programas sectoriales no produce un programa nacional. La lógica con que cada programa individual o un grupo de acciones encaminado a promover un sector determinado son diseñados, es válida. Sus planteamientos son generalmente congruentes entre sí y con los instrumentos decididos para su aplicación.

La contradicción proviene como consecuencia de la forma unilateral en que son diseñados y de la insuficiente e infrecuente evaluación de sus resultados. Al decir que son adoptados en forma unilateral, no se afirma que lo sean sin el concurso de los fronterizos; de hecho, sus demandas son las que como reacción del sector gubernamental han dado lugar a buena parte de las decisiones adoptadas. Al indicar que se plantean y aplican en forma unilateral, se implica la falta de coordinación que entre sí deben tener los instrumentos de fomento pertenecientes a diferentes sectores administrativos del gobierno federal. Esta descoordinación afecta los resultados de la política pues ha promovido una evolución sectorialmente desequilibrada que ha terminado por bloquear u obstaculizar el desarrollo de otros importantes sectores.

Por su parte, la poco frecuente evaluación de los resultados obtenidos con las políticas de desarrollo, no ha permitido una reorientación sistemática de los mismos o su actualización una vez que los principales resultados se han obtenido, y que requieren de un cambio en las tesis y en las formas de hacer.

Esta evaluación y reorientación de los instrumentos se hace necesaria para concentrar el esfuerzo en las prioridades señaladas para el desarrollo de la región y, en concreto, para vincular el propósito de consolidar la actividad económica local con una creciente integración nacional.

En principio, resulta consistente considerar que, vista *a posteriori*, la estrategia del proceso de desarrollo fronterizo hubiera seguido dos etapas. A partir de 1970 el objetivo fue consolidar una actividad económica autónoma. Es decir, generar localmente motores de desarrollo que poco a poco estructuraran la economía de las diversas localidades fronterizas. En este sentido, el propósito de la integración nacional podía esperarse; primero era preciso crear y hacer crecer algo que integrar. La frontera fue apoyada en el desarrollo de maquiladoras de exportación y en el comercio.

Estos sectores que pueden llamarse “tradicionales” cumplieron el propósito de generar actividad económica. Sin embargo, su dependencia del exterior no sólo hacía vulnerable esa actividad económica y por lo tanto el proceso regional de desarrollo, sino que impedía también reorientarla en favor de una paulatina pero creciente integración, como carretera de doble vía, con el resto del país.

Poco años más tarde, las actividades tradicionales se vieron acompañadas en su fomento con otras “no tradicionales” como la industria y las agropecuarias, con sensiblemente menor éxito dada la oposición y la falta de congruencia en las políticas e instrumentos a que más adelante se hace referencia.

Sin embargo, la integración nacional de la frontera en un concepto de doble vía —es decir recibiendo y aportando— requiere necesariamente que las actividades que hasta ahora han sido no tradicionales no sólo se equilibren, sino que superen en importancia a las tradicionales. Este es el cambio en la estrategia de largo plazo que fue iniciada a partir de 1970 y que correspondió a los años 1983-85 el momento para llevarlo a cabo.

Cuando a mediados de los años sesenta se terminó el Programa de Braceros, se mantuvo la inmigración a la frontera y las economías desarrolladas empezaban a dividir físicamente sus líneas de producción; el establecimiento de maquiladoras de exportación resultó útil para crear empleos productivos y para, prácticamente, dar inicio al impulso fuerte de otras actividades económicas locales con lo que el perfil fronterizo adquiriría nuevos matices.

Las maquiladoras explican así su existencia y consecuencia regional. Sin embargo, al paso de veinte años, el gobierno federal no ha logrado que estas empresas se integren más al resto de la economía por la vía del consumo de insumos o, en los casos necesarios, por la venta de sus productos. Hoy en día la frontera es muy dependiente de la existencia de estas empresas y, por ser extranjeras y tener sus centros de decisión en el exterior, hacen vulnerable la autonomía nacional del desarrollo fronterizo. En este caso, no se ha logrado la integración nacional ni se ha aprovechado su existencia como motor que promueva sectores alternativos, como el industrial, que conlleven al propósito buscado.

Esto último es importante de señalar porque si con las maquiladoras se buscan empleo, divisas y salarios que ensanchen el mercado local, todo esto se ha obtenido. Si los factores señalados no han producido otros resultados colaterales como el proceso de industrialización local, es porque una política integral que las vincule no ha sido aplicada.

En circunstancia similar se encuentra el sector comercial. La falta de concurrencia de productos nacionales dio pie a que el consumidor fronterizo se abasteciera con productos extranjeros. A fin de captar en beneficio local los resultados de ese movimiento económico, el gobierno federal autorizó, entre sus primeras medidas, la importación de mercancías con franquicia (artículo gancho). Más tarde promovió con estímulos y facilidades el establecimiento de centros comerciales a los que también se les permitieron importaciones con franquicia. Aunque se determinaron "regímenes de concurrencia" que exigían montos mínimos de compras nacionales, por mucho tiempo era la posibilidad de importar lo que determinaba la rentabilidad de los proyectos.

Bajo este esquema, el desarrollo de estos sectores tradicionales en la zona no contribuyó a producir una integración nacional o a captar el ingreso distribuido en la zona en favor del aparato productivo de la región o del país.

Por otra parte, cuando se dieron los primeros pasos para impulsar sectores no tradicionales, tanto el industrial como el agropecuario han enfrentado factores negativos que han obstaculizado su desarrollo. Las importaciones a la región compiten deslealmente con el esfuerzo del pequeño o mediano industrial, al igual que el contexto geográfico limitado emanado de los instrumentos de fomento y que las obliga a ser industrias locales, y no nacionales.

Con el afán de favorecer su competitividad, a las industrias mexicanas de la frontera se les ha permitido producir con grados menores de integración respecto de los exigidos en el resto del país, pero se les ha condicionado a no vender fuera de la franja fronteriza. Es esta circunstancia lo que no ha facilitado la ampliación de su mercado al estarles formalmente vedado el mercado

del interior, con lo que además de tener que ser pequeñas y medianas, su aporte al resto de la economía nacional es reducido.

En el caso de los productos agropecuarios, la situación es similar por cuanto se refiere a ser desplazados por importaciones. Sin embargo, dado que las políticas fronterizas (gancho, comercios, industrias mexicanas) circunscriben sus estímulos a una franja de veinte kilómetros de ancho a lo largo de la línea divisoria, y siendo que el sector agropecuario, por definición, no puede hacerlo, su tratamiento ha sido diferente, con lo que su aporte al resto de la economía nacional ha sido mayor. Contemplado al nivel de los estados fronterizos, el sector agropecuario está tecnificado y su aporte económico nacional es vasto. No obstante lo anterior, el desarrollo agropecuario no ha estado sujeto a una política que racionalice sus recursos y aumente la productividad como pudiera ser la especialización en cultivos que requieran menor intensidad de uso del agua o que se integraran con mayor facilidad hacia posteriores etapas de transformación.

Las apreciaciones señaladas tienen el fin de hacer ver la forma como, en el ámbito local, al apoyar un sector se está bloqueando otro; y en el ámbito nacional, apoyando con instrumentos específicos una región no se favorece su articulación con el resto del país.

Por lo tanto, es válido concluir que hasta que no exista una política clara que sea integral y articule los instrumentos y los objetivos sectoriales en torno a propósitos nacionales, el desarrollo fronterizo seguirá sectorialmente desequilibrado y la importancia económica que ya ha adquirido e incrementado en forma constante, continuará fortaleciendo sus actividades tradicionales (maquiladoras, comercio y turismo de horas) en lugar de estimular alternativas (industria y agropecuario) que reduzcan la dependencia y hagan menos vulnerable su proceso de desarrollo. Es válido concluir que por lo restrictivo de las disposiciones administrativas aplicadas con beneficios específicos sólo en la franja fronteriza, la región no aporta al resto del país lo que está en posibilidad de hacer, y así, su dinamismo beneficia más a la economía estadounidense. Un cambio en la visión para hacerla integral lograría que, en el mediano plazo, la economía fronteriza fuera un verdadero polo de desarrollo nacional que arrastrara en su evolución a una parte creciente de la economía nacional.

Los fenómenos monetarios que se vivieron en 1982 produjeron con momentánea intensidad los efectos buscados, pero no han sido consolidados suficientemente. La fuerte devaluación del peso logró durante algunas semanas reorientar el poder de compra hacia los bienes del país, no sólo de la industria fronteriza, sino de buena parte de la nacional. 1982 fue doblemente propicio para reencauzar la política federal del desarrollo fronterizo. Por un lado, como se dijo, la variación monetaria había ya iniciado el cambio y, por

el otro, una nueva administración federal estaba por comenzar y eso generalmente es coyuntura que favorece el cambio.

Sin embargo, como también se dijo, durante casi tres años se mantuvo un programa de acción inmediata que ignoró los elementos descritos y se concentró en mantener el estado de cosas anterior a 1982 por la vía de la actualización de algunos de los instrumentos de fomento económico descritos, fundamentalmente los comerciales. Todo esto, en la espera de la emisión del Programa de Desarrollo de la Frontera Norte (PRODEFRON), que no fue oficialmente publicado hasta mediados de 1985.

El PRODEFRON es la primera expresión programática de la política federal en la frontera. Es también la primera ocasión en que se da un enfoque integral que plantea un desarrollo armónico social y económico. El programa se abre a más de doce sectores que van desde las actividades primarias hasta vivienda, salud y educación, y para llevarlo a cabo desciende hasta la delegación de facultades de las autoridades centrales en sus representaciones locales, y a definir actividades y líneas de acción prioritarias para cada estado y municipio. En este sentido, el PRODEFRON representa un avance sustancial.

Sin embargo, el programa mantiene con frecuencia —sobre todo en el campo económico— un trato industrial de sector por sector, que reproduce la situación habitual al no lograr desde el principio eliminar posibles oposiciones entre las políticas sectoriales. Ciertamente que esta responsabilidad es asignada a los sectores mismos, pero se corre el riesgo de que el proceso se lleve más tiempo del requerido y sus resultados sean reducidos. Como quiera, será necesario esperar para constatar.

CONCLUSIONES

1. Visto en el largo plazo, el desarrollo fronterizo ha pasado por varios momentos. Primero habría que arraigar a la población y asegurar su abasto. Segundo, habría que encontrar los motores de la actividad económica que sentarían nuevas bases al desarrollo fronterizo. Tercero, habría que consolidar estas nuevas bases definidas por maquiladoras, comercio y turismo. Cuarto, se promovieron actividades menores vulnerables *vis a vis* el extranjero, para fortalecer la economía regional. Quinto y último, se plantea la realización de una política integral que involucra al desenvolvimiento económico y cultural.
2. Las actividades tradicionales se basan en importaciones a pesar de un declarado propósito de integración nacional.
3. Las políticas de fomento económico congruentes en lo individual, manifiestan oposiciones entre sí que no han permitido un desarrollo equilibrado

sectorialmente y su aplicación, restringida a la franja fronteriza, limita la integración económica con el resto del país.

4. Las circunstancias económicas de 1982 representaron un valioso momento para replantear las bases e instrumentos del desarrollo fronterizo.

5. El Programa de Acción Inmediata no previó cambios en la política y se propuso reforzar el estado de cosas de antes de 1982.

6. El PRODEFRON es el primer instrumento de política integral de mediano plazo que fortalece actividades tradicionales y no tradicionales, y por lo tanto, representa un avance, pero adolece de una congruencia intersectorial que promueva el desarrollo sectorialmente equilibrado y que elimine el concepto de franja fronteriza en favor de una integración nacional de doble vía.

7. El centralismo con que opera la administración pública, si bien contribuye a mantener los propósitos nacionales respecto de la frontera norte, no ha realizado una evaluación frecuente de sus instrumentos a fin de reorientarlos conforme el crecimiento dinámico de la frontera va cambiando su perfil.

8. Más que accionar sobre el desarrollo, la administración pública reacciona a presiones que con frecuencia desarticulan los propósitos de la política económica. Es preciso que, definida la estrategia y líneas de acción en el PRODEFRON, el gobierno, con el concurso de los fronterizos, logre un desarrollo armónico en lo económico y en lo social, y la frontera norte se consolide como una de las regiones económicas más pujantes del país.