



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ECONOMÍA

63  
25J

"POLÍTICA REGIONAL PARA EL  
DESARROLLO DE LA FRONTERA NORTE:  
1965-1991"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA

JOSE GUILLERMO HUERTA DELGADILLO

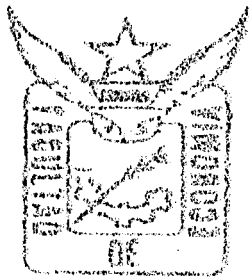
DIRECTOR DE TESIS

DR. BENJAMIN GARCIA PAEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA D.F.

1995

FALLA DE ORIGEN





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

"POLÍTICA REGIONAL PARA EL DESARROLLO  
DE LA FRONTERA NORTE: 1965-1991"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A

JOSÉ GUILLERMO HUERTA DELGADILLO

DIRECTOR DE TESIS

DR. BENJAMÍN GARCÍA PÁEZ

Ciudad Universitaria, D. F.,

1995.

a José y Elodia (+)  
Javier, Enrique, Consuelo y Jesús

para Carolina

## AGRADECIMIENTOS

Manifiesto mi reconocimiento integro a la Universidad Nacional Autónoma de México, y a la Facultad de Economía en particular, en la factibilidad de recorrer el camino que culmina con el presente trabajo.

Mi sincero agradecimiento al **Dr. Benjamín García Páez** por el interés, dirección y tiempo otorgado; y una total gratitud al Lic. Bartolo Reyes Reyes, sin su apoyo no hubiera sido posible la entrega de este documento.

A las personas que en forma directa ayudaron en esa misma trayectoria: profesores, empleados, trabajadores, y compañeros de la FE-UNAM.

Asimismo, no puedo dejar de considerar a todas aquellas que, aún indirectamente, influyeron para su elaboración.

**"POLÍTICA REGIONAL PARA EL DESARROLLO  
DE LA FRONTERA NORTE: 1965-1991"**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>I MARCO INSTITUCIONAL</b>	<b>7</b>
<b>I.1 ANTECEDENTES ECONÓMICOS</b>	<b>7</b>
<b>I.2 ANTECEDENTES JURÍDICOS</b>	<b>13</b>
<b>I.3 PROGRAMAS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO PARA LA ZONA         FRONTERIZA NORTE (ZFN)</b>	<b>19</b>
<b>II ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y POLÍTICA REGIONAL</b>	<b>30</b>
<b>II.1 CONTEXTO NACIONAL</b>	<b>32</b>
<b>II.2 LA ZFN EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO</b>	<b>41</b>
<b>II.3 PLANEACIÓN INSTRUMENTADA A LA ZFN</b>	<b>45</b>
<b>II.3.1 PROGRAMA NACIONAL FRONTERIZO (PRONAF, 1961)</b>	<b>45</b>
<b>II.3.2 PROGRAMA DE APROVECHAMIENTO DE MANO DE             OBRA (MAQUILADORAS, 1965)</b>	<b>46</b>
<b>II.3.3 PROGRAMA DE DESARROLLO ECONÓMICO             FRONTERIZO (1971)</b>	<b>52</b>
<b>II.3.4 COMISIÓN COORDINADORA DE DESARROLLO DE             LAS FRANJAS FRONTERIZAS Y ZONAS LIBRES             (CODEF, 1977)</b>	<b>57</b>
<b>II.3.5 PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO DE LAS             FRANJAS FRONTERIZAS Y ZONAS LIBRES             (PRONADEF, 1981)</b>	<b>57</b>
<b>II.3.6 COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA EL DESARROLLO             DE LA ZFN (CIDEF, 1983)</b>	<b>58</b>
<b>II.3.7 PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA FRONTERA             NORTE (1985)</b>	<b>59</b>



<b>III EVOLUCIÓN PRODUCTIVA DE LA ZFN</b>	<b>60</b>
<b>III.1 PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO</b>	<b>60</b>
<b>III.1.1 INDUSTRIA MAQUILADORA</b>	<b>60</b>
<b>III.1.2 ARTICULO GANCHO</b>	<b>67</b>
<b>IV MEDIDAS ADICIONALES PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LA ZFN</b>	<b>83</b>
<b>IV.1 INDUSTRIA FRONTERIZA</b>	<b>83</b>
<b>IV.2 RÉGIMEN DE ZONA LIBRE</b>	<b>85</b>
<b>IV.3 TURISMO</b>	<b>88</b>
<b>IV.4 CENTROS COMERCIALES</b>	<b>90</b>
<b>IV.5 AUTOMÓVILES</b>	<b>91</b>
<b>IV.6 FOMENTO A LA INDUSTRIA NACIONAL PARA         ABASTECER LA ZFN</b>	<b>94</b>
<b>IV.7 CEPROFIS</b>	<b>94</b>
<b>IV.8 CENTROS DE ACOPIO</b>	<b>95</b>
<b>IV.9 CENTRALES DE ABASTO</b>	<b>95</b>
<b>V CONCLUSIONES</b>	<b>96</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>102</b>
<b>ANEXO ESTADÍSTICO</b>	<b>105</b>

## INTRODUCCIÓN

La relación fronteriza entre dos naciones con estructuras económicas y culturas disímiles, derivan con el tiempo en discrepancias naturales y recurrentes. La experiencia histórica a mostrado que una delimitación territorial impulsa diferencias económicas, desigualdades sociales y enfrentamientos políticos, como ha sucedido en diversas partes del mundo, en diferentes épocas.

Por lo que entre países fronterizos no es difícil encontrar situaciones contradictorias y injustas entre ellos que, eventualmente, se hayan traducido en soluciones trágicas.

En la zona norte de México se han presentado relaciones encontradas con el país vecino. A partir de la separación territorial-formalizada a mediados del siglo pasado-, se han podido detectar desacuerdos como: imposiciones de diversas leyes, aprovechamiento en materia de recursos, conflictos derivados por la misma situación geográfica, relaciones comerciales y laborales sólo parcialmente favorables, entre otras, son manifestaciones que se han observado por la vecindad con los Estados Unidos.

La interdependencia con la nación más desarrollada del orbe, en conjunción con la problemática interna de desarrollo, son hechos acumulados que en los últimos años derivaron un creciente interés político nacional sobre la región.

En este contexto, la migración de gran cantidad de nacionales hacia la zona norte del país, con el deseo innegable de traspasar la frontera para tratar de laborar y radicarse en la nación vecina, ha tenido como causal fundamental interno el desarrollo incipiente de algunos estados y regiones del país.

El fortalecimiento económico nacional observado sólo en determinados polos de crecimiento en combinación con diversos factores externos, como el requerimiento de mano de obra, impulsaron a grandes grupos de mexicanos a tratar de integrarse en

una relación de trabajo y, en esa medida, poder permanecer temporal o definitivamente en la nación vecina.

La estrecha interrelación entre México y Estados Unidos, en buena parte explicado por los movimientos migratorios, adquiere un interés mayor a partir de su integración económica directa siendo, definitivamente, asunto de relevancia binacional en los últimos años.

El vínculo de los dos países, con economías profundamente asimétricas y una problemática en común, como es el caso de los movimientos poblacionales internos, es analizada como una constante histórica en este documento.

Las viejas y complejas relaciones asociadas a la vecindad con Estados Unidos y la migración poblacional interna hacia aquella zona, son las razones fundamentales que impulsaron inicialmente la inquietud por la realización de este trabajo.

En éste, se toman en consideración elementos, indicadores y variables como los antecedentes generales de la zona, los programas regionales, los planes nacionales; así como, determinadas situaciones coyunturales que serán las referencias y puntos a observar con más detalle y, en último momento, los que fundamentarán su estructura.

Asimismo, para el documento, se revisan determinadas relaciones socioeconómicas directas entre los dos países, y se retoman del panorama internacional, aquellas que han sido formuladas hacia la ZFN.

El término de Zona Fronteriza Norte (ZFN en adelante), se aplica para enmarcar los conceptos o definiciones que las más distintas fuentes y autores han utilizado al respecto; v. gr.: región fronteriza norte, franja fronteriza, línea fronteriza, línea divisoria norte, área fronteriza norte, etcétera.

En los últimos años se han realizado múltiples actividades, reuniones y trabajos relacionados con el tema. Se han exteriorizado comentarios y planteamientos con resultados diversos en el ámbito

académico, de organizaciones no gubernamentales, en reuniones binacionales nacionales, comités ciudadanos, etcetera. Además, de que también se han observado manifestaciones sociales y pronunciamientos de tipo político y de orden laboral, entre otros muchos aspectos.

El renovado interés por la compleja relación fronteriza entre México y Estados Unidos, que se revela en múltiples foros de análisis y discusión, motivó que mi investigación no sólo pretendiera el comentar los problemas regionales sino, también, tratará de aportar algunos elementos de estrategia económica.

Por lo que, en el marco introductorio del trabajo el tratar de sustentar la problemática fronteriza, o de plasmar las condiciones en que se basa el desarrollo de la zona, es aceptar y, en buena medida, incursionar en el secular y diversificando laboratorio en que se ha convertido la región. Al abordarlo, no es posible soslayar el entorno de su caracterización.

Así, se han detectado gran cantidad de condicionantes y limitantes al desarrollo de la ZFN. Para referirlas, no se deben de considerar sólo las etapas culminantes de la región, sino, los indicativos nacionales sobresalientes en esos tiempos. Entre ellas se encuentran: situaciones demográficas, económicas, políticas y culturales; incluyendo, también, las circunstancias geográficas que han sido significativas.

Para los fines de este reporte, los elementos a considerar, que quedarían enmarcados por el período comprendido entre 1965 y 1991, se refieren a la implementación de las políticas de desarrollo fronterizo y su evaluación en razón de los planes estratégicos y sus objetivos nacionales.

Mediante el análisis de las diversas modalidades que prevalecieron en el país, durante ese período, y principalmente por la propia estructura económica de la ZFN, se puede establecer que una de las causas que sustentan la problemática regional ha sido la mínima reciprocidad entre las economías fronteriza y del país.

Esta afirmación, en conjunto al constante flujo migratorio que históricamente a registrado la ZFN -incrementado considerablemente los últimos años- proyectó efectos inestables inmediatos en las características socio-económicas de la zona.

Por tanto, la enorme desvinculación económica y la concentración poblacional han sido los factores que han mantenido a la región en una relación de interdependencia asimétrica favorable a los Estados Unidos.

Asimismo, se puede establecer, entonces, que la escasa integración de la economía nacional con la economía de la ZFN y los flujos sociales internos son, también, causas determinantes que sustentan e impulsan el proceso desnacionalizador de la zona, el cuál es perceptible a través de la desvinculación cultural que afecta particularmente a los habitantes de esa región.

Bajo este panorama, el presente trabajo pretende alcanzar los objetivos siguientes:

- 1.- Plasmar aquellas modalidades que fueron determinantes para alcanzar los niveles de desarrollo económico de la ZFN,
- 2.- Delimitar las políticas de desarrollo que se han instrumentado en la ZFN durante el período 1965-1991, y ubicar los programas específicos al interior de los planes nacionales, y
- 3.- Evaluar de manera particular los instrumentos de política más importantes que se aplicaron en la región, mostrar los resultados obtenidos durante el período y analizarlos comparativamente.

En esta perspectiva, las hipótesis centrales que guiaron la presente investigación fueron:

- a) Las políticas económicas, tanto nacionales como regionales, no influyen significativamente en el desarrollo general de la ZFN,
- b) Las modalidades económicas de la ZFN se vinculan más a movimientos y condiciones externos, por su vecindad con los Estados Unidos, que a una integración con el resto de la República Mexicana,

- c) Las políticas económicas favorables aplicadas a determinadas ramas de la economía, influyen determinantemente en el atraso de una base industrial fortalecida en la región, y
- d) Las relaciones entre ambos países se han transformado en una interdependencia económica favorable a la nación vecina.

En relación a la metodología aplicada, se realizó la recopilación de los documentos que integran los Planes y Programas, tanto nacionales como fronterizos; así como también, se retomaron diversos libros, revistas, trabajos periodísticos, estadísticas y ensayos relacionados sobre la temática. También, se incorporó información que en su contenido ofrezca algunos aportes sobre la ZFN, en sus diferentes áreas de estudio.

Una vez hecho el acopio informativo, se procedió a realizar el análisis de los objetivos y las metas propuestas, y de manera particular, a la revisión de aquellos indicadores más representativos, tanto en documentos oficiales como en los no oficiales.

De ahí que indistintamente en los diversos apartados del documento se manejan las variables indicativas relacionados a la región, observándose sus fluctuaciones más importantes, a través de los instrumentos analíticos adecuados.

Bajo este marco, la década de los sesenta nos indica el período en que las autoridades federales, en corresponsabilidad con los diversos sectores locales, inciden directa y de forma permanente en los programas de desarrollo de la ZFN.

Así, la tesis señala las condiciones que sustentaron e impulsaron el interés sobre la zona y asienta en su interior, los proyectos de desarrollo implementados durante el período 1965-1991.

En la perspectiva de cumplir con los objetivos y las hipótesis propuestas, los resultados de la investigación se plasman bajo la siguientes estructura.

El primer capítulo presenta los antecedentes económicos, jurídicos y la evolución que en los últimos años ha observado las políticas de desarrollo instrumentadas a la ZFN. Comprobando que la

zona adquiere una responsabilidad creciente para el interés nacional y una gran significación para los dos gobiernos limítrofes

El segundo capítulo plantea las estrategias de desarrollo y política regional que se han instrumentado en la región durante 1965-1991. Se constatan las repercusiones que sobre la zona fronteriza han tenido los proyectos de desarrollo específicamente implementados. Además, se exponen las distintas opciones de políticas y se presenta el desglose por sectores de la estructura productiva de la línea fronteriza. Destacándose el interés sobre la ZFN, por el material (oficial y no oficial) generado en las reuniones de trabajo y de análisis, y por los ensayos que se producen en ambos países.

En el tercer capítulo, se efectúa el análisis y la evaluación que sobre su desempeño obtuvieron los principales instrumentos aplicados a la zona, como son : la industria maquiladora y las relaciones comerciales externas (artículo gancho). La significación que alcanzaron estos dos instrumentos en todo el período analizado, se manifiesta por la gran importancia que han mantenido en esos años.

En el cuarto capítulo, se presentan algunos instrumentos que permiten una evaluación de las condiciones de la ZFN, pero que no han sido determinantes en la evolución del desarrollo regional. Se observa que la aplicación de esos programas no derivaron en los resultados previstos, lo cual se evidencia por la constante adecuación a las políticas instrumentadas y por la concentración realizada sólo en determinados sectores.

Finalmente, en el quinto capítulo se presentan las conclusiones más importantes que se derivan de la investigación realizada en torno a una de las políticas con que, se considera, mejor puede evaluarse la congruencia y efectividad de las estrategias instrumentadas para el desarrollo de la ZFN.

Asumo, sin embargo, la responsabilidad intelectual por el grado de aproximación que pueda alcanzar en esta última perspectiva.

# C A P I T U L O I

## M A R C O I N S T I T U C I O N A L

### I.1 ANTECEDENTES ECONÓMICOS

La ZFN obtiene la categoría de línea divisoria fronteriza con la firma de los tratados de Guadalupe-Hidalgo en 1847. Acuerdos que en su formalización muestran, finalmente, que son el resultado de un proceso de desnacionalización territorial -paulatino- en su aplicación. Premeditadamente calculado por intereses externos, e internos.

La formación de una nueva frontera legal entre México y Estados Unidos que ofrece, en aquellos tiempos, la factibilidad para la penetración de los capitales norteamericanos en nuestro país conlleva implícitamente la pérdida de la mitad del territorio nacional y, en consecuencia, la transferencia de abundantes riquezas naturales como: terrenos auríferos, aprovechamiento de costas y mares, grandes extensiones agrícolas, la utilización de las aguas del Río Colorado, y los ricos mantos petroleros (explotados posteriormente), entre otros recursos.

Históricamente, por los períodos determinados, se encuentra un aspecto que evidencia la relación, inversamente proporcional, entre la actitud y las políticas de expansión de los Estados Unidos y, por el contrario, la proyección sólo selectiva y centralizada en que se concentraron los españoles en la etapa de conquista.

Los ibéricos, ubicaron su presencia e interés en determinadas regiones mineras del país únicamente y la política de los estadounidenses en cambio, implicaba un enfoque y una tendencia expansionista hacia las regiones sureñas del continente.



"Las leyes de colonización de 1573 pretendían entusiasmar a nuevos expedicionarios (hacia el norte) mediante el otorgamiento de títulos nobiliarios, grados militares, concesión de tierras y encomiendas"<sup>1</sup>. "Nuestro país perdió primero a Texas en 1845; luego en la guerra de 1847 casi todo el resto de la zona; finalmente, con lo que se conoce como la venta de la Mesilla, se quedó sin parte del sur de Nuevo México y de Arizona"<sup>2</sup>

Con la nueva delimitación fronteriza instaurada a mediados del Siglo XIX, no sólo se modifican las estructuras jurídicas y geográficas del área sino que se van transformando también las condiciones económicas, sociales y culturales de la ZFN.

La política de acaparamiento territorial de los Estados Unidos, resultado de una economía productiva y mercantil en pleno desarrollo, contrastaba notablemente con el exiguo avance regional del país que, desvinculado totalmente del sistema nacional, aceptaba la penetración y fortalecimiento de sectores y ramas de la economía estadounidense a la región.

"El desfase entre la conformación política mexicana y el desarrollo de su mercado interno ayuda a entender no sólo el proceso de desmembramiento del territorio nacional, sino también la inestabilidad del régimen económico liberal de que habrían de ser objeto los territorios fronterizos del norte de México a partir de los tratados de Guadalupe."<sup>3</sup>

La situación prevaleciente en ese período mostraba la falta de eficiencia de la economía interna para establecer células productivas o comerciales en la región, y por otro lado, se observaba, también, la incapacidad para proveer con bienes del país las localidades fronterizas.

<sup>1</sup> ALESSIO R. Vito, "Coahuila y Texas en la época Colonial", Ed. Porrúa, 2ª ed. México, 1978; citado por: Mendoza B., Eliseo, en "Administración del Desarrollo de la Frontera Norte", El Colegio de México, 1981, P.41

<sup>2</sup> DAVID J., Weber, " El México Perdido. Ensayos sobre el Antiguo Norte de México, 1540-1821", Int. Sepsetentas, México, 1966, P.6., citado por: Torres R., E. Olga. en "Economía de frontera. El Caso de la Frontera Norte de México", Tesis, UNAM, Facultad de Economía, 1979, P. 1

<sup>3</sup> Citado por: Tamayo, Jesús y Fernández, J. Luis, "Zonas Fronterizas. MEXICO-USA", CIDE, 1ª ed., 1983, P. 65-66.

Entre las razones principales que mantenían esta condición, y que en la actualidad algunas se encuentran vigentes, se puede mencionar: el aislamiento geográfico, la escasa concentración poblacional, insuficiencia en vías de comunicación, entre otros aspectos., son factores que limitaban considerablemente la oferta y el abasto nacional.

En este contexto, al observar la permeabilidad de la zona nacional con respecto a la economía externa, no es aventurado plantear que la desvinculación entre el sistema económico nacional y aquella parte del país permitió el avance comercial y, finalmente, el acaparamiento y aprovechamiento territorial por parte de los estadounidenses.

Ante esta situación, que se presentaba como un doloroso proceso de transición, y ante el hecho de posibles nuevas "conquistas" territoriales por parte de la nación vecina, el gobierno de la República Mexicana implementa acciones político-económicas como la creación de la Zona Libre del Estado de Tamaulipas, que posteriormente se extendió a Nuevo León y Chihuahua.

Este régimen, la Zona Libre, que consiste en un tratamiento fiscal de excepción, buscaba en su aplicación alcanzar un doble propósito: inducir una concentración poblacional en la región y abastecer con productos externos sin el pago de los impuestos correspondientes a la población asentada, y la que recién se establecía en la ZFN.

"En 1861 el gobierno de Benito Juárez ratificó la iniciativa que tres años antes habían tenido el gobernador de Tamaulipas y el jefe militar liberal de esa entidad, general Juan José de la Garza. Tal iniciativa hacía posible la libre importación de bienes destinados al consumo de la población de las localidades, que a partir del tratado de Guadalupe, se habían convertido en fronterizas."<sup>4</sup>

Por este hecho, la región Noreste, principalmente Tamaulipas, se convirtió en una activa área comercial que se incrementó y fue expandiéndose, por el desarrollo de las actividades militares en la guerra civil norteamericana.

---

<sup>4</sup> op. cit. Tamayo, J. y Fernandez, J. L., p. 67.

Paralelamente, esta modalidad conflictiva contribuyó, también, al surgimiento del contrabando de mercancías extranjeras (no sólo de Estados Unidos) hacia el interior del país. Característica similar hoy día en toda la ZFN.

La estructura económica que prevalece en la región se finca en las relaciones que favorecen principalmente al comercio y al sector servicios, en detrimento de las áreas económicas más dinámicas y productivas.

Dentro de este período, y por el régimen fiscal autorizado a la zona, la situación se vuelve insostenible. El tratamiento especial y preferencial que mantiene su estructura económica, y que se encuentra sustentado por el privilegio concedido a la población fronteriza a costa de el erario de la Hacienda Pública, es abolido en el año de 1905.

En otro enfoque, un hecho que llegó a ser determinante en la ZFN fue la instauración de ramales de ferrocarril, en ciudades y pueblos. En alto grado influyó en el aspecto económico y social de ambas naciones.

También, diversos elementos, tanto internos como externos, se conjugaron en los primeros quinquenios del presente siglo para transformar las estructuras de la región. Entre ellos destacan: la acelerada expansión de todas las ramas de la economía de los Estados Unidos y la incorporación de este país en el primer conflicto bélico mundial, que deriva en la súbita y consecuente necesidad de mano de obra extranjera; y al interior del país, el conflicto revolucionario que provocó profundos desequilibrios económicos, sociales y políticos, e impulsando, en buena medida, una mayor concentración poblacional en la ZFN, el receso en las actividades comerciales por las derogaciones del régimen de Zona Libre, la reducida inversión que no fortaleció e impulsó el crecimiento de los sectores primario e industrial en la franja fronteriza, fueron entre otras, manifestaciones que sustentaban el panorama regional. Situación que impulsaba una adecuación en las

actividades y una posible transformación en la estructura económica.

La modificación en la zona producto del fomento otorgado sólo a determinadas actividades económicas y que, por otro lado, tranquilizaba la inestabilidad social de la ZFN, arrojó como consecuencia la proyección y fortalecimiento de las ramas de servicios y el turismo. El asentamiento de los lugares de distracción y diversión que surgieron a lo largo de la línea fronteriza se presentan, en buena medida, por la escasez de las inversiones en las áreas productivas o comerciales.

"Ciudad Juárez, prospera en esta época como el gran centro de diversión, el proveedor de licor, el centro de juegos de azar, etc.; incluyendo actividades turísticas, sin embargo, entre más se aprecian a Cd. Juárez y a las ciudades fronterizas, más dependían de Estados Unidos."<sup>5</sup>

En este aspecto, la ZFN del país no alcanza a establecer y fortalecer las ramas económicas primarias y productivas que impulsen el posible fortalecimiento en la economía de la zona. Aunado a esta situación, e independientemente de los acontecimientos suscitados al interior del país, la depresión del sistema capitalista de los años veinte seguía incrementando y fortaleciendo paulatinamente al sector "servicios" en la franja norte del país.

Producto directo del desequilibrio mundial y derivados de la crisis de 1929-1933 los efectos inmediatos que se observaron en la ZFN fueron: la deportación masiva de la tercera parte de mexicanos avecindados o que laboraban al otro lado del Río Bravo, y la crisis financiera del país causada por la devaluación de la moneda respecto al dólar, que en el período de la cuarta década alcanzó un 165% al pasar de 2 pesos en 1931 a 5.6 pesos en 1940.

Con la finalidad de atenuar la nueva problemática la región el Gobierno Federal dio nuevo impulso a las actividades comerciales de la zona al reconstituir los regímenes de preferencia con la

---

<sup>5</sup> Melesio N., J. Carlos, "Migración y Fuerza de Trabajo en la Zona Fronteriza de Tijuana", Tesis, UNAM, Facultad de Economía, 1983, p.32.

creación de los Perímetros Libres de Baja California Norte en 1933. En ese período se localizan los primeros documentos que contienen las bases legales para la creación de la ZFN, quedando enmarcada oficialmente en la Ley Aduanera publicada en 1935.

Al establecer esta medida se muestran las circunstancias que han prevalecido en la ZFN hasta nuestros días, y que se puede describir como una constante en la historia de esa región: una débil estructura productiva regional, la incapacidad de crear una integración o interrelación con el interior del país que supere las conexiones externas, un continuo crecimiento demográfico y una subordinación creciente con el país vecino en múltiples aspectos.

Inmiscuido en el conflicto de los años cuarenta, los Estados Unidos demandan mano de obra mexicana estableciéndose nuevamente contratos laborales. Se abren así, fuentes de empleo para trabajadores nacionales con la posibilidad de radicarse definitivamente en territorio norteamericano. Estos convenios se prorrogan de manera continúa hasta su culminación en la segunda mitad de los años sesenta.

En otro enfoque, la economía nacional se encamina hacia una concentración de la producción en pocas áreas geográficas y sectoriales. Estos polos se encuentran alejados de la ZFN en donde prevalece un mayor interés en el crecimiento del sector terciario de la economía, a diferencia del avance que se observa en determinadas actividades productivas del país.

La reordenación estratégica de los programas nacionales, por su concentración y centralización económica, tiene como efecto inmediato un desplazamiento del sector agropecuario como sostén histórico estructural de la vida productiva de la nación, obteniendo una grave afectación en lo social.

En este marco, la ZFN absorbió gran parte de la creciente migración de mexicanos desplazados de sus terrenos laborales. Parte de ésta población se traslada para establecerse temporal o definitivamente en las áreas fronterizas con la finalidad primaria de emplearse en cualesquier lado de la línea.

En los años subsecuentes, por la concentración poblacional y por la debilitada estructura económica regional, la distribución de bienes y productos diversos es realizada, casi totalmente, por la actividad comercial de importación.

El aumento poblacional y el desabasto a la ZFN incrementan el intercambio externo. Además de ir induciendo la instauración de células productivas con carácter, definitivamente, de muy especiales.

Estas especialidades industriales, pequeñas y medianas empresas son atraídas por las condiciones preferenciales de la zona en cuando a ventajas comparativas, sobre todo costos; y por otro lado, son el campo que responde a las necesidades específicas del capital internacional, particularmente al enfoque multinacional norteamericano.

La nueva división internacional del trabajo \_\_ establecidas ya en los países asiáticos y caribeños\_\_ se establece en territorio nacional: la Industria Maquiladora llega a México.

El panorama que se contempla a mediados de la década de los sesenta, impulsa a las autoridades federales a una reorientación significativa en el esquema de las políticas de desarrollo regional en la ZFN.

Las acciones emprendidas para reestructurar las áreas económicas de la franja, parte medular del documento, y en razón de las condiciones detectadas en este período, serán analizadas a fondo en los capítulos y apartados siguientes.

## **I.2 ANTECEDENTES JURÍDICOS**

Dentro de las políticas que se implementan en determinados sectores la política fiscal, constituye un instrumento significativo para promover y orientar diversas actividades económicas, así como para impulsar a diferentes áreas y agentes de la economía. En este contexto, las medidas aplicables más comunes son: exenciones fiscales, la aplicación de subsidios, disminución en las cargas impositivas, estímulos o apoyos fiscales, etc.

De acuerdo a las especificidades del caso, la política fiscal tiene entre otros objetivos: el estimular la industrialización de sectores y actividades económicas, regular la distribución y comercialización de bienes e impulsar económicamente determinada área geográfica.

En nuestro país, en base a diversos factores y características de una particularidad especial, se han adoptado regímenes fiscales de excepción a determinadas zonas o áreas del país.

Por causas geográficas, económicas y políticas la ZFN contiene condiciones diferentes al resto de la República Mexicana, que le han permitido aprovechar la instrumentación de determinados tratamientos fiscales como la Zona Libre y la Franja Fronteriza.

Los regímenes particulares aplicados a la ZFN se fundamentan, sobre todo, por la exención del pago de impuestos a la importación, y junto a otros apoyos, permiten a las autoridades respectivas impulsar, inducir y promover el desarrollo de la región.

"Las Zonas y Perímetros Libres del país, tuvieron su origen por el aislamiento geográfico en que se encontraban esas regiones. La falta de una comunicación eficaz, rápida, directa, y la escasez de población, eran factores determinantes para que la concurrencia de productos nacionales a estas regiones fuera limitada o inexistente, además, por esta razón sus actividades socioeconómicas eran muy incipientes y sus condiciones y circunstancias diferentes a las del resto del país. Por esta razón, el Gobierno Federal creó este Régimen Fiscal como instrumento que permitiera mejorar las condiciones de vida de esa población, a través de la importación libre de impuestos de las mercancías extranjeras que fueran utilizadas o consumidas en dichas áreas y también la importación libre de impuestos para aquellos artículos que fueran producidos o transformados dentro de las citadas áreas".<sup>6</sup>

En esta línea, el antecedente legal más remoto que aparece en México se ubica a mediados del siglo XIX. Específicamente, en 1858 es cuando se expide el primer decreto sobre la Zona Libre, que concede la importación libre del pago de impuestos a las mercancías

---

<sup>6</sup> "Disposiciones legales sobre Zonas y Franjas Fronterizas", SHCP, 1980, p. 21.

de primera necesidad en poblaciones fronterizas del Estado de Tamaulipas, y que fue ratificado por Benito Juárez en 1861.<sup>7</sup>

El tratamiento mencionado se extendió a toda la frontera norte en una Latitud de 20 Km hacia el interior de la línea fronteriza, bajo la Ordenanza de Aduanas en enero de 1885.

Ahora bien, la diferencia que se encuentra entre el Perímetro y Zona Libre es, fundamentalmente, la extensión territorial. Mientras que el Perímetro Libre contempla sólo el área urbana de una población fronteriza, la Zona Libre puede abarcar varias poblaciones e inclusive todo el territorio estatal.

En seguida, se presentan cronológicamente los decretos oficiales que sobre los regímenes de Perímetros y Zonas Libres de la Región Norte se han publicado en el presente siglo:<sup>8</sup>

- 1905 abolición del decreto de Zona Libre en todo el territorio nacional,
- 1933 agosto, se crean los Perímetros Libres de Ensenada y Tijuana, Baja California,
- 1939 junio, se crean las Zonas Libres en los territorios del norte y sur de Baja California y, en el Estado de Sonora,
- 1946 febrero, se amplían por cinco años la Zona Libre de los territorios de Baja California Norte y Sur, y parcial del Estado de Sonora a partir del primero de enero de 1947,
- 1948 abril, decreto que establece un Perímetro Libre dependiente de la aduana fronteriza de Agua Prieta, Son.,
- 1949 noviembre, ampliación por 15 años de la Zona Libre de Baja California Norte y Sur, y parcial de Sonora a partir del primero de enero de 1952,
- 1951 octubre, decreto que establece el Perímetro Libre de Nogales, Son.,
- 1966 diciembre, decreto que amplía del primero de enero de 1967 al 30 de julio de 1970 la Zona Libre de los territorios de Baja California Norte y Sur, y parcial del Estado de Sonora,

<sup>7</sup> Op. Cit., Tamaño, J. y Fernández J. L., p. 67.

<sup>8</sup> "Disposiciones Legales para el Desarrollo Económico Fronterizo", SHCP. 1976 y 1980.



- 1971 julio, decreto que establece la ampliación hasta el 30 de junio de 1973 del Perímetro Libre de Nogales, Son.,
- 1971 julio, decreto que amplía la vigencia de la Zona Libre de la Península de Baja California y la Zona Libre parcial de Sonora, hasta el 30 de junio de 1977,
- 1973 junio, prórroga al Perímetro Libre de Nogales, Son. hasta el 30 de junio de 1974,
- 1974 junio, acuerdo que establece prórroga al Perímetro Libre de Nogales, Son. hasta el 31 de Octubre de 1974,
- 1977 junio, decreto por el que se amplía al 30 de junio de 1978 la vigencia del régimen aduanal de las Zonas Libres del Estado de Baja California, Baja California Sur y parcial de Sonora,
- 1978 junio, se prórroga hasta el 30 de junio de 1985 la vigencia de la Zona Libre del Estado de Baja California y parcial de Sonora,
- 1978 junio, decreto por el que se prórroga hasta el 30 de junio de 1985 la vigencia de la Zona Libre del Estado de Baja California Sur,
- 1985 junio, decreto por el que se prorroga hasta el 30 de junio de 1991, la vigencia de la Zona Libre del Estado de Baja California y parcial de Sonora,
- 1985 junio, decreto por el que se prorroga hasta el 30 de junio de 1991, la vigencia de la Zona Libre del Estado de Baja California Sur (a partir de esta fecha, retomados de los D.O. de la F.),
- 1991 junio, decreto por el que se prorroga hasta el 30 de junio de 1992, la vigencia de la Zona Libre del Estado de Baja California y parcial de Sonora,
- 1991 junio, decreto por el que se prorroga hasta el 31 de diciembre de 1992, la vigencia de la Zona Libre del Estado de Baja California Sur.

Hoy , tanto en la ZFN como en la zona fronteriza del sur, subsisten regímenes de Zona Libre vigentes.

Se estima que en las Zonas Libres de la ZFN las personas físicas o morales pueden importar, sin pago de impuestos de acuerdo a este

régimen, aproximadamente el 80 por ciento del total de las fracciones arancelarias de la Tarifa de Ley del Impuesto General de Importación (TIGI). Se calcula que la zona libre de Baja California y parcial de Sonora, y la zona libre de Baja California Sur tienen 9,441 y 9,456 fracciones exentas que alcanzan ese 80 por ciento.

En relación a la Franja Fronteriza, el sustento jurídico o legal se encuentra definido explícitamente por las disposiciones que contenían los artículos del Código Aduanero. En la actualidad, se fundamentan por la Ley y el Reglamento Aduanero (vigentes a partir de 1982).

Sus antecedentes más remotos los encontramos en la Ley Aduanal emitida en el régimen del General Lázaro Cárdenas en el año 1935, la que en su artículo 238 menciona ya la existencia de dicha franja.

El párrafo anterior, se puede establecer como el primer antecedente formal de la franja, ya que presenta los fundamentos jurídicos en el marco de las Leyes Aduanales reglamentadas y emitidas por las autoridades federales; y por tanto, con autorización legal suficientemente reconocida. Sin embargo, desde la época de la Reforma y con el surgimiento del Gobierno Republicano ya se consideraba, de una manera objetiva, a la franja fronteriza como frontera económica y además, región susceptible de tratamiento especial desde el punto de vista jurídico-fiscal.

Con la base legal contenida en el texto aduanero y sustentada en su reglamentación, las disposiciones sobre la ZFN para poder introducir mercancías libres de gravámenes se modificaron en abril de 1952. Los artículos en que se basan los nuevos ordenamientos son: 285, 285 bis y 366.

Posteriormente, el código aduanero sufrió continuas reformas y adiciones sobre los artículos referentes a la línea o franja fronteriza. Entre ellos: diciembre de 1966, por decreto reforma al Art. No. 285; diciembre de 1967, la Ley reforma el Artículo No. 11, y adiciona el Artículo No. 11 bis; diciembre de 1968, por la ley reforma al Art. No. 285 y por decreto es reformado totalmente en

diciembre de 1972 con vigencia desde el 1 de diciembre de 1973; diciembre de 1971, reformado por la ley del Art. No. 285 bis con vigencia desde el 1 de enero de 1972.

Asimismo, los siguientes artículos del Código aduanero, en alguna medida, se encuentran relacionados con la ZFN: Art. No. 9, fracciones I, II y III; Art. No. 13; Art. No. 22, fracciones I, II y III; Art. No. 28, fracciones I, II y III; Art. No. 366; Art. No. 367; Art. No. 368 y Art. No. 417, fracciones I a IX.

Para las Zonas Libres, exclusivamente, se encuentran en el mismo código los siguientes Artículos: 654, 660, 666, 667, 724, 725, 726 y 727.

Por tanto, jurídicamente, la línea fronteriza se fundamenta en los Códigos y Leyes Aduanales con artículos específicamente elaborados (hecho que implica el sustento legal desde una óptica de política fiscal aplicada), y sus continuas revisiones y modificaciones tienen una relación directa por las necesidades determinadas de la región.

La representación jurídica, en donde descansan los conceptos relacionados a la ZFN en la actualidad, se encuentran en la Ley Aduanera (Título V, julio de 1982) y en su reglamentación. Explícitamente, se fundamenta en el artículo 114: "podrán ser consumidos por los habitantes de poblaciones dentro de una franja de veinte kilómetros paralelas a la línea divisoria internacional."

Finalmente, el fundamento jurídico vigente y aplicado a la ZFN (incluyendo también las zonas libres) se basa en dos decretos publicados el 31 de octubre de 1989 en el Diario Oficial de la Federación. El primero relacionado a la industria fronteriza y el segundo a la promoción del abasto eficiente de productos, tanto nacionales como de importación.

Así, considerando los antecedentes económicos y legales se muestra como ZFN del país a obtenido un gran significado nacional en los últimos años. Reconociendo la problemática tradicional del área y el desequilibrio económico-social que guarda, se comprende el porqué de su incipiente y lento desarrollo industrial.

La incidencia del Gobierno Federal con la implementación de diversas políticas, dadas las condiciones socio-económicas de la zona, no han obtenido las respuestas o avances esperados.

La promoción de acciones federales y locales no han encontrado el impulso que alcanzaron en otras regiones del país y así, por la insuficiente capacidad productiva de la región, se observan con mayor intensidad los desequilibrios económicos coyunturales, tanto internos como externos.

Contemplando, además, las condiciones geográficas e históricas y la desvinculación con el resto del país, se tiende a proyectar la situación fronteriza con reducidas posibilidades de crecimiento sectorial productivo.

Por esta caracterización, el interés nacional por la ZFN del país se incrementa a partir de los años sesenta.

### **I.3 PROGRAMAS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO PARA LA ZONA FRONTERIZA NORTE (ZFN)**

La política inducida e instrumentada a la ZFN del país, con la significación que obtienen los programas aplicados al área en cuanto a su ubicación cronológica, se presentan enseguida.

#### **Período 1958-1964:**

En el régimen de López Mateos, con la coordinación de la entonces Secretaría de Patrimonio Nacional, se implementó en 1961 el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF), siendo éste el primer programa general establecido para la ZFN.

Se buscaba, en ese primer intento, una integración de la ZFN a la economía nacional. Con la finalidad, también, de impulsar el fortalecimiento en las diversas áreas y sectores económicos de la zona.

Como prioridad fundamental, el programa establecía la sustitución de importaciones en la franja fronteriza.

Dentro de sus objetivos generales se pueden observar:

- i) Integrar la zona norte al resto del país,
- ii) Promover la comercialización,
- iii) Alentar el turismo,
- iv) Elevar el nivel de vida de la población, y
- v) Cambiar la apariencia física de las poblaciones fronterizas.

A fin de promover la ejecución de este programa se constituyó un fideicomiso en Nacional Financiera; pero al no obtenerse la mayor parte del crédito programado, no se consiguieron los resultados esperados.

Este hecho, se relaciona con la situación imperante en torno a la economía nacional, en donde las condiciones de promoción y de apoyo se proyectaban a otras áreas geográficas dado el auge industrializador del país en esos tiempos.

De los resultados que se pueden apreciar del PRONAF, que no fueron muy significativos a la economía fronteriza, sobresalen obras gubernamentales y de infraestructura social, así como algunas medidas aplicables a los sectores secundario y terciario.

Sin embargo, el PRONAF sustentaba ya, implícitamente, la necesidad de analizar y transformar las condiciones imperantes en la zona fronteriza.

El programa reflejó, por sus resultados, y siendo el primer intento coherente de una política económica instrumentada a la ZFN, que serviría más como marco de referencia para programas más ambiciosos en el futuro. Fue poco el beneficio obtenido en el entorno de la región.

**Período 1964-1970:**

El PRONAF mantuvo una vigencia hasta finales de esta administración, y de él se desprende que las inversiones de carácter productivo fueron nulas en la región.

Por otro lado, se observa que el programa condujo al incremento de las transacciones fronterizas con el apoyo otorgado al sector

comercial, así como también, del apoyo al turismo y al sector servicios.

Los efectos reflejados con su implementación, y al aplicarse como el primer programa regional para la transformación de las condiciones fronterizas, resaltan más en estos años por los aspectos políticos declarativos del proyecto, que por los resultados obtenidos.

Sólo se observaron alcances en la realización de ferias comerciales y exposición de productos, en la creación de infraestructuras diversas, en seminarios y conferencias de difusión cultural y en actividades artísticas; así como, en la realización de estudios socio-económicos relativos a ocho ciudades fronterizas.

La falta de financiamiento para la inversión inicial, se traduce en el problema principal en la aplicación del programa, al observar que del monto proyectado de \$ 3 780 millones de pesos, se ejerció solamente el 10% del estimado. Así, se explica el magro resultado.

Resulta evidente, por tanto, que la continuidad del programa únicamente toma el carácter formal del mismo, ya que al analizar los planteamientos de integración y desarrollo que se plasman en el documento, solo condujeron a mínimos beneficios locales.

Durante este período, en la ZFN y estando vigente el Programa Nacional Fronterizo, se detecta una transformación determinante en la región, con la apertura y establecimiento en la ZFN de las Empresas Maquiladoras.

Este sector, en gran medida, vino a modificar no sólo la estructura socioeconómica y su medio cultural, sino la fisonomía de la zona.

El proceso de cambio que implica la ubicación de esta industria en la franja divisoria, refleja las transformaciones al interior del país, como ocurre, también, en diferentes partes del mundo.

En esos meses, al termino de los convenios con los Estados Unidos sobre los trabajadores agrícolas (braceros), la región fronteriza

absorbe la mayor parte de los 185 mil campesinos, tanto flotantes como radicados, que retornaron al país.

Se conformaba así, una concentración poblacional no esperada con las consecuentes e inmediatas necesidades sociales, y la derivación de una problemática múltiple, producto de las condiciones manifiestas de la ZFN.

La transformación en la estructura económico-productiva de la ZFN, se inicia en 1965 con la implementación del Programa de Aprovechamiento de Mano de Obra (Industria Maquiladora), cristalizándose al entrar en operación la primera empresa en 1966.

La promoción de dicha industria tiene como objetivo fundamental el de combatir el desempleo de la zona, contando con el apoyo de diversos mecanismos de fomento y regulación, independientemente de las condiciones sociales.

#### **Período 1970-1976:**

A finales de los años sesenta se da por terminado el PRONAF con resultados, en el ámbito económico, poco considerables.

La continuidad que vincula al período sexenal anterior con el actual, en función a la política aplicada a la región, se sustenta en la adecuación y constante apoyo que se otorga al sector maquilador.

Esta relación conlleva la instauración de diversas medidas de regulación y fomento para la actividad maquiladora, entre otras: acuerdos temporales de importación de maquinaria, equipo y materias primas; contratos beneficiosos de arrendamiento, introducción con permisos especiales de técnicos y administradores extranjeros, etc.

Conjuntamente con las medidas de apoyo a la maquila, este sexenio se presenta como un período de impulso económico para la zona fronteriza.

El proceso transformativo se ubica en diferentes áreas y sectores económicos que reciben promoción para la diversificación de las actividades, sobresaliendo entre ellas el sector comercial.

En la rama comercial, se aplican políticas de fomento al sector a todo lo largo de la frontera, destacando: otorgamientos de franquicias para la importación de productos, el establecimiento del régimen para el artículo "gancho" a los comerciantes fronterizos, entrega de estímulos fiscales para la creación y ampliación de centros comerciales, apoyos crediticios, acuerdos específicos sobre determinados artículos, entre otros factores.

Por tanto, el aspecto comercial en la frontera es apoyado para reorientar y establecer prácticas que transformen las condiciones de abasto y distribución local.

En otro aspecto, se establecen acuerdos para la industria fronteriza (no maquiladora), que determinan al sector como de utilidad nacional. Sobretudo, quedan amparadas las pequeñas y medianas empresas al ser susceptibles a subsidios y estímulos fiscales para su consolidación.

Asimismo, se establecen medidas de apoyo y fomento con diversas ramas y sectores como: turismo, servicios, industria automotriz, entre otros. La finalidad es aumentar la oferta regional e incrementar la retención de los consumidores en el territorio nacional.

Bajo este marco, se sigue la ampliación de las políticas de fomento hacia diferentes áreas económicas; la instrumentación de medidas de regulación para el comercio fronterizo, la creación de instrumentos fiscales especiales para la frontera, los programas específicos para el fomento al turismo y los servicios, la importación preferencial de vehículos, la planificación de una estructura urbana determinada, etc., en si, las políticas de aplicación directa a la franja fronteriza. Se siguen estableciendo condiciones preferenciales a la ZFN.

Este panorama se consolida, aún más, con la creación Gubernamental-Empresarial de la Comisión Intersecretarial (1972) y de los Comités de Promoción Económica (1973) para la ZFN.



En forma definitiva, en esta administración se canaliza el mayor apoyo otorgado a la ZFN, en cuanto a políticas inducidas a la región.

La comisión y los comités proponían como objetivo principal declarativo, el mantener a la región en estrecho vínculo con las áreas y sectores nacionales.

En los últimos meses de este período presidencial se instrumenta una devaluación de la moneda que genera gran incertidumbre, tanto en la población como en los sectores económicos de la ZFN. El desequilibrio financiero afecta de manera amplia la capacidad de compra, interna y externamente, y reduce los niveles de producción y comercialización; además de congelar, temporalmente, las transacciones fronterizas y el sector externo regional.

**Período 1976-1982:**

En los inicios del sexenio se detectan en la economía los efectos desfavorables provocados por la devaluación. En la ZFN repercute mayormente por la estrecha relación comercial con los Estados Unidos.

La importancia que otorga la administración sexenal anterior, en relación a los acuerdos y decretos de trato preferencial a la región, continúan en los primeros años de este período al mantener las medidas de apoyo y promoción.

La base industrial y productiva en la ZFN se sigue sustentando en el sector maquilador. Nuevamente se reorientan acciones para regular la vigencia de la industria y se mantiene, también, su política de fomento.

El proceso desencadenado en la frontera norte, inducida por las políticas instrumentadas en los últimos sexenios, y en función de los resultados obtenidos, indica no sólo una reorientación de la política regional, sino también su incorporación al proceso productivo nacional.

Bajo este contexto, en el presente sexenio se fundamenta la creación de la Comisión Coordinadora de Desarrollo de las Franjas

Fronterizas y Zonas Libres (CODEF), que amplía la perspectiva, al decretarse oficialmente su Programa Nacional de Desarrollo Fronterizo (PRONADEF). Específicamente, el programa se promulga el 12 de noviembre de 1981 por parte de la Comisión Coordinadora.

Este hecho, de decretar el programa a unos días de entregar el mandato presidencial, muestra también, en buena medida, el interés del mandatario en turno y parte del gabinete responsable, por hacerlo público. La súbita rapidez para promulgarlo y decretarlo demuestra el intento -declarativo- por entregar, explícitamente, un Programa de Desarrollo Regional.

Sus objetivos principales, que contemplan las directrices de integración nacional, se enuncian en seguida:

- i) Impulsar el desarrollo de las regiones comprendidas en el programa, de manera congruente con la concepción de desarrollo que, para el país en su conjunto, define el Plan Global de Desarrollo y los planes sectoriales,
- ii) Integrar las zonas mencionadas a la economía nacional,
- iii) Promover y apoyar el desarrollo de actividades económica que aprovechen las ventajas existentes en esas regiones,
- IV) Mejorar el nivel de vida en esas franjas y zonas y reafirmar los valores nacionales,
- v) Promover la coordinación y la descentralización de las acciones de la Administración Pública Federal para el desarrollo integral de las zonas mencionadas,
- vi) Promover la colaboración del Gobierno Federal con los gobiernos de las entidades federativas de la región en el desarrollo de las mismas,
- VII) Impulsar la participación de los Sectores Social y Privado en el desarrollo de esas franjas y zonas,
- VIII) Asegurar el abasto de productos de consumo básico, y
- IX) Racionalizar y substituir importaciones, y fomentar exportaciones.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Diario Oficial de la Federación, 12 de noviembre de 1981.

Establecida como zona preferencial y prioritaria en los planes y programas de desarrollo, ZFN debe acotar transformaciones diversas para alcanzar resultados de acuerdo con sus objetivos.

Estos planteamientos, se pueden interpretar nítidamente al observar los alcances del programa, ya que van dirigidos, directamente, a la regulación y el fomento de los sectores productivos de la zona y enfocados, por tanto, a una reorientación que incida en el ámbito nacional y no solamente en la frontera norte del país.

En este sexenio se otorgó una prórroga de siete años (1978 a 1985), al tratamiento especial que se aplica para la Zona Libre.

**Período 1982-1988:**

Este período se caracterizó por un mínimo crecimiento en la economía nacional, por la drástica reducción del gasto público, por una reorientación económica al sector privado y por una acelerada espiral inflacionaria.

Todo ello resultado, en buena medida, de la devaluación de los primeros meses de 1982 y del cambio en la estrategia económica nacional. Transformación ésta, con una marcada línea ideológica y una orientación que beneficia sólo a pocos grupos y personas poderosamente establecidas, ya sea política o económicamente hablando.

De esta manera, se reforzaba la tendencia mundial detectada en gran parte de los países occidentales, que influía para una mayor concentración de poder en pocas manos, y en detrimento de beneficios mayormente sociales.

En cuanto a la ZFN, el apoyo se seguía otorgando en la misma medida aunque con enfoques distintos.

El 3 de agosto de 1983, se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres del País (CIDEF), con el fin de analizar la problemática fronteriza y de proponer soluciones referentes a la región. Presidida por el

titular de la SECOFI, integrará a los sectores públicos y privados (legalmente constituidos), para formar parte del Consejo Consultivo de dicha Comisión.

Suscintamente, la CIDEF incidirá para alcanzar un desarrollo económico de la región en las ramas de: comercio, abasto, industria y maquiladoras.

Aquí, es necesario hacer un alto para enmarcar que en este período ( en diciembre de 1984), y dentro del marco del Sistema y la Ley de Planeación, se formula y presenta el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Como resultado del Plan se hace la presentación en este lapso de 17 Programas Nacionales de Mediano Plazo, identificados como prioritarios y elaborados por el Poder Ejecutivo Nacional. Proyectos que contemplan áreas y sectores de la más diversa índole. Asimismo, también en este año, se incluyeron para su aplicación ocho diferentes Programas (Regionales, Especiales, Estatales o Municipales), que se instrumentarán en diversas partes del país. Fue un año de planes.<sup>10</sup>

Finalmente, y en relación a la Zona Fronteriza Norte, el 17 de junio de 1985 se creó el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte con la participación del gobierno federal, de los gobiernos estatales y los municipios constitucionales fronterizos.

Este programa sustituye y adiciona al anterior Programa Nacional, ya que delinea y establece metas estratégicas de desarrollo. Es indicativo en las responsabilidades operativas y administrativas, en el alcance de los objetivos y, también, en el de los tiempos establecidos. Como se muestra en los siguientes puntos declarativos, para definir o alcanzar: situación actual de la región fronteriza, estrategia de desarrollo, lineamientos estratégicos, líneas de acción por municipios y programa operativo anual.

En estos últimos dos puntos se encuentran la gran diferencia con los proyectos anteriores, pues al marcar metas determinadas y

---

<sup>10</sup> SPP, Revista Planeación Democrática, No. 21, diciembre de 1984.

alcances específicos, da pauta para una pronta y rigurosa evaluación del programa.

Su programación operativa anual, que plantea los objetivos particulares, plasma en su interior los indicativos siguientes: estatal, municipal, áreas, tiempos, sectores, recursos financieros y actividades a realizar. En sí; en qué, donde, para qué, cuando y cuanto se va a invertir directamente.

Asimismo, su instrumentación tendría, para 1985, una inversión total aproximada de 152,920 millones de pesos del gobierno federal.

Este programa, independientemente de los proyectos locales y regionales, integrado a los Programas Nacionales, es vigente para el período considerando en este documento.

#### **Período 1988-1991**

Durante estos años, mayormente privatizadores que solidarios, se emiten dos decretos que, enmarcados dentro del Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, tratan de incidir y transformar las condiciones relacionadas a la industria y al comercio fronterizo.

Publicados el 31 de octubre de 1989, el primero de ellos establece las medidas que impulsen la industria (no maquiladora) en la ZFN y el segundo decreta la promoción para el abasto, tanto nacional como importado, de productos a la región.

A principios de 1990 se publican y establecen, también, las condiciones para importar vehículos usados que podrán permanecer definitivamente en la ZFN.<sup>11</sup>

Como se ha observado, el sector comercial y la industria maquiladora, representan las actividades más crecientes, fortalecidas y recurridas de la ZFN. La ubicación geográfica de la zona, situada en desventaja respecto a otras regiones en cuanto a localización como polo de desarrollo idóneo, aunado a un sistema centralizado en la producción nacional, fueron elementos determinantes para el desarrollo de dichas actividades.

---

<sup>11</sup> Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo de 1990.

El fortalecimiento de estos sectores en la zona, impulsado por las políticas oficiales y como resultado de las condiciones y características de la región; fue también en buena medida producto, como factor exógeno determinante, del proyecto y utilización de las empresas multinacionales en sus políticas de diversificación y transnacionalización tanto comercial como productivamente.

En este período, se revisaron, analizaron y se determinaron las bases para la firma de los Acuerdos del Tratado de Libre Comercio.

Como elemento fundamental para nuestro país, por sus antecedentes, su presencia y, sobretodo, por sus perspectivas en el futuro próximo, incluyendo su incidencia amplia e inmediata a la ZFN, el camino para lograr los Acuerdos del Tratado de Comercio del Norte de América, comienza formalmente con el anuncio y firma simultánea de los tres países, el 5 de febrero de 1991 que da inicio a las negociaciones trilaterales.

## C A P I T U L O    I I

### ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y POLÍTICA REGIONAL

El concepto de desarrollo es complejo por naturaleza en virtud de la diversidad de elementos que pueden y deben ser considerados

En general, el desarrollo se entiende por el incremento del nivel del producto nacional, así como por la elevación de la participación social en su distribución, y no sólo en su generación.

En los modelos de desarrollo nacional se fundamentan los objetivos y metas a lograr, sin embargo, a menudo se obtienen resultados diferentes, o solo parciales, de los alcances establecidos. Hay elementos y consideraciones causales que, entrelazados, deforman el propósito de las premisas delineadas: beneficios sólo a estratos sociales con privilegio, crecimiento e inducción a regiones determinadas, promoción y apoyo de algunos sectores o actividades económicas, fortalecimiento de reducidos grupos sociales, económicos o políticos, entre otros, son hechos que encubren y desvían el interés máximo del mejoramiento individual y colectivo que conllevan dichos modelos.

"La noción misma de modelo de desarrollo de las vinculaciones de uno y otro con el sistema social imperante (con sus características del capitalismo dependiente, periférico, tardío) son fenómenos insuficientemente considerados, a los que se añaden otros como el del Estado mexicano...la vaguedad se advierte en el modelo alternativo, en la historia de sustitución de modelos, en el modelo de desarrollo más probable".<sup>12</sup>

Lo mismo ocurre con las estrategias de desarrollo económico, persisten desvíos, privilegios o velos que amparan y cubren manifestaciones, mayormente políticas, que no clarifican omisiones, desviaciones o irregularidades específicas del campo económico: utilización individualista del poder, manipuleo de situaciones

---

<sup>12</sup> González C., Pablo y Florescano, Enrique (Coordinadores), "México Hoy", Ed. Siglo XXI, 3ª ed. 1984, p. 405.

electorales, desviación de fondos públicos, cifras y estadísticas parciales, puntos de vista tendenciosos y parciales en los medios masivos de comunicación, injerencias empresariales en las tomas de decisiones sobre otros sectores, organizaciones de trabajadores de la ciudad y del campo cooptados, y una sociedad, generalmente, pasiva ante las transformaciones dirigidas, son entre otros, factores adicionales que modelan e impiden, tanto la formulación como los resultados esperados del programa económico.

Posición que conduce, en gran medida, a truncar los objetivos y las metas establecidas:

"Ricardo García Sáenz... admitió, el 17 de noviembre de 1977, que al finalizar cada sexenio los Planes Nacionales de Desarrollo quedan muy lejos de los objetivos que con pompa vistieron a sus promotores; García Sáenz, Secretario de Programación y Presupuesto, formó parte del equipo que elaboró el Plan Lopezportillista (primero en su tipo en México). ...Programa económico que desató una crisis cuyo latigazo llega hasta nuestros días...sin embargo, quien concluyó el Plan básico de gobierno, fue Miguel de la Madrid; él fue quien presentó ya integrado el programa al presidente López Portillo...ese plan tardó mucho en aplicarse y su grado de incumplimiento fue muy alto; agrega el exfuncionario que, por primera vez, habla de las pugnas palaciegas de los que no siempre salió bien librado".<sup>13</sup>

En la actualidad, la crisis trasciende la actividad meramente productiva-comercial o del conjunto de las áreas económicas, y se ha posicionado paulatinamente en todos los estratos de la sociedad.

El lento fortalecimiento en la estructura económica de México, es motivo para sustentar que conjuntamente a esta condición interna, la influencia y los determinantes de carácter externo han sido importantes en ese devenir.

---

<sup>13</sup> Rojas Z., Rodolfo, "El Financiero", 6 de mayo de 1995, p.21.



## II.1 CONTEXTO NACIONAL

Desde finales del siglo XIX, en nuestro país se han implementado varios Modelos de Desarrollo Económico<sup>14</sup> que, por condiciones estructurales y necesidades coyunturales, se han ido adecuando, modificando o sustituyendo, dado su grado de agotamiento.

Dichas transformaciones obedecen a determinantes tanto internos como externos. Como sucede en nuestros días, con los intentos de las autoridades de adherirse lo más pronto posible al proceso globalizador e integrador mundial, a pesar de la asimetría muy marcada en lo económico.

En cuanto a la aplicación de Modelos de Desarrollo Económico, en el pasado reciente, se pueden considerar: de la época porfiriana hasta los años treinta, se implementó el Modelo Enclave Exportador que orientaba la producción nacional, sobre todo el sector primario, al mercado externo; el Esquema de la Primera Acumulación Industrial, que tuvo como característica la ampliación de la planta productiva predominantemente la industria ligera, y que terminó su fase a finales de los años 50. Vigentes desde la posguerra, el Modelo de Desarrollo Monopólico (citado por el autor González Casanova<sup>15</sup>) y que lo ubica en el período de Miguel Alemán en 1946; el Modelo de Sustitución de Importaciones (denominado también Esquema Proteccionista y más comúnmente, en su fase de agotamiento, Modelo de Desarrollo Estabilizador), que funcionó con capitales locales bajo el amparo de un aparato estatal-burocrático, con inversiones y objetivos, sobre todo, de corte nacionalista - por la aplicación de políticas y medidas de protección interna, principalmente dirigidas al sector industrial-, en franco apoyo a un desarrollo oligopólico interno, tendencia que encuentra su fase final a principios de la década de los años setenta.

---

<sup>14</sup> Se tomarán indistintamente los conceptos de esquemas, modelos y proyectos; como es el caso de: "forma de crecimiento"; "esquema de desarrollo"; "patrón de acumulación de capital" y "patrón de desarrollo" (Que se utilizan como sinónimos en: "México Hoy", op. cit. p.36.).

<sup>15</sup> op. cit., p.405

A partir de este período, la instrumentación de la Estrategia Económica Nacional se va desarrollando en una confusión de definiciones y conceptos en cuanto a los proyectos y medidas aplicadas.

Existen autores de diversa índole: académicos del área económica y social, historiadores, analistas políticos, sociólogos, etcétera, que evalúan los años intermedios y finales de esa década con criterios diferentes.

Se encuentran aquellos que lo enmarcan como un período indefinido en su estrategia de desarrollo; los que van enmarcando y siguiendo los años para tratar de ubicar y definir el esquema y, finalmente, se encuentran los que hasta ponen nombre y apellido al proyecto. En este último sentido, se incluyen, para las líneas y políticas aplicadas, denominaciones como: Estrategia del Nacionalismo Reformista, el Modelo de Desarrollo Compartido, de Desarrollo con Inflación, de Desarrollo Hacia Afuera, la Estrategia de Modernización Nacional o el Modelo de Crecimiento con Acumulación Rápida de Capital, entre otros.<sup>16</sup>

Modelos y programas que se instalan durante las décadas de 1970-80 y, algunos, específicamente determinados para implementarse sólo durante períodos de corto plazo.

En el mismo sentido, a mediados de los años ochenta, se instrumenta al interior del país una política que había obtenido influencias mayores a nivel mundial en sus aplicaciones de tipo económico, con derivaciones y consecuencias inmediatas en los ámbitos social y político.

---

<sup>16</sup> Ver entre otros autores: C. Gribomont y M. Rimez, "La política económica de Luis Echeverría", El Trimestre Económico No. 176, FCE., oct.-dic. 1977; Espinosa L. Alfredo, Tesis, Facultad de Economía, UNAM, 1984; "Revista Nexos", No. 16, abril de 1979; Villarreal R. "El desequilibrio externo en la industria de México (1929-1975)", FCE.; Terry, B. y V. Braylousky, "La política Económica en México, 1976-1982", El Colegio de México, 1984; Cordera, R., "La Crisis del Capitalismo en México"; Boltbinik, J. y Hernández, L. Enrique, "El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones"; Escalante, J. Antonio, "Restauración y transición en el modelo de Desarrollo", en el Trimestre Económico, FCE.; Revistas Proceso y Comercio Exterior, citadas en Bib.

Este proyecto neoliberal, tiene efectos inmediatos sobre grandes estratos de la sociedad al momento de su implementación, fortaleciendo sólo a reducidos grupos económicos y políticos. Su influencia es totalmente externa, y encuentra una directriz en los órganos internos de decisión.

En relación al período que nos ocupa, desde mediados del siglo se manifiesta al interior del país una creciente expansión industrial sustentada en el apoyo otorgado al sector productivo y con aplicación generalizada, sobre todo, en las empresas de tipo oligopólico.

Así, a mediados de los años sesenta, México seguía aplicando el Modelo de Desarrollo Económico de Sustitución de Importaciones, con la finalidad de crear una base industrial nacional y para tratar de disminuir su dependencia con el exterior, en cuanto a bienes terminados.

La ampliación en la capacidad productiva de la industria nacional producto de la sustitución de importaciones y una estabilidad de precios, sostenida durante largos años, fueron la base en que se instrumentó dicho modelo.

Estrategia de desarrollo que, por una parte, afianzó a grupos económicos y políticos nacionales, y por otro lado, afectó a los trabajadores en sus condiciones laborales y sociales, por los mecanismos utilizados contra sus movimientos reivindicadores.

El nuevo esquema se presenta ante un panorama que ocultaba profundas desigualdades. Proyectaba y obtenía crecimientos sólo en las ramas industriales, por la concentración y centralización de capitales en sectores específicos, y además, paulatinamente descapitalizaba el sector agrícola, fuente histórica nacional.

Para apoyar esta estrategia el Estado aplicó medidas proteccionistas hacia la producción industrial, por medio de barreras arancelarias, subsidios al capital, estímulos fiscales, etcétera.

Como resultado de dicha política, durante la década 1960-70 la economía alcanzó a ampliar su capacidad productiva, pero no logró la eficiencia, diversificación y productividad deseada.

Se dieron algunos cambios en la estructura de la balanza comercial: los bienes de capital que en 1960 representaban el 50 por ciento del total de las importaciones, para 1970 alcanzaban el 40 por ciento; las exportaciones, que principalmente se constituían de productos primarios (excluyendo actividades extractivas), pasaron del 60 al 45 por ciento en los mismos años.

Las autoridades responsables, en su preocupación por crear una base industrial y obtener altas tasas de crecimiento en el sector, desatendieron la producción agrícola, lo que trajo como consecuencia una disminución en su ritmo de crecimiento (-0.25 por ciento en 1967 y -1.7 por ciento en 1969).

La industria creció a una tasa media anual de 7.9 por ciento durante 1960-1970. Las actividades que contribuyeron principalmente para el logro de este crecimiento fueron: Energéticos, Química y la de Bienes de Capital.

El gobierno mexicano, no consideró que reducía su dependencia con el exterior en cuanto a bienes terminados, pero aumentaba con respecto a bienes de capital necesarios para el proceso industrial. La falta de una adecuada infraestructura, problemática mayor de los países en vías de desarrollo, representó también un cuello de botella en este proceso.

A partir de 1970, las nuevas autoridades federales apoyaron la expansión del gasto público. Este se aplicó principalmente en infraestructura, educación, salud y vivienda. Debido a problemas de imagen política, y a no disminuir el ingreso de la población, el Estado se vio obligado a cubrir el déficit gubernamental con emisión de dinero y endeudamiento externo.

Durante 1970-1974 el crecimiento promedio del PIB anual fue del 6.2%, disminuyendo los dos años siguientes a una tasa de 4.1 y 2.1% respectivamente. Ante esta reducción en la oferta interna, se

elevar significativamente las importaciones, ya que la demanda se había mantenido por medio de la expansión del gasto público.

El aumento en el déficit en cuenta corriente, el crecimiento sustentado en el endeudamiento externo y la súbita fuga de capitales privados preveían una pronta devaluación de la moneda. Sin embargo, por el clima de desconfianza existente en todos los sectores, el gobierno mantuvo el tipo de cambio que operaba desde los años cincuenta.

La industria creció casi 10% en 1972 y 1973, sin embargo, para 1975 y 1976 disminuyó en 4% y 2% respectivamente.

En 1973-74, los aumentos en el precio del petróleo que afectaron a la economía internacional, no tuvieron efecto benéfico en nuestro país a pesar de su condición de productor. Las exportaciones en ese rubro sólo representaban el 7% de su total.

Finalmente en 1976, último año del período sexenal, la administración echeverrista devaluó la moneda alcanzando una paridad en 19.95 pesos por dólar, y ajustándose, por tanto, en un 59.6%. Por lo que a fines de 1976 se presentaba un panorama desalentador, ya que al encontrarse ante una grave recesión con inflación (que este año alcanzó el 24.5%), adicionalmente, se presentaba una fuerte devaluación en el país.

La nueva administración federal, veía en la exportación petrolera la posibilidad de una pronta recuperación financiera, aprovechando la escasez mundial, y los altos precios del energético. Estableciéndose, así, una nueva estrategia de recuperación económica.

Durante 1977-79 se lograron algunos objetivos señalados: aumentó el ritmo de crecimiento de la economía y la creación de empleos, disminuyeron las importaciones, aumentó la exportación de petróleo, y se redujo el ritmo de crecimiento del gasto público.

Esta expansión, aún disminuyendo el gasto público y el endeudamiento externo, fue producto del aumento en los ingresos de la exportación del petróleo.

El tipo de cambio se puso a flotación, controlándose también la tasa de deslizamiento, por lo que a fines de 1979 alcanzaba 22.80 por dólar.

El gobierno pretendía sostener este crecimiento económico hasta el final del período; sin embargo, en 1980 no se alcanzó la meta del 8% en el PIB y, en cambio la inflación llegó a un 29.7%. Se incrementó, también, el endeudamiento externo, respaldado éste por las reservas petroleras.

En las actividades industriales, el objetivo de crecer se mantuvo durante el período de 1977-80, y la agricultura se recuperaba lentamente.

El comercio exterior creció notablemente, las exportaciones del sector extractivo (incluyendo petróleo) aumentó del 30% en 1970 a 67.8% en 1980; disminuyendo, en los mismos años, la participación de otros productos primarios de 45 a 10%. Las importaciones no variaron significativamente.

Se contaba con programas sociales con los cuales se pretendía alcanzar no sólo las metas de crecimiento sostenido en los sectores económicos; sino también, la incorporación de los beneficios a la población en general. Aunque no abundaron éstos en los estratos amplios de la población, sino particularmente en los sectores empresariales y en las capas burocráticas medias y altas.

Para poder sustituir eficientemente las importaciones industriales por producción interna, era preciso considerar tres elementos fundamentales en su aplicación:

El surgimiento de un sesgo anti-exportador en la industria de bienes de consumo e intermedios, el mínimo fortalecimiento de la industria de bienes de capital y la estructura concentrada y centralizada, de la mayor parte de las ramas industriales.

El tratar de modificar los factores que caracterizaron la estrategia, implicaba que a través de programas que contemplen penetrar los mercados internacionales, y que fomenten la eficiencia

y competitividad de la planta industrial, podría abrirse, un poco más, el área productiva nacional.

Las ramas de bienes de consumo e intermedios, así como el fortalecimiento de una industria de bienes de capital permitiría, en el marco de ventajas comparativas, una mayor articulación al aparato productivo buscando una mejor optimización.

El problema se vislumbra en la definición e implementación adecuada de la política de protección y fomento para cada rama, en esa etapa de industrialización del país.

De esta manera, se delinea el perfil de las dos políticas consideradas y la serie de instrumentos que podrían incidir favorablemente en la obtención de los objetivos, y se evalúan, también, las actuales medidas de apoyo a los dos sectores. Específicamente, se proponen nuevos estímulos que faciliten la profundización en la de sustitución de importaciones.

Asimismo, se renuevan los mecanismos operativos federales que indican las disposiciones de política de protección y fomento de la industria de bienes de consumo, intermedios y de capital. Se proponían, por tanto, los ajustes convenientes a instrumentar para las estrategias generales en dichos sectores .

En esta perspectiva, se menciona la conveniencia de instituir nuevos mecanismos que, por la naturaleza del problema, permitan ejecutar y controlar las actividades que el proceso de sustitución de importación requiere.

Por último, con el objetivo de insertar a sector agropecuario dentro del esquema se estudia su problemática y se analizan las opciones de desarrollo para el sector, definiendo las políticas que consideran los objetivos propuestos.

Instrumentada dentro de un marco proteccionista y, de una política de fomento, el objetivo principal de la industria nacional fue aumentar la rentabilidad de la producción destinada al mercado interno.

En efecto, en este proceso se alcanzó una reducción en los componentes de importaciones de bienes de consumo e intermedio, obteniendo un incremento industrial considerable. Sin embargo, la protección excesiva que se otorgó generó un aparato productivo ineficiente, desintegrado, con altos costos y poco competitivo con el exterior.

Subsidios, racionamientos de licencias de importación y altos niveles de protección efectiva fueron elementos que desviaron el proceso productivo de sustitución de importaciones, provocando ganancias extraordinarias en los sectores protegidos.

Se derivó en una disminución de las exportaciones del producto nacional a cambio del mercado doméstico. La poca competitividad de las manufacturas mexicanas en los mercados externos se fue acentuando por el rezago tecnológico. En la producción nacional de bienes de capital el atraso en la industria es un hecho ligado a las características del modelo adoptado por el Estado, ya que se alentaba la importación de bienes de capital externos.

Los instrumentos de estímulos fiscales aplicables a la industria fueron utilizados como subsidios a los impuestos de importación y nunca a la inversión en activos fijos. Considerando lo anterior, no se pudo eliminar el sesgo anti-exportador, así como tampoco, impulsar una producción nacional de bienes de capital que integrara la estructura industrial.

En términos generales, los instrumentos de política económica que el gobierno aplica para el diseño y ejecución de una estrategia de la naturaleza señalada, se agruparían en dos programas básicos: Programas de Protección y Programas de Fomento a la Pequeña y Mediana Industria.

Fruto de tendencias externas, el modelo interno de desarrollo presentaba vías de agotamiento.

En general, se persiste en buscarle viabilidad a un modelo de desarrollo exhausto en sus posibilidades de crecimiento y socavado en sus pilares fundamentales: el excedente económico generado por



el sector primario, que otrora había permitido financiar las importaciones y el debilitamiento de las finanzas públicas.

Contratación de deuda externa e ingresos por exportación de petróleo, fueron las últimas oportunidades para avanzar productiva y socialmente, así como para decidir sobre bases internas una nueva estrategia de desarrollo; sin embargo, esas posibilidades se frustraron.

En los años ochenta se empieza a evidenciar una estrategia interna (o tendencia neoliberal, muy en boga en los países industrializados y animada, a finales de los años ochenta, por las transformaciones económica-políticas que sucedían en el Este Europeo), con inducciones muy precisas en la orientación de la economía, y de efectos inmediatos en los ordenamientos socio-políticos.

Enmarcado, esta vez, en la globalización de la economía y el comercio; la privatización de empresas e instituciones del sector público; la aplicación de reducciones en el gasto social; incremento en los niveles de desempleados y subempleados, y su efecto directo en la disminución de los ingresos poblacionales y en su nivel real de adquisiciones.

Todo esto, inmerso en bloques y regiones económicas y en las zonas geopolíticas mundiales. Una nueva Estrategia de Desarrollo supeditada hacía el exterior.

Finalmente, en 1991, dentro del proceso de modernización económica, de la comercialización global y la zonificación mundial de los intereses político-geográficos, se inician las primeras conversaciones entre Canadá, Estados Unidos y México, con el fin de alcanzar acuerdos para la aprobación y firma de Convenios de Comercio Tripartito.

Este acuerdo dentro de un proceso globalizador mundial, tendrá un efecto muy importante a la ZFN. Podría impulsar la eliminación del tratamiento especial al régimen comercial de la ZFN, ya que los objetivos del TLC serían de abrir las fronteras en los tres países.

De firmarse los acuerdos, el sector comercial de la ZFN, y por tanto, las condiciones económicas de la región, se transformarían radicalmente.

## **II.2 LA ZFN EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO**

Las condiciones que se han manifestado en las regiones fronterizas del país a través del tiempo y que originaron y mantienen la situación de desequilibrio que se presenta, se pueden establecer someramente: su estructura orográfica, su lejanía con los centros económicos nacionales, su débil estructura económica, su vecindad con el país más altamente desarrollado y a la vez su total dependencia, su concentración poblacional creciente y su incipiente capacidad para producir los bienes y servicios que requería la población en todos sus niveles, fueron factores de causa de las actuales condiciones fronterizas. En la zona norte se manifestaba un lento crecimiento económico que se proyectaba, directamente, por la acelerada desvinculación de la región con el resto del país.

La consolidación obtenida en determinadas áreas económicas de la región fronteriza producto sobretodo de una constante concentración poblacional, fue realizada en forma irregular respecto a otras ramas económicas, por la natural aplicación de inversiones en áreas de pronta recuperación y ganancia, y no por la inducción programada que se requiere.

Desde este punto de vista, el área comercial alcanzó niveles de crecimiento importantes, siendo determinadas por las condiciones de su población y por su vinculación con la economía externa. Esta vitalidad en el sector comercio, que significaba un constante intercambio fronterizo, condicionaba a la población nacional al crecimiento consumo de productos externos fortaleciendo así la relación de dependencia y, por otro lado, reducía el mercado local a los productores nacionales, a la vez que desinteresaba posibles inversiones en la región.

En la década de los sesenta, finalmente se aplica para las Franjas Fronterizas un programa inducido por parte del Gobierno Federal, que contiene, primeramente, el objetivo de integración de las fronteras con la economía nacional.

Este Programa Nacional Fronterizo (PRONAF), que contiene alcances globales integradores, plasma en su interior las medidas de promoción y apoyo que se requieren para impulsar los sectores de la economía. Este primer intento de política económica aplicada a la región, que obtiene resultados parciales solamente, muestra ya el interés de integrar a la zona al conjunto nacional.

La implementación del programa marca, por tanto, la necesidad de considerar a la ZFN en los planes nacionales, que venían siendo hasta la fecha marcadamente centralizador en su aplicación.

La autorización de manera inmediata de un nuevo proyecto aplicado a la ZFN, tiene como fin abatir la creciente desocupación en la zona.

Indirectamente, este programa implementado surge también de las necesidades de inversión y expansión en las políticas productivo-comerciales de las grandes empresas transnacionales, como ocurría ya en diversas partes del mundo.

El Programa de Aprovechamiento de Mano de Obra (Programa de Maquiladoras) autorizado en 1966, conlleva facilidades de excepción para los inversionistas externos. Estos apoyos otorgados por las autoridades responden de una manera directa por la penetración de capitales de los países avanzados y, específicamente, en nuestro país, a las factibilidades que se otorgan a las empresas estadounidenses.

Desde entonces, el programa de maquiladoras ha sido sostén y característica fundamental de la estructura económica en la ZFN.

Posteriormente, la implementación del Programa de Desarrollo Económico Fronterizo presenta una integración de la problemática general fronteriza y su vinculación con los factores y las relaciones nacionales en forma coordinada.

La Comisión Intersectorial inicial encargada de llevar a cabo los objetivos de desarrollo del programa, es sustituida en 1977 por la Comisión Coordinadora de Desarrollo las Franjas Fronterizas y Zonas Libres con planteamientos, y metas similares.

Las aplicaciones por parte del gobierno federal, con las Coordinaciones y autoridades respectivas, muestran de manera evidente el papel que deben desempeñar las regiones fronterizas. A raíz del primer Programa Fronterizo, la intervención tanto federal como estatal y municipal, se encuentran entrelazados por la necesidad de integrar a la región a los Planes y Programas Nacionales. Declarativamente, los últimos Planes Nacionales así lo han considerado.

Los resultados, un tanto parciales para determinadas ramas económicas en las zonas fronterizas del norte, reafirman la tarea de seguir intentando la integración nacional. El sector comercial ha sido, a través del tiempo, la rama beneficiada con los programas aplicados y a la vez, ha sido factor importante de la creciente desvinculación nacional. Situación que permaneció, aún, en la presentación de estos Programas, y que se aprobaron durante el período contemplado.

En este caso, se sustenta el hecho por la creciente autorización de las cuotas de importación anuales y se refleja por la influencia que alcanza en los diferentes sectores de la sociedad.

En la actualidad, se ha sostenido la línea en las políticas declarativas de sostener y aprovechar las condiciones regionales. Es el caso de las zonas fronterizas y determinadas zonas costeras para aumentar las alternativas de descentralización del país.

"El desarrollo autosostenido de las regiones del norte, permitirá dar respuesta a la problemática del desarrollo fronterizo...".<sup>17</sup>

Tradicionalmente, la estructura económica de la ZFN se ha sostenido sólo en determinados sectores, por las condiciones de abasto de los productos que concurren interna, y sobre todo,

---

<sup>17</sup> Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988 p. 71.

externamente. Este hecho, que ha llegado a distorsionar la relación ingreso-gasto de la población fronteriza, es uno de los factores importantes que limitan los intentos de integración con la economía nacional.

La reciente problemática económica-financiera del país repercute en las regiones fronterizas, por su débil capacidad productiva y por la relación de dependencia directa con los Estados Unidos.

La reducida capacidad de producción de los sectores primario y secundario en la región, que se refleja por la cantidad y diversidad de los productos de importación autorizados, obtienen en estos momentos caracteres determinantes para la transformación de las estructuras económicas de las zonas fronterizas.

El fortalecimiento obtenido en las ramas terciarias de la economía, y el mínimo dinamismo de los sectores productivos fronterizos impulsaron de manera evidente las autorizaciones e incrementos en las cuotas de importación, ofrecieron y alcanzaron una correspondencia menor con las relaciones nacionales.

Bajo las condiciones actuales, la nueva estrategia de desarrollo plantea el aprovechamiento y racionalidad de los recursos regionales como medida de integración económica.

La reducción en montos, valores y variedad de las importaciones a las zonas fronterizas queda enmarcada en la estrategia económica, como una respuesta a la utilización de los recursos internos, y que responde también a la nueva política de racionalización de los estímulos fiscales.

Como se ha sustentado, la creciente pérdida fiscal está en relación directa a los incrementos en los montos anuales de importación fronteriza: "Los estímulos fiscales por su parte, serán complementarios a otros instrumentos de fomento y de protección. En el corto plazo coadyuvaran a mantener en operación la planta industrial y sostener el nivel de empleo, pero posteriormente se racionalizaran canalizándolos de manera selectiva."<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> op cit , p. 157.

Finalmente, la consolidación en los sectores primarios y secundarios apoyados con políticas de promoción y expansión, complementarán el panorama para el fortalecimiento regional y su vinculación integral con el desarrollo nacional. Las perspectivas quedan enmarcadas, por tanto, en las experiencias pasadas y en las condiciones que padece el país actualmente.

### **II.3 PLANEACIÓN INSTRUMENTADA A LA ZFN**

Cronológicamente, se presentan en los programas e instrumentos determinantes implementados en la ZFN, así como el planteamiento de metas y objetivos. Las principales medidas aplicadas, durante el período 1965-1991, son:

#### **II.3.1 PROGRAMA NACIONAL FRONTERIZO (PRONAF, 1961).**

En 1961, los objetivos contemplados en el PRONAF fueron:

- i) Incrementar el empleo,
- ii) Fomentar las exportaciones,
- iii) Fomentar el turismo,
- iv) Robustecer la oferta en la producción artesanal,
- v) Mejorar la apariencia y las condiciones físicas urbanas,
- vi) Elevar el nivel cultural,
- vii) Exaltar los valores de nuestra historia, folklore, idioma y las artes, para atraer al extranjero interesado en nuestra cultura,
- viii) Incrementar la producción nacional y el establecimiento de empresas industriales, y
- ix) Lograr que los productos de la industria nacional concurren a la zona en condiciones de oportunidad, precio y calidad.

Para poder alcanzar los objetivos mencionados, el PRONAF otorgó subsidios a las industrias nacionales consistentes en la exención de impuestos sobre ingresos mercantiles, así como descuentos en las cuotas de los fletes ferroviarios, aéreos y navieros. El programa trató de inducir el establecimiento de industrias que aumentaran el empleo y la exportación de mercancías, para lo cual se otorgaron permisos de importación de materias primas, y en el renglón de

turismo, se otorgó infraestructura básica para una eficiente operación turística.

La distribución del presupuesto del programa se canalizó básicamente en: terrenos, construcción y urbanización, y en organización y administración.

Los resultados observados del PRONAF, en cuanto a los objetivos planteados, fueron parciales puesto que se fomentaron solamente la actividad comercial y el turismo y, por otro lado, se crearon únicamente algunas obras de infraestructura.

Dicho programa fue interrumpido, al implementarse con carácter de urgente, el denominado Programa de Aprovechamiento de Mano de Obra.

### **II.3.2 PROGRAMA DE APROVECHAMIENTO DE MANO DE OBRA (MAQUILADORAS, 1965)**

Los altos índices de desempleo que alcanzaba la ZFN en esos momentos, impulsaron y definieron la urgencia del nuevo programa.

Implementado cuando se terminaron oficialmente de los convenios que se tenían convenidos con los Estados Unidos sobre los trabajadores mexicanos, se estimaba, también, impulsar la actividad económica de la región.

Para la operación de la industria maquiladora se otorgaron facilidades que repercutieron en el incremento del número de establecimientos y en la creación de empleo.

El objetivo de este programa se cumplió en cierta medida, ya que incorporó al mercado de trabajo a una población generalmente inactiva, como era la mano de obra femenil, y ocupó sólo marginalmente la mano de obra masculina .

La cercanía geográfica de nuestro país al mercado de Estados Unidos, la abundante mano de obra existente en la república mexicana, así como la disposición favorable que ha manifestado el gobierno mexicano a través del tiempo, y , sobretodo, la inducción de capitales extranjeros de los E.U. y su reubicación en especial a la ZFN, han sido las principales razones por las cuales la

industria maquiladora ha adquirido una importante participación en la región fronteriza.

La implementación del programa de las maquiladoras tenía como meta principal solucionar el desempleo existente en la región, uno de los más graves problemas presentes. Hasta antes de la mitad del siglo diversos factores y elementos, determinaron que la ZFN derivara en el gran laboratorio en que finalmente se convertiría.

Como antecedentes modernos en la zona, es necesario reseñar algunos puntos que sustentaron y avalaron la problemática poblacional de mediados de los años sesenta. Proceso migracional que impulso, finalmente, la aplicación de los Programas a la ZFN.

Estos fenómenos, tanto internos como externos, fueron condicionantes del flujo migratorio a la región norte desde las primeras décadas del siglo: la revolución mexicana, el cierre a la importación de mano de obra oriental a los Estados Unidos, la entrada de éste país a la primera guerra mundial, las políticas abstencionistas del país vecino en cuanto a la bebida, juego y diversión (y su asentamiento en este lado de la línea).

Asimismo, se deben de considerar: la deportación de connacionales en la crisis de 1929-1933, la declaratoria de zona franca (libre) por parte de Lázaro Cárdenas en 1933, la segunda guerra mundial, la reforma agraria y el aprovechamiento de los terrenos de irrigación a la vera del Río Bravo, fueron, entre otros, elementos importantes de la explosión demográfica en la zona fronteriza.

Entre 1940 y 1970, tres factores principales contribuyeron al crecimiento demográfico y económico de la frontera.

El primero, se ubica entre los años de 1942 y 1964, y comprendió la llamada etapa de los programas de braceros. El punto culminante de esta política bilateral, para la exportación de mano de obra legal mexicana, abarca los años de 1952 a 1959 y se estima en 335 mil braceros.

El segundo, aunque de menor importancia migratoria pero no económica para la región, se sitúa en los años cincuenta y sesenta, y se deriva de las distintas inversiones públicas realizadas por la



administración federal, entre las cuales se pueden mencionar: las presas de almacenamiento Falcón y la Amistad en 1953 y 1969 respectivamente, el Programa Nacional Fronterizo en 1961; el establecimiento de Altos Hornos de México en 1942 en el estado de Coahuila, generando más de 1,500 nuevos empleos en Piedras Negras y las inversiones de Petróleos Mexicanos en Río Bravo para la explotación de gas, con la refinería y la unidad de Reynosa, que creó alrededor de 2,200 empleos.

El tercero, es el crecimiento paulatino del turismo fronterizo que se dio desde 1940, permitiendo impulsar el desarrollo de las actividades terciarias.

Esta gran concentración demográfica conlleva una serie de problemas socioeconómicos, que originó un importante nivel de desocupación y falta de servicios en la región fronteriza, incrementándose, aún más, por la cancelación del programa de braceros. Donde, finalmente, fueron las causas originales para promover y poner en marcha el PRONAF.

Años después, el establecimiento de unidades de producción - industria maquiladora- como estrategia seguida por las grandes empresas de Estados Unidos, y consistente en fragmentar su proceso productivo en función de etapas, insumos y necesidades diferentes; es decir, plantas que recuperarían y multiplicarían su valor, se instalarían, en el caso mexicano en la ZFN. En nuestro país, aprovechan las ventajas otorgadas gubernamentalmente, la mano de obra intensiva y sus consecuentes menores costos relativos; así como, la cercanía de las plantas matrices.

Así, durante las dos últimas décadas, los países de mayor desarrollo han impulsado abiertamente la internacionalización de su producción. Esta actividad industrial internacional, conlleva la finalidad de aumentar la competitividad de los productos elaborados por las empresas a manera de asegurar su permanencia en los mercados, tanto del país de origen, como a nivel mundial.

Por tanto, cabe el beneficio de la duda, en cuanto a si la instauración de la industria maquiladora en la ZFN fue directamente inducida y aplicada en sus políticas por las autoridades nacionales, o por otro lado, obedece a una "ligera" recomendación externa para su implementación con las condicionantes de aprovechamiento implícitas.

En relación a las disposiciones iniciales para normar la operación de la industria maquiladora, éstas, datan de 1966, con la publicación de los oficios No. 146 de la Secretaría de Hacienda y 4132 de la Secretaría de Industria y Comercio de los días primero y 20 de junio de ese año respectivamente, y en los cuales se consignaron los criterios y el procedimiento de operación correspondiente.

Fue hasta el 17 de marzo de 1971, cuando se publicó el primer reglamento del párrafo 3° del Artículo 321 del Código Aduanero, donde se fijan las reglas de aplicación de este tipo de industria.

Con fecha 31 de octubre de 1972, se modifica este instrumento con el objeto de ampliar el régimen de maquiladoras. El 27 de octubre de 1977 se deroga este último con la promulgación del reglamento vigente, el cual establece en forma precisa el marco general de la política nacional de fomento a la industria.

El reglamento define a la empresa maquiladora como la unidad económica de producción industrial establecida o por establecerse al amparo del presente ordenamiento; que le sea aprobado un programa de actividad para realizar operaciones de maquila, entendiéndose ésta como la actividad desarrollada por una empresa en base a importaciones temporales que le permitan dedicarse total o parcialmente a la exportación.

Los programas de las maquiladoras o sus ampliaciones deberán ser aprobados por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial conforme a la política de fomento que previamente se hubiera fijado.

Las condiciones para autorizar los programas de las empresas que efectúen operaciones de maquila son: cuando con maquinaria

importada temporalmente y cualquiera que sea su grado de integración nacional, exporten la totalidad de sus productos; o bien, con la planta industrial ya instalada o por establecerse para abastecer el mercado interno, realicen importaciones temporales que le permitan dedicarse parcial o totalmente a la exportación, en este caso, los productos a exportar deberán tener como mínimo el 20% de integración nacional.

Se podrá, asimismo, permitir la internación al país del personal extranjero, administrativo y técnico, necesario para el buen funcionamiento de la industria.

Las maquiladoras podrán importar temporalmente las materias primas y auxiliares, así como los envases, material de empaque, etiquetas y folletos, los cuales podrán permanecer en el país por un plazo de 6 meses con prórroga de otros seis. También, se podrán importar temporalmente: maquinaria, aparatos, instrumentos, equipos, refacciones, y accesorios de protección y seguridad, los cuales podrán permanecer en el país en tanto continúe vigente el programa autorizado.

Se permitirá la importación definitiva de los bienes producidos por las maquiladoras, siempre que obtengan el permiso de importación correspondiente, se cubran los impuestos sobre los insumos extranjeros y se cumplan, además, las disposiciones legales vigentes.

Se crea la Comisión Intersecretarial (Secretarías de Gobernación, Hacienda, Trabajo y Previsión Social y Comercio) para el fomento de la industria maquiladora, cuyo objetivo es el de coordinar las acciones de las diversas dependencias de la Administración Pública Federal que intervienen en dicho programa.

Las principales funciones de la Comisión son:

- Proponer los lineamientos de política general y por ramas para el fomento de la industria maquiladora,
- Establecer los mecanismos de coordinación que garanticen el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el reglamento,

- Proporcionar los criterios y la información necesaria que permita formular los programas de acción en materia de la industria maquiladora en esas regiones y la coordinación de su ejecución, y
- Emitir opinión para el fomento de la industria a otras comisiones intersecretariales.

Asimismo, se crea el Comité Consultivo como órgano de consulta y formando por la propia Comisión, el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y las asociaciones locales de empresas maquiladoras.

Existen dos disposiciones más aplicables a la industria maquiladora: la Resolución General de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, la cual autoriza a las empresas a operar hasta con el 100 por ciento de capital extranjero, y por otro lado, una circular de la Secretaría de Gobernación expedida con el objeto de agilizar los trámites migratorios de los técnicos extranjeros que prestan sus servicios en la industria.

En otro enfoque, el establecimiento de la industria maquiladora en nuestro país, también se encuentra contemplado en dos secciones del código arancelario de los Estados Unidos, en el que se plasman las condiciones aduanales para todos los artículos de procedencia norteamericana maquilados en el exterior, y que reingresan a ese país.

Estas secciones se identifican como: 806.30 y 807.00, aplicándose la primera a los productos metálicos, exceptuando a metales preciosos, y la segunda, a todos aquellos artículos ensamblados en el extranjero, total o parcialmente, a partir de componentes norteamericanos.

La gran ventaja que para el importador en Estados Unidos representa el uso de estas secciones arancelarias, radica en que sólo se causa el impuesto correspondiente sobre el valor agregado por el proceso de maquila, es decir, sobre la diferencia entre el valor total del artículo en cuestión y el valor de la elaboración en el exterior (806.30), o sobre el valor total una vez deducido el

costo de los componentes identificables como de origen norteamericano (sección 807.00).

De acuerdo a estudios efectuados por el Banco de México, sólo el 7.2% de la importación de productos maquilados se ampara en la fracción 806.30 y el resto 92.8 por ciento, bajo la fracción 807.00.

No obstante, la repercusión que tuvo la industria maquiladora en la creación de empleos, en la distribución del ingreso y en la generación de demanda efectiva fueron positivos.

Este apartado, conjuntamente con el artículo "gancho" se apreciarán con mayor profundidad en los incisos siguientes.

### **II.3.3 PROGRAMA DE DESARROLLO ECONÓMICO FRONTERIZO (1971)**

La aplicación del programa se debió a la problemática de vinculación con factores estadounidenses y la ausencia de integración de la frontera respecto a la economía nacional. Pretendía enfrentar en forma integral y coordinada los problemas de los diversos sectores económicos de la región.

Al interior del Programa de Desarrollo Económico Fronterizo, los objetivos mas importantes son:

- i) Rescatar el mercado fronterizo,
- ii) Sustituir importaciones,
- iii) Aprovechar los recursos naturales,
- iv) Fomentar la exportación de artículos manufacturados,
- v) Estimular las actividades agropecuarias, y
- vi) Creación de empleos

Para poder llevar a cabo los objetivos mencionados, se crea la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de las Franjas Fronterizas Norte y Zonas y Perímetros Libres del País, con el decreto publicado el 11 de mayo de 1972 en el Diario Oficial de la Federación.

La Comisión encargada del programa trabajaría con los siguientes lineamientos:

- a) El manejo del Programa de Desarrollo y
- b) Sugerir los instrumentos que fueran necesarios para cumplir dichos objetivos.

El desarrollo regional de la ZFN ha sido el resultado tanto de la geografía del país como de las políticas económicas adoptadas a nivel nacional, las cuales han determinado su evolución (fundamentalmente a partir de la década de los cuarenta). También, se debe de considerar la injerencia extranjera, principalmente de las empresas transnacionales norteamericanas.

El asentamiento de las actividades económicas en unas cuantas regiones aunado a un gradual deterioro del sector agropecuario, han dado lugar a niveles significativos de desempleo y subocupación en el país, así como a fuertes corrientes migratorias que han incrementado la concentración demográfica en ciertas áreas.

La concentración de los recursos y beneficios en unas cuantas regiones con el atraso y marginación de otras, originó graves desequilibrios sectoriales y regionales, que obligaron a elaborar diversas estrategias cuyo propósito fue la incorporación de las zonas marginadas al proceso económico nacional, buscando un crecimiento más equilibrado del país.

En la formulación de dichos esquemas se consideró de especial importancia a la ZFN, dada su notable desvinculación de la economía nacional, su problemática socio-económica reciente y su acentuada dependencia respecto a las ciudades fronterizas de Estados Unidos.

Además, la zona se caracterizaba por tener una incipiente estructura productiva, incapaz de generar empleos suficientes y de ofrecer productos nacionales en la región, una elevada tasa demográfica ocasionada por las corrientes migratorias y altos índices de desempleo y marginación.

En 1964 llegó a su fin, tras veintidós años de vigencia, el Convenio bilateral México-Estados Unidos sobre la contratación de obreros mexicanos. Como resultado, alrededor de 200,000 trabajadores quedaron desocupados, mismos que en vez de regresar a sus lugares de origen se asentaron en forma definitiva en las

poblaciones fronterizas, lo que agravó aún más el índice de desempleo.

Ante esta situación, en 1965 se creó el Programa de Maquiladoras, cuyo objetivo fundamental era incrementar los niveles de empleo, mediante la instalación de plantas que absorbieran la mano de obra excedente y se dedicaran al ensamble de productos estadounidenses.

Los bajos costos de producción y las facilidades fiscales que ofreció el Gobierno a esta actividad, hizo que la industria tuviera un auge considerable en los primeros años.

Así, las autoridades han venido instrumentando diversas medidas orientadas especialmente a incorporar dicha región a la economía del resto del país. De tales programas destaca el de Artículo "gancho", creado en diciembre de 1971.

En 1971, año en que se inicia el programa de artículos de consumo necesario (artículos "gancho"), existían 120 empresas maquiladoras que daban ocupación a 24,135 trabajadores, con una derrama de sueldos y salarios mensuales, con valor aproximado de 78 millones de pesos.

Estos ingresos generados por la maquila no era posible retenerlo, debido a que la estructura comercial fronteriza no contaba con los elementos para competir con el comercio estadounidense, y porque la oferta de productos nacionales era insuficiente para absorber una demanda cada vez mayor. Se estima que los trabajadores gastaban de 60 a 80 por ciento de sus salarios en territorio estadounidense, lo que aumentaba la dependencia comercial con ese país.

Para evitar esta salida de divisas el Gobierno Federal se vio precisado a tomar medidas que permitieran retener al consumidor fronterizo en sus localidades e inducirlos a adquirir mercancías nacionales.

De esta manera, a fines de 1971, se publica un primer acuerdo que concede franquicia para la importación de artículos extranjeros a los comerciantes de la frontera, mismo que fue derogado mediante el acuerdo del 5 de enero de 1973.

El acuerdo faculta a la Dirección General de Aduanas para que la franquicia concedida a los habitantes de las poblaciones fronterizas del norte del país se haga extensivo a los comerciantes de dichas localidades, que sólo podrían ofrecer en sus establecimientos productos de origen nacional, que en forma insuficiente concurrían a esos mercados.

Para llevar a efecto lo anterior, se han venido autorizando importaciones a los comerciantes, conforme a cuotas periódicas que otorga la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres del País, creada por decreto presidencial en mayo de 1972.

Es oportuno señalar que mediante decreto publicado el 22 de junio de 1977, se crea la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (CODEF), que deroga el de mayo de 1972. Asimismo, en enero de 1978, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el nuevo Reglamento, para la integración y el funcionamiento de los Comités de Promoción Económica de la Comisión Coordinadora antes mencionada.

Entre las condiciones que deben cumplir los beneficiarios sobresalen las siguientes:

- Las mercancías importadas deberán venderse a precios similares a los de su venta al público en las poblaciones vecinas extrajeras.
- Los artículos importados se destinarán para uso y/o consumo exclusivo en las poblaciones fronterizas, por lo que no podrán internarse al resto del país sin antes cubrir los impuestos respectivos y satisfacer los requisitos especiales que a otras autoridades correspondan.

Desde otro enfoque, el control y vigilancia del Programa de Artículos "gancho", se delegó a los integrantes de los Comités de Promoción Económica, con la facultad de suspender y en su caso cancelar las autorizaciones a quien se haga acreedor de ello.

Estos ordenamientos tienen sus bases legales en el párrafo tercero del artículo 285 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, que permite la importación libre de impuestos



aduaneros de diversos artículos de primera necesidad, con la salvedad de que serán para el consumo de las poblaciones fronterizas y no podrán ser internados al resto del país, sin que antes hayan quedado cubiertos sus impuestos.

Se estima que al realizar las importaciones de manera individual, los costos de los productos se incrementarían en un 30 por ciento en relación a las importaciones realizadas por mayoreo (artículos "gancho" vía comerciantes), evitandose la salida de divisas.

Por otro lado, entre las metas y objetivos que se pretendían lograr con la implantación del Programa de Artículos "gancho" sobresalen:

- i) Retener el consumidor fronterizo mediante una oferta integrada con artículos nacionales y extranjeros a precios competitivos: se juzgó que disminuiría la fuga de divisas, al permitir la importación libre de impuestos de aquellos bienes de consumo popular que el residente adquiriría por hábito en el comercio estadounidense, como complemento de la oferta nacional, e
- ii) Incrementar la venta de productos nacionales: con el concurso de mercancías productos de origen nacional, de tal forma que el consumidor fronterizo no sólo adquiriría artículos extranjeros, sino que éstos representaban el "gancho" para la compra de artículos nacionales.

Es importante mencionar que, a fin de apoyar la concurrencia de mercancías nacionales a la zona fronteriza, se otorgaron diversos estímulos tales como: subsidio en fletes ferrocarrileros y certificados de devolución de impuestos (CEDIS) a los industriales por sus ventas a dicha región, mismos que dejaron de operar con motivo de la devaluación del peso en agosto de 1976.

Es necesario destacar la función primordial que hubiera desempeñado la industria del país, de incrementar la concurrencia de mercancías nacionales en condiciones competitivas y restarle importancia al Programa hasta lograr su total desaparición.

Las dependencias del Gobierno Federal que integraron la Comisión fueron: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Industria y Comercio y Agricultura y Ganadería; y, se crearon, asimismo, los Comités Regionales y la Comisión Coordinadora.

#### **II.3.4 COMISIÓN COORDINADORA DE DESARROLLO DE LAS FRANJAS FRONTERIZAS Y ZONAS LIBRES. (CODEF, 1977).**

Creada por decreto presidencial, el 22 de junio de 1977, con el propósito fundamental de continuar impulsando el desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres del país dentro de un marco de congruencia global.

La Comisión tendría como objetivo, recabar la información necesaria para preparar y formular el programa correspondiente para impulsar el desarrollo económico de esas áreas geográficas.

En ese sentido, CODEF ha tenido que coordinar las políticas dirigidas hacia la frontera, que instrumentaron los Planes de Desarrollo Urbano, Industrial, y el Plan Global de Desarrollo, en los años 1978, 1979 y 1980 respectivamente.

#### **II.3.5 PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO DE LAS FRANJAS FRONTERIZAS Y ZONAS LIBRES (PRONADEF, 1981).**

Basándose en las políticas delineadas en los tres planes anteriormente señalados, la CODEF instrumentó el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (PRONADEF, 1981).

Este Programa se concibe como parte del Sistema Nacional de Planeación y como elemento que coadyuva a la instrumentación del Plan Global de Desarrollo.

La filosofía del PRONADEF, puede resumirse en los objetivos de soberanía, nacionalismo, independencia económica, política y cultural, teniendo una especial relevancia en las zonas fronterizas y libres del país. Por lo que es necesario el impulso de las mismas

con el propósito de lograr una integración económica y social al desarrollo nacional.

El PRONADEF establece los siguientes objetivos:

- i) Impulsar el desarrollo de las regiones comprendidas en el programa, de manera congruente con la concepción de desarrollo que, para el país en su conjunto, define el Plan Global de Desarrollo y los Planes Sectoriales,
- ii) Integrar las zonas mencionadas a la economía nacional,
- iii) Promover y apoyar el desarrollo de actividades económicas que aprovechan las ventajas existentes en esas regiones,
- IV) Mejorar el nivel de vida en esas franjas y zonas y reafirmar los valores nacionales,
- v) Promover la coordinación y descentralización de las acciones de la administración pública federal para el desarrollo integral de las zonas mencionadas,
- vi) Promover la colaboración del gobierno federal con los gobiernos de las entidades federativas de la región en el desarrollo de las mismas,
- vii) Impulsar la participación de los sectores social y privado en el desarrollo de esas franjas y zonas,
- viii) Asegurar el abasto de productos de consumo básico, y
- ix) Racionalizar y sustituir importaciones, y fomentar exportaciones.

#### **II.3.6 COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA EL DESARROLLO DE LAS FRANJAS FRONTERIZAS Y ZONAS LIBRES (CIDEF, 1983).**

Esta Comisión fue formulada oficialmente el 3 de agosto de 1983 y es presidida por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

Sus funciones principales fueron analizar la problemática fronteriza y proponer las soluciones que tuvieran incidencias, específicamente, en las áreas y sectores de: comercio, maquiladoras, abasto e industria fronteriza.

### II.3.7 PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA FRONTERA NORTE (junio, 1985)

Conformada por el gobierno federal, los gobiernos estatales de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas, y por los gobiernos constitucionales de todos los municipios fronterizos, esta edición oficial regional contempla, para su instrumentación, las características específicas y principales de cada subregión: la región noroeste, la región norte (fundamentalmente Cd. Juárez y Ojinaga) y la región noreste de la ZFN.

Contiene el programa, en su interior, una estrecha relación con los avances en la reordenación de la economía nacional y en la estrategia de cambio estructural. La estrategia programática, en coordinación con los sectores sociales de la región, busca convertir a la ZFN en una fuente de generación de divisas, empleos y bienestar social.

Así, este programa vigente sobre la ZFN, hace compatible el desarrollo de la región con el de la Nación, y armoniza el nivel de desarrollo económico con el equilibrio social, tan deseado y necesario.

A través de este capítulo, se han observado los esquemas programáticos implementados a la ZFN durante 1965-1991. Las estrategias gubernamentales y los programas aplicados en este período son, en general, derivados e implementados en concordancia y corresponsabilidad con los sectores de decisión del área fronteriza.

Por último, independientemente de los Programas y Comisiones observados, surgen en este período infinidad de Acuerdos, Reglamentaciones, Decretos y Acciones instrumentadas que, de manera parcial o específica, han incidido e inciden en las diferentes áreas y sectores económicos de la zona norte.

## C A P I T U L O   I I I

### EVOLUCIÓN PRODUCTIVA DE LA ZFN

#### III.1 PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO

Los instrumentos determinantes de las políticas aplicadas a la ZFN, medidas que sobresalen preponderante, son: la industria maquiladora y el artículo "gancho". Cuyo análisis particular se verá enseguida.

##### III.1.1 INDUSTRIA MAQUILADORA

La industria maquiladora inicia sus operaciones en el país en 1965 y a partir de entonces, ha mostrado un crecimiento constante en su evolución. Durante ese tiempo se ha arraigado, crecido y diversificado, teniendo influencia en muchos aspectos socio-económicos de la frontera.

En la actualidad, existen 2,013 empresas maquiladoras (datos a diciembre de 1991) en el territorio mexicano. Del total nacional, 1,615 (80.2%) se ubican en los estados del norte y 1,361 (67.6 %) se localizan en los principales municipios fronterizos.

CUADRO No. 1  
 TOTAL DE EMPRESAS MAQUILADORAS EN LOS  
 PRINCIPALES MUNICIPIOS FRONTERIZOS  
 (Años seleccionados)

UBICACIÓN	AÑOS			
	NUMERO DE EMPRESAS			
	1974	1980	1985	1991
Mexicali, B. C.	57	79	75	131
Tecate, B. C.	11	22	31	75
Tijuana, B. C. 1/	101	123	192	466
Agua Prieta, SON.	17	22	24	26
Nogales, SON. 2/	45	59	49	65
Cd. Juárez, CHIH. 3/	87	121	168	255
Cd. Acuña, COAH.	10	13	24	44
P. Negras, COAH.	17	18	18	40
Reynosa, TAMPS. 4/	12	17	27	106
Matamoros, TAMPS.	45	50	35	93
Nuevo Laredo, TAMPS.	15	14	15	60
<b>SUBTOTAL</b>	<b>417</b>	<b>538</b>	<b>658</b>	<b>1,361</b>
<b>TOTAL ZFN 5/</b>	<b>---</b>	<b>576</b>	<b>713</b>	<b>1,615</b>
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>455</b>	<b>620</b>	<b>760</b>	<b>2,013 *1</b>

1/ Incluye: Rosarito, B. C.

2/ Incluye: Magdalena de Kino, SON.

3/ Incluye: R. M. de Quevedo, CHIH. en 1974.

4/ Incluye: Río Bravo, TAMPS.

5/ Se refiere a los estados Fronterizos del Norte, excepto Nuevo León

\*1 Dato a diciembre de 1991.

Fuente: INEGI, Estadísticas sobre la Industria Maquiladora, varios años.

Por el grado de importancia de las ciudades, y por la estrecha relación con sus vecinos estadounidenses, la concentración de empresas sigue detectándose en los municipios de Tijuana, Baja California; Cd. Juárez, Chihuahua; Mexicali, Baja California y Reynosa, Tamaulipas; que en 1991, representan 34.2, 18.7, 9.6 y 7.8 por ciento respectivamente, del subtotal de los principales municipios fronterizos.

Sin embargo, la tendencia decreciente de 91.6; 86.6 y 67.6 por ciento para 1974, 1985 y 1991 (sería, en 1991, del 71.1% si se considera el promedio anual de 1,914 empresas), en la participación de los principales municipios fronterizos respecto del total nacional, presupone una nueva estrategia a la relocalización de la industria en sectores y regiones alternos a la ZFN.

Orientada por factores internos, e inducida por intereses exógenos, la industria maquiladora en México establece nuevos horizontes en su ubicación.

Restando los principales municipios norteros del total nacional, resultan 652 empresas localizadas fuera de la línea fronteriza que representan el 32.4 por ciento.

En el cuadro No. 2, se contemplan los niveles que ha presentado el personal ocupado en la industria maquiladora.

Del total nacional, en 1991 la ZFN y los principales municipios del norte alcanzan 85.0 y 54.30 por ciento respectivamente (cifras a diciembre).

**CUADRO No. 2**  
PERSONAL OCUPADO DE LAS EMPRESAS MAQUILADORAS  
EN LOS PRINCIPALES MUNICIPIOS FRONTERIZOS \*  
(Años seleccionados)

UBICACIÓN	AÑOS			
	PERSONAL OCUPADO			
	1974	1980	1985	1991
Mexicali, B. C.	7,878	7,146	10,876	20,151
Tecate, B. C.	1,198	672	1,755	
Tijuana, B. C. 1/	9,276	12,343	25,913	62,632
Agua Prieta, SON.	7,374	4,625	5,658	
Nogales, SON. 2/	9,827	12,921	14,539	18,090
Cd. Juárez, CHIH. 3/	18,482	39,402	78,592	125,383
Cd. Acuña, COAH.	2,098	2,931	6,266	
P. Negras, COAH.	2,989	2,592	4,434	
Reynosa, TAMPS. 4/	1,027	5,450	12,761	
Matamoros, TAMPS.	9,475	15,231	20,686	38,051
Nuevo Laredo, TAMPS.	4,988	2,462	3,603	
<b>SUBTOTAL</b>	<b>74,612</b>	<b>105,775</b>	<b>184,083</b>	<b>264,307</b>
<b>TOTAL ZFN 5/</b>	<b>—</b>	<b>106,032</b>	<b>184,514</b>	<b>413,842</b>
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>75,974</b>	<b>119,546</b>	<b>211,968</b>	<b>486,723 */</b>

1/ Incluye: Rosarito, B. C.

2/ Incluye: Magdalena de Kino, SON.

3/ Incluye: R. M. de Quevedo, CHIH. en 1974.

4/ Incluye: Río Bravo, TAMPS.

5/ Se refiere a los estados Fronterizos del Norte, excepto Nuevo León

\*/ Dato a diciembre de 1991.

Fuente: INEGI, Estadísticas sobre la Industria Maquiladora, varios años.

En los años 1974 y 1985, los municipios de la línea fronteriza obtenían 98.20 y 86.84 por ciento respectivamente. Para 1991, sólo un poco más de la mitad del personal ocupado en la industria se contrataba en la franja fronteriza.

Sobresale Cd. Juárez, Chihuahua, que ocupando 77,592 trabajadores representa el 42.15 por ciento del subtotal de los principales municipios fronterizos.

En la ZFN, siguen prevaleciendo las mujeres trabajadoras. Se estima que representan el 59.2 por ciento del personal ocupado en la industria, al alcanzar absolutos de 342.9 y 203.5 miles respectivamente (con datos a diciembre de 1991).<sup>19</sup>

Según informaciones publicadas, los trabajadores de la industria maquiladora siguen sufriendo por falta de protección, carencias e inestabilidades como: condiciones insalubres, inseguridad del empleo -por la "volatilidad" de las empresas-, situaciones poco aceptable en sus beneficios laborales, corruptelas y contubernios de los representantes sindicales (que se traduce en salarios raquíticos y en condiciones generales de trabajo desfavorables), el desconocimiento a la profesionalización del trabajo ya que se considera sólo como mano de obra intensiva, las represalias y cierre (fuga) de empresas ante la posibilidad de organización libre e independiente de los trabajadores, son entre otros factores, las condicionantes que han utilizado, sobre todo, las transnacionales estadounidenses.<sup>20</sup>

Factor determinante en este panorama es la ocupación de una mayoría de mujeres en la industria maquiladora. Claro, no por el género como tal; sino de manera objetiva, por la falta de organización, preparación y educación en la que se encuentran sometidas todavía, y de manera considerable, por una ya larga tradición costumbrista.

---

<sup>19</sup> INEGI, "Industria maquiladora de exportación", octubre de 1992, p.9.

<sup>20</sup> Ver: Gambrill, Mónica C., "Industrialización vía Maquiladoras", Revista Tercer Mundo, Vol. I, No. 2, 1982; Revista Proceso No. 295, 310, 311, 319 y 371; y Periódico Excelsior del 30 de mayo al 4 de junio de 1982.



Por otro lado, el valor agregado por la industria maquiladora nacional alcanzó 12.42 billones de pesos en 1991. Esta cifra, que parece inconmensurable en sí, poco podría decir, sino es que se establecen bases y referencias comparativas.

**CUADRO No. 3**  
**VALOR AGREGADO DE EMPRESAS MAQUILADORAS**  
**EN LOS PRINCIPALES MUNICIPIOS FRONTERIZOS \***  
 (Años seleccionados)  
 Millones de pesos

UBICACIÓN	AÑOS			
	NUMERO DE EMPRESAS			
	1974	1980	1985	1991
Mexicali, B. C.	457	1,161	18,074	643,686
Tecate, B. C.	46	79	2,006	121,665
Tijuana, B. C. 1/	547	1,798	39,299	1,618,622
Agua Prieta, SON.	125	538	5,930	122,421
Nogales, SON. 2/	529	1,701	19,591	413,003
Cd. Juárez, CHIH. 3/	1,020	6,206	125,210	3,184,314
Cd. Acuña, COAH.	64	233	6,757	285,496
P. Negras, COAH.	113	294	3,889	129,171
Raynosa, TAMPS. 4/	48	732	15,707	703,925
Matamoros, TAMPS.	426	2,080	38,749	1,283,861
Nuevo Laredo, TAMPS.	212	272	5,571	520,019
<b>SUBTOTAL</b>	<b>3,587</b>	<b>15,094</b>	<b>280,783</b>	<b>9,226,183</b>
<b>TOTAL ZFN 5/</b>		<b>15,139</b>	<b>281,598</b>	<b>10,799,950</b>
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>3,946</b>	<b>17,729</b>	<b>325,250</b>	<b>12,426,001</b>

1/ Incluye: Rosarito, B. C.

2/ Incluye: Magdalena de Kino, SON.

3/ Incluye: R. M. de Quevedo, CHIH. en 1974.

4/ Incluye: Río Bravo, TAMPS.

5/ Se refiere a los estados Fronterizos del Norte, excepto Nuevo León

Fuente: INEGI, Estadísticas sobre la Industria Maquiladora, varios años.

El valor agregado se encuentra definido como la aportación y suma de los siguientes rubros: insumos nacionales; sueldos, salarios y prestaciones; los gastos diversos y las utilidades. Su total alcanza, en 1991, 12.4 billones de nuevos pesos.

Por otro lado, los insumos de importación (que participan con el 98.1% del total que requiere la industria maquiladora del país), ascienden a 35.32 billones de nuevos pesos. Esto es, que sólo los

insumos de procedencia extranjera representan 2.84 veces del total nacional de valor agregado en la industria maquiladora.

Por tanto, según la determinación del valor agregado, los insumos de importación de la industria maquiladora del país, en 1991, alcanzan un monto casi 3 veces mayor que la sumatoria de:

- El total de insumos nacionales (materias primas, materias auxiliares, envases y empaques) consumidos por la industria maquiladora en 2,013 empresas, y que alcanza un monto de 0.66 billones de nuevos pesos, más,
- El total devengado en el año de sueldos, salarios y prestaciones, que ascienden a 6.42 billones, de 467,454 trabajadores (promedio anual) distribuidos en las categorías de obreros, técnicos y administrativos, más,
- El global ejercido en el rubro de gastos diversos, que incluye: el gasto de alquiler de maquinaria y equipo, la renta de edificios y terrenos, el pago de energía eléctrica, el pago de los teléfonos, telégrafos, y telex (en 1991, probablemente también, faxes y celulares), el pago de los trámites aduanales, la aportación realizada por fletes y acarreos, el mantenimiento de edificios y maquinaria, y por último, el pago en otros gastos diversos, que realizan las 2,013 empresas maquiladoras, y que en este año alcanzó un valor de 3.38 billones de nuevos pesos y, por último, más,
  - los 2.06 billones, en general, que suman por utilidades las empresas y, no necesariamente retribuidas a los trabajadores. (tablas anexas 1 y 2)

En otro punto, por rama de actividad, la industria maquiladora presenta en 1991, a nivel nacional, como las más importantes -por el número de empresas y el personal ocupado- a las siguientes actividades genéricas: aparatos eléctricos y electrónicos, vestido y textiles, muebles, equipo de transporte y ensamble de aparatos eléctricos y electrónicos.

Del total de las 2,013 empresas nacionales, estas ramas representan el 64.7 y 76.4%, en el número de establecimientos y personal ocupado, respectivamente.

El promedio de personal ocupado por empresa asciende a 285, sobresaliendo las actividades de transporte y ensamble de equipos electrónicos con 763 y 435 personas por establecimiento. El promedio total nacional en 1991 es de 242 personas.

CUADRO No. 4  
NUMERO DE EMPRESAS Y PERSONAL OCUPADO  
POR RAMAS DE ACTIVIDAD EN LA INDUSTRIA  
MAQUILADORA, 1991

ACTIVIDAD (GENÉRICA)	EMPRESAS		PERSONAL OCUPADO		PROMEDIO (PERS/EMP)
	ABS.	%	ABS.	%	
Accs. eléctricos y electrónicos	401	19.9	116,227	23.9	290
Prendas de vest. y textiles 1/	350	17.4	49,377	10.1	141
Ensamble de mue- bles 2/	269	13.4	28,256	5.8	105
Const. y ensam- ble de equipo de transporte 3/	168	8.3	128,237	26.3	763
Ensamble de eq. y apar. elect. 4/	114	5.7	49,597	10.2	435
<b>SUTOTAL</b>	<b>1,302</b>	<b>64.7</b>	<b>371,694</b>	<b>76.4</b>	<b>285</b>
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>2,013</b>	<b>100.0</b>	<b>486,723</b>	<b>100.0</b>	<b>572</b>

Fuente: "La industria maquiladora", op. cit., p.26-28.

La ubicación de este tipo de actividades productivas muestra, en buena medida, que la inversión extranjera en la industria maquiladora (se estima que el 80% invertido en México es capital de los Estados Unidos) es producto de estrategia de las multinacionales por utilizar mano de obra intensiva, ya que al trasladar fuera de sus países estas actividades, aprovechan a sus trabajadores y técnicos -mayormente preparados y calificados- en ramas industriales de punta y con tecnología más sofisticadas.

De esta manera, la industria maquiladora ha sido fuente de cambios significativos en las estructuras ocupacional y productiva

de la ZFN, dejando sentir su influencia, actualmente, en el interior del país.

Si bien en sus orígenes se le pudo haber contemplado como una solución temporal a diversos problemas de la frontera norte nacional, hoy día se considera que la industria maquiladora a nivel internacional es un fenómeno permanente, con un impacto cada vez mayor en las estructuras económicas de los países en que realizan sus actividades, especialmente de aquellas naciones en vías de desarrollo.

### **III.1.2 ARTICULO "GANCHO"**

En los primeros años de operación del Programa de Artículos "gancho", la lista de mercancía se ha incrementado notablemente, de 260 artículos en 1972 a 1,300 en 1982.

Los criterios para la renovación periódica de las cuotas de importación y las ampliación del listado de productos, en vez de ser resultado de investigaciones o análisis, se adoptan conforme al momentos sociopolíticos inflacionario y las devaluaciones del peso.

Para 1979-1980, los principales criterios que se incluyeron para la renovación de cuotas, fueron:

- 1.- Autorizar un incremento del 20 por ciento sobre la autorización del año anterior, cuando se haya distribuido más del 70 por ciento,
- 2.- Cuando el Comité haya distribuido la cuota del año anterior en un porcentaje inferior al 70 por ciento, se autorizará un incremento de 20% sobre lo distribuido,
- 3.- Suprimir los rubros que no hayan registrado movimiento, y
- 4.- Aprobar la adición de nuevos rubros, siempre y cuando el comercio organizado y centros comerciales acepten aumentar la concurrencia nacional.

Se observa que el incremento global para 1980 fue de 24.7 por ciento, mostrándose también, que los aumentos y autorizaciones seguían creciendo indiscriminadamente.

Hasta el año de 1982, para el Programa de Artículo "gancho", se habían autorizado importaciones totales del período por un valor de 37,341.3 millones de pesos.

CUADRO No. 5  
MONTO DE LAS CUOTAS DE IMPORTACIÓN DE ARTÍCULOS  
"GANCHO" AUTORIZADAS Y DISTRIBUIDAS  
1972-1982  
(Millones de pesos)

AÑO	TOTAL AUTORIZADO	TOTAL DISTRIBUIDO	%
1972	492.2	153.8	31.2
1973	788.7	382.4	48.5
1974	917.2	537.6	58.6
1975	1,413.4	728.4	51.5
1976	1,643.1	963.8	58.7
1977	2,375.0	1,212.3	51.0
1978	3,478.2	2,497.0	71.8
1979	4,619.4	3,626.0	78.5
1980	7,761.7	4,551.6	79.0
1981	7,226.2	6,774.0	93.5
1982	8,625.2	9,099.6 1/	105.5
<b>TOTAL</b>	<b>37,341.3</b>	<b>30,526.5</b>	<b>81.8</b>

1/ Cierre estimado.

Del total autorizado, el comercio organizado absorbió 25,384.4 (68%), y los centros comerciales 11,956.9 (32%) millones de pesos.

CUADRO No. 6  
MONTOS AUTORIZADOS DE ARTÍCULOS GANCHO  
POR TIPO DE BENEFICIARIO  
TOTAL FRONTERIZO  
1972-1982  
(Millones de pesos)

AÑO	TOTAL 1/	A U T O R I Z A D O COMERCIO ORGANIZADO	%	CENTROS COMERCIALES	%
1972	492.2	492.2	100	--	--
1973	788.7	738.7	100	--	--
1974	917.2	885.3	97	31.9	3
1975	1,414.4	1,222.5	86	191.9	14
1976	1,643.1	1,416.1	86	227.0	14
1977	2,375.0	1,776.7	75	598.3	25
1978	3,478.2	2,329.5	67	1,148.7	33
1979	4,619.4	3,002.6	65	1,616.8	35
1980	5,761.7	3,658.7	64	2,103.0	37
1981	7,226.2	4,464.5	62	2,761.7	38
1982 2/	8,625.2	5,347.6	62	3,277.6	38
<b>TOTAL</b>	<b>37,341.3</b>	<b>25,384.4</b>	<b>68</b>	<b>11,956.9</b>	<b>32</b>

1/ No incluye cuotas globales ni subsidios.

2/ Totales autorizados hasta agosto de 1982. Incluye 567.1 millones de pesos autorizadas especialmente a las zonas fronterizas y libres.

A partir de 1974, año en que se instalaron los primeros Centros Comerciales, y hasta 1982, se ha autorizado la importación de artículos "gancho" por 11,956.9 millones de pesos.

Es importante mencionar que Cd. Juárez, Chih., la plaza, con mayor población total de las ciudades fronterizas es, también, la que más obtiene bienes de importación; incluyendo al comercio organizado y los centros comerciales.

Asimismo, si se analiza el listado de artículos "gancho" se observa que el total distribuido se concentran en unos cuantos productos. En efecto, de 1972 a 1979, se distribuyeron 10,016.5 millones de pesos entre 350 rubros. Corresponden 5,041.3 millones de pesos a sólo 12 de ellos. Sobresalen los bienes de consumo duradero (BCD) con 3,145.3 millones de pesos (62.4%); los bienes de consumo no duradero (BCND), con 1,333.4 millones de pesos (26.4%) y los bienes de producción (BP) con 562.6 millones de pesos (11.2%).

Dentro de los BCD, existen rubros como: aparatos electrónicos con costo hasta (cch) de 10 mil pesos que representan, respecto al total, el 7.2 por ciento; artículos de tocador y belleza, 5.5 por ciento, artículos para uso doméstico, 6.8 por ciento; prendas de vestir y blancos, 7.4 por ciento; refacciones, aditamentos, accesorios, partes y pinturas automotrices 7.1 por ciento y aparatos eléctricos para el hogar con costo hasta de \$1,250.00, el 2.2 por ciento. Seis rubros, de 350, que representan más de una tercera parte del total de cuotas autorizadas (36.4%).

En cuanto a las cuotas distribuidas la situación no varía, los BCD son los que gozan de una mayor demanda ya que su cuota se distribuyó en un 88.5 por ciento, superando a los BCND con 61.4 por ciento. Si se toman en cuenta los seis rubros anteriores, lo distribuido representa un 91 por ciento promedio de las cuotas autorizadas.

**CUADRO No. 7**  
**SACRIFICIO FISCAL TOTAL AUTORIZADO FRONTERIZO. 1978-1982**  
(Millones de pesos)\*/

AÑOS	TOTAL	ARTÍCULO % GANCHO	CUOTAS 1/ GLOBALES	%	SUBSIDIO	%
1978	1,248.6	1,109.2	88.8	137.4	11.2	--
1979	1,865.6	1,510.4	81.0	355.2	19.0	--
1980	3,511.4	2,595.2	73.9	679.4	19.4	236.8
1982	3,841.6	2,963.2	77.1	626.7	16.3	251.7

\*/ Pesos corrientes

1/ Cuotas globales: incluye cuotas por rubro y cuotas por fracción

El Sacrificio Fiscal autorizado en el período 1978-1982 contempla la distribución de la Política Fiscal aplicada a la ZFN. El artículo "gancho" disminuye su participación de 88.8 a 77.1 por ciento en ese lapso, incrementándose por tanto, las cuotas globales y los subsidios.

Por otra parte, el aumento de Centros Comerciales, ha hecho que éstos eleven su participación dentro de las cuotas autorizadas. Mientras que en 1974 representaban el 3.4 por ciento, para 1979 les correspondió el 34.7 por ciento del total.

Se estima que esta tendencia se acentuará en virtud de que cada año aumentan las solicitudes de empresas interesadas en acogerse a los benéficos del decreto de los centros comerciales.

Para 1980, la tendencia en el incremento, estructura y distribución de las cuotas no se ha modificado. Las distintas delegaciones y determinados productos, señalados anteriormente, siguen absorbiendo el grueso de las cuotas.

En relación al total distribuido, su realización alcanzó el 79 por ciento. Los resultados varían de acuerdo a las diversas delegaciones. Por ejemplo: Piedras Negras, realizó 88.7 por ciento de lo autorizado; Cd. Juárez, 92 por ciento y Reynosa el 78.6 por ciento. En cambio Mexicali, B. C. sólo el 5.2 por ciento.

Así, se puede observar que el considerable crecimiento de las cuotas de importación de artículos "gancho", ha provocado cambios significativos en las relaciones del mercado fronterizo.

En el año de 1980, es necesario detenernos, hacer un alto y realizar una descripción, evaluación y análisis que resulta importante sobre el artículo. Se ubicará la tendencia y los resultados obtenidos sobre el instrumento "gancho".

**CUADRO No. 8**  
**MONTO AUTORIZADO Y DISTRIBUIDO DE ARTÍCULO**  
**GANCHO POR DELEGACIÓN Y TIPO DE BIEN**  
**1980**  
(Milones de pesos) %

DELEGACIÓN	TOTALES			DISTRIBUIDO		
	AUTOMOTRIZ.	DISTRIB.	%	BCND	BCD	BP
La Paz	25.8	13.2	51.2	11.1	2.1	-
Mexicali	339.9	17.6	5.2	16.5	1.1	-
Tijuana	14.2	44.5	213.4	44.2	0.3	-
Nogales	373.9	229.0	61.2	78.7	132.8	17.5
Agua Prieta	104.9	46.5	44.3	11.7	19.9	14.9
Nvo. Laredo	579.9	478.4	82.2	127.9	289.7	58.8
Cd. Juárez	2,361.0	2,171.3	92.0	471.7	1,535.7	163.9
Reynosa 1/	686.1	539.1	78.6	113.5	367.6	58.0
M. Alemán 2/	66.6	64.4	96.7	22.0	34.4	8.0
Matamoros 3/	786.7	587.0	74.6	158.3	347.4	81.3
P. Negras	304.5	270.0	88.7	94.2	133.0	42.8
Cd. Acuña	118.3	92.8	78.4	44.5	38.6	9.7
<b>TOTALES</b>	<b>5,781.7</b>	<b>4,551.6</b>	<b>79.0%</b>	<b>194.3</b>	<b>2,902.6</b>	<b>454.7</b>

\*/ Pesos corrientes.

1/ Incluye: Río Bravo; Mier; Díaz Ordáz, Nva. Gro.; Tamps.

2/ Incluye: Cd. Camargo, Tamps.

3/ Incluye: Valle Hermoso, Tamps.

Fuente: SHCP, Sicuf.

Su distribución en 1980, en cuanto al tipo de bienes, tuvo una participación en BCNP, BCD y BP de 26.2; 63.8 y 10% respectivamente. Se manifiesta, inmediatamente, la preponderancia sobre lo ejercido en los BCD.

Esta preferencia se detecta por sus montos realizados en determinadas delegaciones.

La distribución de un tipo de bienes, que supera con creces la capacidad de ingreso y de consumo en la ZFN, indica claramente que determinados productos no son adquiridos y consumidos en la región fronteriza sino que, aparentemente, fluyen hacia otras zonas del país.



Este hecho, específicamente, se puede comprobar si se consideran algunos productos de manera particular.

Así, de los 7 artículos más importantes en la distribución global del artículo gancho, seis pertenecen al rubro de los BCD. Los productos mencionados son: Aparatos Eléctricos con costo hasta (cch) \$1,250.00, Aparatos Electrónicos, con costo hasta (cch)\$ 10,000.00, Artículos de Tocador y Belleza, Artículos para Uso Doméstico, Artículos de Juguetería, Prendas de Vestir y Material de Ferretería.

Este conjunto de productos sobresale en importancia por la distribución de su valor y por la participación que obtienen en todo lo largo de la ZFN. Conjuntamente alcanzan el 44.4 por ciento del valor importado y distribuido.

Estos 7 artículos alcanzan a distribuir, casi, la mitad del valor total del artículo "gancho" en toda la línea fronteriza.

**CUADRO No. 9**  
**ARTÍCULOS GANCHO CON MAYOR PARTICIPACIÓN**  
**EN SU DISTRIBUCIÓN Y SACRIFICIO FISCAL**  
**TOTAL FRONTERIZO NORTE**  
**1980**

(Millones de pesos) \*/

ARTÍCULO	TOTAL DISTRIBUIDO	%	TOTAL SACRIFICIO FISCAL	%
Aparatos eléctricos (cch) \$ 1,250.00	106.6	5.3	86.3	10.2
Aparatos electrónicos (cch) \$10,000.00	397.6	19.7	107.3	12.7
Artículos de tocador y belleza	277.9	13.7	113.5	13.5
Artículos para uso doméstico	339.4	16.8	210.4	25.0
Juguetería	94.5	4.7	42.7	5.1
Prendas de vestir, excepto guayaberas	594.5	29.4	208.1	24.7
material de ferretería	210.9	10.4	73.8	8.8
<b>T O T A L</b>	<b>2,021.3</b>	<b>100.0</b>	<b>842.2</b>	<b>100.0</b>

\*/ Pesos corrientes

Lo más importante, es no sólo la cantidad de productos ni el hecho de que sea repetitivo en cada localidad fronteriza; sino que todos los artículos (excepción hecha en los materiales de ferretería) son del tipo de BCD. Por definición, estos artículos son solamente necesarios y no indispensables o básicos.

En otro enfoque, el sacrificio fiscal que genera el artículo "gancho", por sus cuotas autorizadas y distribuidas, en 1980 asciende a 2 082.6 y 1 743.9 millones respectivamente.

El caso más representativo de esta situación (por su participación respecto al valor distribuido y por el tipo de bien que realiza), se presenta en Cd. Juárez.

Sobre esta delegación se profundizará en su análisis, para establecer los resultados y efectos benéficos que deberían llegar sólo a la población fronteriza.

Se estudiarán para Cd. Juárez, las relaciones comparativas entre las cuotas y artículos distribuidas más importantes, con algunos indicadores socioeconómicos de la ciudad.

Por tanto, para Cd. Juárez, Chih.<sup>21</sup> en 1980, se estiman la población y el ingreso familiar siguientes:

CUADRO No. 10  
INDICADORES DE CD. JUÁREZ  
1980

CONCEPTOS	
Población (habitantes)	717,646
Número de familias	130,481
Ingreso mensual por familia (pesos)	\$8,783.44
Ingreso anual por familia (pesos)	\$105,401.28

En cuanto al total de la cuota distribuida en Cd. Juárez para este año, ésta asciende a 2,171.3 millones de pesos. Su distribución interna (lo realmente ejercido) se compone de: BCND,

<sup>21</sup> CANACO, Cd. Juárez, 1979.

471.7, (21.7%); BCD, 1,535.7, (70.7%) y BP, 163.9 millones de pesos (7.6%).

Ahora bien, una estructura normal en el gasto y su destino anual -en Cd. Juárez- esta conformado de la siguiente manera (siempre basado en la información de CANACO):

Alimentos y bebidas, 44.3 por ciento, prendas de vestir, calzado, enseres domésticos, muebles, accesorios y mantenimiento, 18.4 por ciento, y otros, 37.3 por ciento, que da el total de 100 por ciento del gasto estimado.

Por tanto, cruzando información y calculándose los valores dados, se obtienen las siguientes relaciones:

**CUADRO No. 11**  
COMPARATIVO ENTRE EL DESTINO DEL GASTO ANUAL Y SU CUOTA  
DISTRIBUIDA. CD. JUÁREZ, 1980  
(Millones de pesos)

CONCEPTO	DESTINO DEL GASTO (a)		CUOTA DISTRIBUIDA (b)		b/a
	pesos	%	pesos	%	
I Alimentos y bebidas	6,087.0	44.26	(BCND)		
			471.7	21.72	7.74
II Prendas de vestir y calzado.	2,531.9	18.41	(BCD)		
			1,535.7	70.73	60.65
III Otros	5,133.9	37.33	(BP)		
			163.9	7.55	--
			0	---	--
<b>TOTAL</b>	<b>13,752.8</b>	<b>100.0</b>	<b>2,171.2</b>	<b>100.0</b>	<b>15.78</b>

Así, el comparativo muestra, para 1980, la participación de los artículos "gancho" sobre el gasto total familiar en Cd. Juárez.

La proporción que alcanza del 15.78 por ciento, representa la cantidad de \$16,632.32 sobre el gasto anual familiar de \$105,401.28 en la delegación.

Ahora bien, en una situación de consumo normal sobre los tipos de bienes de "gancho" (en relación al porcentaje alcanzado), el comportamiento sería:

**CUADRO No. 12**  
**DESTINO DEL GASTO NORMAL EN CD. JUÁREZ. 1980\***  
(millones de pesos)

RUBROS	DESTINO DEL GASTO	‡
I Alimentos y bebidas	7,361.46	44.26
II Prendas de vestir, calzado	3,062.02	18.41
III Otros	6,208.84	37.33
<b>TOTAL</b>	<b>16,632.32</b>	<b>100.0</b>

\*/ Valor estimado por cada familia.

Así, con los resultados obtenidos la relación que se encontró realmente en Cd. Juárez, y basada en el valor distribuido durante 1980, se encontrará de la siguiente manera:

**CUADRO No. 13**  
**VALOR REALIZADO POR TIPO DE BIEN SOBRE**  
**SU CUOTA DISTRIBUIDA. CD. JUÁREZ; 1980\***

TIPO DE BIEN	VALOR DISTRIBUIDO	‡
BCND	3,612.54	21.72
BCD	11,764.04	70.73
BP	1,255.74	7.55
<b>TOTAL</b>	<b>16,632.32</b>	<b>100.0</b>

\*/ Valor estimado para cada familia

La diferenciación que se encuentra en los resultados y en las relaciones marca, evidentemente, la desviación que ha tenido el consumo en la delegación, sobre lo que normalmente se estimaba.

El resultado muestra, objetivamente, que de un consumo esperado del 44.26 y el 18.41 por ciento en BCND y BCD, la relación se invierte totalmente en la distribución por tipo de bien, alcanzando una realización de 7.74 y 60.65% respectivamente.

Por tanto, la tendencia del gasto esperado sólo manifiesta la inclinación que se realiza sobre un tipo de bienes y más particularmente, sobre determinados artículos. Situación que se presenta no sólo en Cd. Juárez sino, por los resultados observados, a lo largo de la ZFN.

Una forma de contemplar más clara e inmediata esta manifestación imperante en Cd. Juárez, es profundizar en el análisis con los

siete artículos más importantes de la delegación. Estos productos guardan (como en toda la ZFN) gran significado por su valor distribuido.

Para 1980 en Cd. Juárez, los artículos más importantes en su distribución alcanzaron un monto de \$1,060.6 millones. Son seis productos de BCD y un bien de producción. Los primeros ascienden a un monto de 967.0 millones.

Así, el total distribuido de los 6 artículos, dividida por el número total de familias, arroja un monto de \$ 7,411.03 pesos; cantidad que anualmente consume cada familia en esos productos.

Considerando el monto de consumo anual de los productos "gancho" por familia, que asciende a \$ 16,632.32 pesos, y la cantidad distribuida para consumo familiar sobre los BCD, que es de \$11,764.04 pesos, el valor de los 6 productos más importantes participa del 44.55 y 63.0 por ciento en cada rubro. Se muestra así la preponderancia que guardan estos artículos.

Más específicamente, tomando los siguientes tres artículos: aparatos Electrónicos (cch). \$ 10,000.00; Artículos de Tocador y Belleza y Prendas de Vestir, la distribución anual de estos productos por familia es de: \$1,251.07, \$ 1,342.92 y \$ 2,858.42 respectivamente. Relativamente representan 10.62, 11.41 y 24.28 por ciento cada uno, en relación al gasto anual familiar sobre los BCD. Se observa la preferencia por estos tres productos.

Ahora bien, es claro que el consumo realizado sobre los artículos "gancho", no sólo en Cd. Juárez sino en toda la ZFN, se inclina hacia los BCD.

Esta situación representa, en su derivación general, que uno de los objetivos de creación del instrumento (el consumo de bienes primarios) se ha venido desvirtuando paulatinamente.

La participación proporcional en el consumo de alimentos y bebidas (tanto en la ZFN como en el país), es la parte principal en el gasto familiar y no los Bienes de Consumo Duradero como se observa en las relaciones de Cd. Juárez.

En uno de sus enfoques, este planteamiento muestra que el consumo sobre los artículos "gancho" va dirigido directamente sobre ciertos productos específicos. Productos que resaltan en importancia por el monto de su valor y que representan a los BCD.

Por otro lado, el tipo de productos sobresaliente en el consumo fronterizo supera, mayormente, la capacidad de gasto normal de cada familia; lo que se traduce, en última instancia, en que este tipo de productos que son distribuidos en y para la ZFN, no permanecen en la región, sino que son trasladados hacia otros distintos lugares fuera de la franja fronteriza.

Complementario a los dos párrafos anteriores, hay que hacer notar que los valores manejados en esta evaluación son considerados a precios de importación de 1980. No se toman en cuenta las variaciones a la alza en los precios de mercado (tanto por las modificaciones del producto, como por las variaciones del peso frente al dólar), que sustentaría aún más los resultados que se alcanzaron.

En otro punto de vista, para 1982, una serie de fenómenos que determinaron la situación económica más desequilibrada en los últimos años (que rompe, también, con la invariabilidad que sobre la autorización de las cuotas de importación se tenía en la ZFN), se presenta en el país: una devaluación en la moneda nacional, el problema de la deuda externa, el cierre temporal a las importaciones, el control de cambios, entre otros, situaron a la nación en condiciones económico-financieras nunca antes visto, y en forma particular a la zona fronteriza.

La situación crítica nacional, y de la región fronteriza, impulsó la implementación de medidas de apoyo inmediato a la ZFN (como la aprobación de importaciones especiales a esa zona) pero de una manera más significativa, se readecuaron los programas fronterizos a la situación actual, ante la muestra de su problemática económica, comercial y financiera; y su creciente dependencia.

Fruto de esta reorientación, para 1983 se establecieron y autorizaron nuevos y diferentes tipos de bienes, así como,

diversos rubros en las importaciones de las cuotas fronterizas. Con un programa similar a los artículos gancho, se realizó una depuración en los listados de productos ajustando las modificaciones acorde al estado actual del país, e implementando nuevos criterios económicos para su autorización.

Por tanto, la cuota autorizada para 1983 se ubica en un monto de 262.5 millones de dólares (a partir de este año, los valores de importación se consideran en dólares), alcanzando un incremento del 90% respecto al año anterior.

En su aprobación, muestra semejanza operacional con los años anteriores a excepción de dos hechos importantes: una depuración en los listados de los artículos de importación (ahora enmarcados en rubros genéricos), y, por otro lado, la aplicación del control de divisas para la importación de bienes.

Estas dos condiciones, la eliminación de algunos productos y la aplicación del control de divisas al resto de los artículos, tuvieron un efecto notable e inesperado en la cuota total que se distribuyó -que realmente se ejerció- al final de 1983.

El primer punto, la tendencia observada en los últimos años, en relación a las cuotas ejercidas es que alcanzaba una participación aproximada del 80 por ciento de lo autorizado. Directamente esta característica tenía, también, un efecto en el sacrificio fiscal otorgado. Sin embargo, a partir de este año se sufre una transformación, inversamente proporcional, en las cuotas y en el sacrificio fiscal ejercidas.

El factor explicativo se encuentra en la eliminación de algunos productos en los listados de importación. La depuración responde a que algunos artículos habían obtenido importancia mayor en cuanto a su valor autorizado, valor distribuido y su frecuencia de internación.

Este panorama, que detecta la inclinación por algún tipo de productos y específicamente sobre algunos BCD, mostraba por un lado, que la capacidad de gasto normal de la población se sobregiraba (p. ej. Cd. Juárez), y por otro, se detectaba la no

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

79

permanencia y poca realización de los productos en esa región. Conllevando, además, una doble pérdida fiscal.

El segundo punto es referido al control de cambio para la importación de las cuotas a la ZFN. La autorización queda sujeta al tipo de divisas utilizadas (dólares controlados o libres) en la importación de las mercancías.

La instrumentación conjunta en esta aplicación da resultados inmediatos, al observar que la participación de las cuotas ejercidas alcanza sólo un monto reducido.

La realización de los productos asciende, aproximadamente, al 25 por ciento en comparación con el 80 por ciento de los años anteriores. Las medidas de control muestran, evidentemente, que las cuotas ejercidas en la década pasada no se consumían solamente en la ZFN.

La eliminación de algunos rubros y de algunos productos en particular y el control sobre las divisas, determinaron la baja distribución de cuotas en este año.

Por otro lado, en cuanto al sacrificio fiscal estimado en 1983, se muestra que fue directamente proporcional al monto autorizado, pero es inversamente proporcional a los parciales ejercidos, en razón, sobretodo, del control de divisas implementado sobre las importaciones.

El sacrificio fiscal calculado para 1983, representa un monto mayor en las mercancías con divisas de mercado libre, y por el contrario, los productos con divisas controladas (básicos sobretodo) se encuentran exentos de impuestos en su mayoría.

Así, el total del sacrificio fiscal autorizado es de 21.9 por ciento respecto a la cuota autorizada. Por tipo de divisas, la ponderación es de 7.1 por ciento en controladas y 45.5 por ciento en libres.

Se iniciaba una racionalización en los apoyos y estímulos fiscales federales en relación a la ZFN.



El instrumento que presentaba un panorama invariable, hasta 1982 inclusive, y dadas las condiciones económico-financieras nacionales, necesitaba ya transformaciones de fondo en los criterios e indicadores para su aprobación.

La depuración demostró que la inducción, actualización y reprogramación del instrumento, obedecía no sólo a las condiciones particulares de la ZFN.

**CUADRO No. 14**  
CUOTAS GLOBALES DE IMPORTACIÓN AUTORIZADAS A LA  
ZFN Y ZONAS LIBRES DEL PAÍS, POR DELEGACIONES. 1988 \*/  
(Millones de dólares)

PLAZAS	MONTOS	%
Matamoros, Tamps.	26.1	7.5
Valle Hermoso, Tamps.	3.0	0.9
Reynosa, Tamps.	30.1	8.7
Río Bravo, Tamps.	28.2	8.1
Miguel Alemán, Tamps.	4.0	1.1
Nuevo Laredo, Tamps.	11.9	3.4
Piedras Negras, Coah.	6.9	2.0
Cd. Acuña, Coah.	2.2	0.6
CD. Juárez, Chih.	115.2	33.1
Agua Prieta, Son.	1.0	0.3
Nogales, Son.	5.6	1.6
Tijuana, B. C.	52.4	15.0
Mexicali, B. C.	41.2	11.8
Zona Libre de B.C. Sur	20.6	5.9
<b>TOTAL</b>	<b>348.4</b>	<b>100.0</b>

\*/ No incluye la Zona Sur.

**CUADRO No. 15**  
CUOTAS GLOBALES DE IMPORTACIÓN AUTORIZADAS A LA FRANJA  
FRONTERIZA NORTE Y ZONAS LIBRES DEL PAÍS 1/.  
(Millones de dólares)

AÑOS	CUOTAS	CUOTAS GLOBALES (Per cápita)
1983	262.5	62.1
1984	238.5	53.2
1985	367.2	76.9
1986	401.0	78.6
1987	444.9	82.0
1988	374.2	64.7

1/ Incluye Zona Sur.

**CUADRO No. 16**  
**CUOTAS GLOBALES DE IMPORTACIÓN AUTORIZADAS A LA FRANJA**  
**FRONTERIZA NORTE Y ZONAS LIBRES DEL PAÍS 1/**  
**POR RUBROS. 1988**  
**(Millones de Dólares)**

RUBROS	CUOTA TOTAL	%
Básicos	124.5	33.3
Semibásicos	29.2	7.9
B. de Producción	0.4	0.1
Prescindibles	139.0	37.1
Diversos	16.2	4.3
Forestales	24.3	6.5
Maq. y Eq. para pres- tadores de servicios	0.9	0.2
Refacciones	0.8	0.2
Maq. e Imp. agrícolas	35.5	9.5
Semillas mejoradas	---	--
Vinos y Licores	3.4	0.9
<b>TOTAL</b>	<b>374.2</b>	<b>100.0</b>

1/ Incluye cuotas de la Zona Sur.

Se observa, en estos últimos años, que la tendencia realizada en cuanto a las cuotas autorizadas, por plazas se mantiene similarmente a lo ocurrido con el "artículo" gancho.

Cd. Juárez y Tijuana, como delegaciones con mayor participación, alcanzaron en 1988 33.1 y 15.0 por ciento respectivamente.

Durante el período 1983-1988 es notable la tendencia irregular en las cuotas globales autorizadas. Sobresalen los años 1987 y 1988 en los cuales se tuvo un decremento del 15.9 por ciento en la cuota autorizada.

Por rubros, los bienes denominados prescindibles siguen siendo los de mayor participación, con la salvedad, ahora, de que tienen una participación relativa similar a los productos básicos. La proporción sería menor si se conjuntan éstos con los productos semibásicos, ya que ambos alcanzan un relativo de 41.2 por ciento.

La problemática nacional hacía mella particularmente en la zona fronteriza. La situación crítica del país mostraba la profunda

debilidad económica de la ZFN y resaltaba su creciente dependencia. Así, al reconocer los efectos, se obligaba a la implementación de algunas medidas de cambio.

La aplicación de nuevos criterios ejercían una mayor regulación y control, así como una mayor dinámica y visión en las áreas de la política económica.

La implementación establece un efecto favorable tanto en la balanza comercial como en la disminución de la pérdida fiscal. Obteniéndose, también, una oportunidad para la ampliación de mercado de los productores nacionales.

Por ello, la flexibilidad en el otorgamiento de franquicias ha permitido en parte, equilibrar los niveles de abasto. Se cubrían las limitaciones, anteriormente, a través de un mercado subrepticio.

En aquellos casos en que se refleja inestabilidad en el mercado de la región, ya sea por falta de abastecimiento o por montos reducidos de importaciones, ha sido evidente que los problemas se provocan fundamentalmente por factores de tipo estructural. El desarrollo del comercio fronterizo estaba desplazando el flujo de la producción nacional, al absorber también excedentes provenientes del extranjero. Coadyuvaba la ZFN a la necesidad de Estados Unidos por encontrar mercados para sus productos.

Sería difícil tratar de plasmar todas las implicaciones económicos-sociales que se derivan del fenómeno de la zona fronteriza.

Baste recordar que las empresas norteamericanas no sólo aprovechan las libertades arancelarias que existen en el país, sino de las modificaciones con que operan (o que ellos inducen) en torno a la estructura fiscal y que les permita estimular su comercio.

La brecha que abren los artículos de importación a la ZFN, ha permitido ampliar el panorama, acorde a la multiplicidad de productos que caracterizan la oferta estadounidense.

## C A P I T U L O    I V

### MEDIDAS ADICIONALES PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LA ZFN.

Indiscutiblemente, las políticas de desarrollo implementadas hacia la ZFN se han traducido, a través de este período, en el fortalecimiento de la Industria Maquiladora y el apoyo al comercio externo para abastecer la ZFN.

En este apartado, se puntualizará sobre aquellos instrumentos inducidos directa y específicamente hacia la zona.

Independiente a su grado de significación, estas acciones permitían, en su momento, cubrir necesidades en áreas y sectores determinados.

#### IV.1 INDUSTRIA FRONTERIZA

Dentro de la planeación formulada hacia la ZFN, la industria fronteriza a sido el sector que mayormente ha recibido apoyo y estímulos.

Esta recurrencia para la industria, se delinea por el impulso multiplicador en la región que se derivaría de un posible fortalecimiento de la actividad.

Los planes y programas instrumentados, específicamente a la industria fronteriza, han sido: el del 15 de marzo de 1974; el decreto que entró en vigencia el 20 de octubre de 1978, que establecía el fomento industrial en la ZFN y zonas libres del país; el Plan Nacional Industrial de 1980-1982; el decreto de febrero de 1986, por el que se establecen los estímulos para la industria de las franjas fronterizas y zonas libres del país, así como el municipio de Tapachula, Chiapas y, finalmente, se publica el 31 de octubre de 1989 el decreto que enmarca las medidas de impulso a la

industria en la ZFN y zonas libres del país, así como a Cananea, Son., y que entrará en vigor el 1° de enero de 1990.

Este decreto, vigente al final del período que marca este trabajo, retoma en gran medida los postulados y alcances que se han manifestado oficialmente sobre la industria de la ZFN.

Es el caso del decreto de 1978, se pretendía dentro de sus objetivos:

- i) Fomentar la integración de las franjas fronterizas y las zonas libres del país, al resto del aparato productivo nacional,
- ii) Promover el establecimiento de industrias y ampliación de las ya existentes,
- iii) Favorecer el mayor aprovechamiento de los recursos naturales del área,
- iv) Crear mayor número de empleos,
- v) Incrementar la actividad económica,
- vi) Lograr un mejor nivel de bienestar social para sus habitantes.
- vii) Aumentar la ventas al exterior,
- viii) Ahorrar divisas al país, y
- ix) Sustituir importaciones.<sup>22</sup>

En cuando al decreto de 1986, se establece: "impulsar el desarrollo industrial de la franca fronteriza y zona libre del país, así como el municipio de Tapachula, Chiapas a través del otorgamiento de estímulos y facilidades administrativas a los industriales, la utilización de recursos materiales y financieros disponibles en las zonas mencionados".<sup>23</sup>

En el mismo sentido, se proclama el apoyo a la industria en 1989; que en su artículo 7° establece: "Las personas que se acojan a este Decreto, gozarán de franquicia en el impuesto general de importación que se cause por la maquinaria y equipo, equipo de computo y comunicación, refacciones,

<sup>22</sup> Diario Oficial de la Federación, 20 de octubre de 1978.

<sup>23</sup> CANACINTRA, "La industria fronteriza en México", noviembre de 1987, p.3.

materias primas y demás insumos que se importen para realizar su proceso productivo industrial".<sup>24</sup>

Asimismo, se han autorizado certificados de promoción fiscal, (CEPROFIS) e instrumentos diversos con la finalidad de mantener el fomento a la industria fronteriza.

El apoyo constante y variado que se ha otorgado a través de estos tiempos, no ha logrado canalizar el interés y la inversión para un fortalecimiento de la industria en la ZFN.

De 127,539 empresas en el territorio nacional<sup>25</sup>, se reportan que a finales de 1987 de 8,500 industrias en las entidades fronterizas (362 en Quintana Roo y 1,465 de otros), el total de firmas que se han acogido a los diferentes esquemas de estímulos fiscales, asciende a sólo 535. Representa el 6.7% de las zonas fronterizas del país y el 0.4 por ciento a nivel nacional, por lo que el índice de aprovechamiento de las esquemas por parte de los inversionistas fronterizos ha sido muy bajo.

En 1987, "el personal ocupado en las empresas beneficiadas con los decretos de la industria fronteriza, ascendía a 18,813".<sup>26</sup>

De los 8,500 empresas fronterizas, con un gran potencial de exportación, las ciudades más importantes que las acogían son: "Tijuana, 1,747; Cd. Juárez, 1,600; Mexicali, 740; Nogales, 460 y Matamoros, 404".<sup>27</sup>

#### **IV.2 RÉGIMEN DE ZONA LIBRE**

Tiene su origen por el aislamiento geográfico y socioeconómico en que se encontraban determinadas regiones del país, y se sustenta por la carencia de vías de comunicación, el alejamiento de los centros de abastecimiento nacional y por una cercanía con el mercado externo.

<sup>24</sup> Diario Oficial de la Federación., octubre 31 de 1989.

<sup>25</sup> INEGI. Censos Económicos, 1986.

<sup>26</sup> SHCP, Dirección General de Estímulos Fiscales, 1988

<sup>27</sup> op. cit, anexos

El fundamento jurídico en que se basan las operaciones de comercio exterior en las zonas libres, se encuentran en los artículos 107 al 113 inclusive, de la Ley aduanera, así como el 166 de su reglamento.

Se encuentra vigente el Decreto con disposición legal del 25 de junio de 1991 con prórroga para la zona libre del estado de Baja California y parcial de Sonora, cuya aplicación fenece el 31 de diciembre de 1992.

La disposición oficial establece que la zona libre ha sido objeto de prórrogas sucesivos a través de diversos ordenamientos por lo que los objetivos y alcances establecidos anteriormente se mantienen: "..., es conveniente prorrogar el régimen de zona libre del estado de Baja California y parcial de Sonora (y de Baja California Sur), por un período que de continuidad y certidumbre a los agentes económicos..."<sup>28</sup>

El Diario Oficial de la Federación, que fenecía en 1985, planteaba en sus objetivos principales:

- i) A través de la importación de mercancías libres de impuestos y de diversas medidas tendientes a facilitar y fomentar la producción y abastecimiento de productos nacionales, se pretende superar las deficiencias de la oferta nacional y satisfacer así las necesidades de bienes de consumo de producción de los habitantes de esa región, a fin de integrarlos al resto del país,
- ii) Se pretende mejorar las condiciones de vida de esa población, permitiendo la libre importación y exportación de mercancías,
- iii) En la actualidad, las regiones geográficas consideradas como zona libre en el Norte del país son: la Península de Baja California (Norte y Sur) y una zona parcial de Sonora. Los instrumentos aplicables a estas zonas son: cuotas globales y subsidios, y

---

<sup>28</sup> Diario Oficial de la Federación, 25 de junio de 1991.

iv) Dentro de los resultados más significativos encontramos que es considerable el número de artículos que han sido gravados paulatinamente.

Las autorizaciones, en cuotas globales de importación, para 1988, son:

**CUADRO No. 17**  
CUOTAS GLOBALES DE IMPORTACIÓN A LAS ZONAS LIBRES. 1988.  
(Millones de dólares)

L O C A L I D A D	M O N T O
Nogales, Son.	5.56
Tijuana, B. C.	52.35
Mexicali, B. C.	41.20
Z.L. de Baja C. Sur	20.64
<b>SUBTOTAL</b>	<b>119.75</b>
<b>TOTAL */</b>	<b>374.24</b>

\*/ ZFN y Zonas Libres del País  
Fuente: SHCP, op. cit.

Cabe mencionar que para Tijuana, Mexicali y Baja California Sur, los montos autorizados, en 1988, tanto para básicos como para semibásicos, fueron respectivamente: 2.96; 4.51 y 3.01 millones de dólares. En cambio en productos (definidos como) prescindibles ascienden a 25, 17 y 14.5 millones de dólares para cada una de esas entidades.<sup>29</sup>

Estos hechos dan idea de los cambios que afectan directamente a la zona libre del país.

Por tanto, se puede observar que el acuerdo de prórroga a la zona libre implica un régimen de excepción como instrumento. Su efecto económico no se coordina con el resto de las políticas económicas nacionales y los instrumentos fiscales han venido operando para afirmar la dependencia que, tradicionalmente, ha caracterizado a estas regiones del país, en razón del atraso en su estructura económica .

Se sigue observando, claramente, la preferencia por determinados artículos en las cuotas de importación.

<sup>29</sup> SHCP, op.cit. anexos.



### IV.3 TURISMO

Se tienen antecedentes que en la década de los años treinta, se observa el primer tránsito de turistas a la región nacional. El turismo que se realizaba en ese tiempo, consistía en la visita a las fuentes de diversión temporal y en el consumo de bebidas alcohólicas que ofrecían a los visitantes. No sin razón la forma típica de nuestras ciudades fronterizas en esos tiempos, y dadas las condiciones socioeconómicas de la región.

Los apoyos oficiales a este sector en frontera se empiezan a otorgar abiertamente en 1973, al considerar que la generación de divisas podría impulsar a la economía local.

Por ejemplo, La entonces Secretaría de Industria y Comercio autorizó importaciones de embarcaciones, considerando que la pesca era un atractivo turístico en Baja California.

Asimismo, se otorgaron estímulos a los establecimientos que vendían bebidas alcohólicas, cuyo objetivo contemplada el guardar un equilibrio de competitividad de los establecimientos de la zona con sus similares, en las ciudades extranjeras colindantes.

En 1974, con la Ley Federal de Fomento al Turismo se creaba el marco jurídico para el impulso del sector turístico. Sus objetivos fueron: fomentar y proteger la actividad turística.

Esta ley creó dos instrumentos: la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo (CIET), que tuvo como meta resolver en forma coordinada los asuntos turísticos relacionados con dependencias públicas, y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, cuyos objetivos fueron desarrollar y financiar los planes y programas del sector del turismo.

Considerando a la actividad turística como factor estratégico para los objetivos de la política económica en cuanto a la generación de empleos, la captación de divisas y el desarrollo regional, se otorgó otro estímulo el 7 de febrero de 1979 para promover las inversiones de infraestructura turística.

La CODEF, instrumentó estímulos para la importación de insumos al sector, en reconocimiento de la importancia que representaban los servicios turísticos. También la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, establece normas para promover la inversión en dicho sector.

Lo anteriormente expuesto proporciona un panorama general del apoyo del gobierno federal al sector. Los estímulos a la ZFN y la ley con sus dos instrumentos de cobertura nacional, han tratado de apoyar a esta rama.

De acuerdo a los avances obtenidos con la política instrumentada, se crea el Plan Nacional de Turismo (1979), elaborado por el sector correspondiente.

La política planteada en el Plan, respecto al sector, es reorientar la tendencia observada y en razón de los resultados que se obtuvieron anteriormente.

Los objetivos del plan en el corto, mediano y largo plazo, son los siguientes:

- i) satisfacer el derecho al descanso recreativo y creativo de todos los residentes del país,
- ii) consolidar el papel del sector en el desarrollo económico nacional,
- iii) alcanzar racionalidad y eficiencia en el funcionamiento turístico y
- iv) lograr autonomía tecnológica, financiera y comercial.

El tratamiento específico para desarrollar la frontera, como zona prioritaria, es poner en marcha proyectos de desarrollo integrales, como son: los centros vacacionales con hoteles, áreas de esparcimiento y servicios conexos; desarrollar, verificar y mejorar la calidad de estos servicios y darle atención prioritaria al mejoramiento y ampliación en la infraestructura urbana.

Con la creación del Banco Nacional de Turismo, S. A., y del Decreto para fomentar las inversiones en alojamiento y servicios

afines a la actividad, se buscaba ampliar la infraestructura e incrementar la captación de divisas

El crecimiento histórico del turismo fronterizo se ha desacelerado, puesto que en el número de visitantes extranjeros que cruzan la frontera ha disminuido y, por ende, los ingresos por divisas en la ZFN ha decrecido.

Se ha explicado que este fenómeno se debe, principalmente, a los servicios deficientes en calidad y poco diversificados que ofrece la frontera mexicana al turista extranjero.

#### **IV.4 CENTROS COMERCIALES**

Se define como la creación de un aparato distributivo para las ventas de mercancías nacionales y extranjeras, y como instrumento para retener al consumidor fronterizo.

Se otorgan estímulos y facilidades fiscales para su establecimiento de acuerdo al decreto del 12 de agosto de 1972.

Posteriormente, se han prorrogado estos apoyos para los centros comerciales que funcionan en la ZFN y en la zona libre, sustentados tanto en el decreto del 20 de octubre de 1978 como en el del 4 de noviembre de 1983.

Entre los beneficios que estimulaban la creación de los centros comerciales, se establecen:

- i) Subsidios hasta del 100 por ciento de impuestos a la importación de maquinaria y equipo instalado en los centros comerciales, y
- ii) autorización para su venta, en estos establecimientos, de artículos importados.

Los apoyos que se otorgan al invertir en un centro comercial están en razón de obtener las cuotas de artículos "gancho", y no sólo en alcanzar los beneficios a la importación de maquinaria y equipo. Esta situación viene incrementándose año con año en relación a las cuotas autorizadas y distribuidas.

Se puede ahondar más, por esta situación que se presenta, la desvinculación de la región fronteriza con el interior del país.

Siendo causa, el abastecimiento de productos y mercancías extranjeras.

Para 1988, se habían establecido 51 Centros Comerciales. Los beneficios proporcionados por el instrumento han cumplido las expectativas para lograr incrementar el número de establecimientos.

El programa ha colaborado al desarrollo comercial de la franja fronteriza, sin embargo, ha presentado situaciones adversas como la venta de las mercancías de importación determinadas por artículos no necesarios. El 70 por ciento representan ventas de bienes de consumo duradero.

Se ha cumplido en forma parcial con el objetivo de retener al consumidor. Los habitantes de mediano y alto ingreso siguen comprando al otro lado de la frontera, y los de bajo ingreso han sido retenidos por el comerciante fronterizo.

Los municipios instauraron la mayor cantidad de centros comerciales, son: Cd. Juárez, 9; Matamoros, 7 y Nuevo Laredo y Piedras Negras con 5 cada uno.

En general, se ha cumplido con la meta de modernización y fomento de la actividad comercial, por la creación de estos establecimientos.

#### **IV.5 AUTOMÓVILES**

Para 1972, las autoridades estuvieron por primera vez en condiciones de implementar un conjunto de disposiciones tendientes a regular y controlar la introducción de unidades nuevas y usadas. De acuerdo a los lineamientos más generales enmarcados en la política para el desarrollo de la industria automotriz nacional.

A partir de entonces, el instrumento sufre grandes transformaciones hasta pasar de la libre importación por parte de los residentes al sistema de cuotas reguladas. Controlándose por medio de permisos las marcas y tipos de vehículos a importar; así como también, estableciendo los requisitos de carácter fiscal y económico que deben aplicarse.

El decreto que regula la importación de automóviles y camiones, fue expedido en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 1981.

Existe, además, un oficio circular con fecha del 3 de febrero de 1982 relacionado con los estímulos fiscales para la concurrencia de manufacturas nacionales (incluye autos) a la zona fronteriza. El oficio 24 de noviembre de 1981 plasma el instructivo correspondiente y específico a los automóviles.

Es hasta enero de 1981, que se fincan las bases y objetivos para unificar las políticas aplicables a la frontera y zonas libres. Dentro de estas se encuentran:

- i) Elevar la participación de unidades de fabricación nacional en esas regiones,
- ii) Racionalizar las importaciones de acuerdo al cilindraje de los vehículos ,y
- iii) Evitar la ganancia extraordinaria o especulativa de los distribuidores autorizados al fijarse un porcentaje tope en el nivel de los precios.

La Secretaría de Comercio aprobó importaciones por un total de 280,000 unidades en los tres años anteriores a la promulgación del Decreto. El 22.5 por ciento correspondían a vehículos del año modelo.

**CUADRO No. 18**  
**IMPORTACIONES DE VEHÍCULOS A LA**  
**ZONA DE FRONTERA Y ZONA LIBRE**

<b>AÑO</b>	<b>NUEVAS</b>	<b>USADAS</b>	<b>TOTAL</b>
1978	5,150	82,000	87,150
1979	5,490	85,000	90,490
1980	6,050	96,000	102,050
<b>TOTAL</b>	<b>16,690</b>	<b>263,000</b>	<b>279,690</b>

La importación de unidades nuevas representa, en promedio, 1.4 por ciento de la producción nacional y los vehículos usados, el 21%.

El sacrificio fiscal generado es elevado, motivo por el cuál ocupa un lugar importante dentro de los esquemas que se aplican en forma directa a la frontera. De acuerdo a estimaciones, el gobierno dejó de percibir en esos tres años ingresos por 7, 000 millones de pesos.

En el decreto del 15 de septiembre de 1983, se prohíbe la importación de vehículos nuevos y se racionaliza la de los usados, dado que la industria automotriz nacional y el mercado de vehículos usados están en condiciones de cubrir, en forma adecuada, la demanda que se genera en la franja fronteriza norte y zona libre del país.

El cerrar la frontera a la importación de vehículos derivaría en un ahorro estimado de 400 millones de dólares.<sup>30</sup>

De acuerdo al Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 1984 (con vigencia al 31 de octubre de 1989), se autoriza la importación de unidades a la región norte del país.

Las cuotas durante el periodo 1984-1988 fueron:

CUADRO No 19  
CUOTAS DE UNIDADES AUTORIZADAS  
A LA ZFN. 1984-1988 \*/

AÑOS	AUTOS Y CAMIONES	AUTOS PARA DESMANTELAR
1984	39,197	13,349
1985	55,048	13,390
1986	59,500	15,489
1987	65,450	16,089
1988	101,000	16,089

\*/ SHCP, op. cit. p.71

En la actualidad, los comentarios y análisis sobre esta rama productiva, y los resultados de las negociaciones y los acuerdos sobre la industria automotriz, en el marco del TLC, indican que estas empresas son de las más protegidas y respaldadas por parte de los tres gobiernos firmantes del Acuerdo.

<sup>30</sup> SHCP, op. cit.

#### **IV.6 FOMENTO A LA INDUSTRIA NACIONAL PARA ABASTECER LA ZFN**

Dentro de las aplicaciones más importantes en relación a la instrumentación de apoyos y estímulos, en cualquier rama o sector, se encuentra la industria no maquiladora.

La industria nacional encontraría beneficios con el abastecimiento a la ZFN, de los productos elaborados internamente en las diversas actividades. El contenido de los apoyos se encuentra publicado en el Diario Oficial en los años de 1974 y 1978 (20 de octubre), y tiene por objetivos:

- i) La integración de la franja fronteriza norte y de las zonas libres del país, y
- ii) La consolidación de un importante mercado para los productos nacionales, que permitirá un mayor aprovechamiento de la capacidad industrial instalada, así como la generación de nuevas inversiones y la creación de nuevos empleos.

Los resultados de estas políticas han sido poco significativos.

#### **IV.7 CÉPROFIS**

Este apartado integra a todos los sectores de la economía nacional. La aplicación de los Certificados de Promoción Fiscal buscaban apoyar a todas las ramas y sectores para su fortalecimiento y crecimiento, e impulsaban indirectamente, también, una concurrencia con manufacturas nacionales, a la ZFN.

El decreto tiene como fecha de expedición el 24 de noviembre de 1981, y sus objetivos son:

- i) Promover la adquisición de productos de manufactura nacional para su consumo en la región mencionada, y
- ii) la sustitución de importaciones.

Los resultados obtenidos por la aplicación del instrumento, por su diversidad, no se pueden resumir. En términos cualitativos éstos son favorables, puesto que se atendió gran aceptación de dicha disposición fiscal.

#### **IV.8 CENTRO DE ACOPIO**

#### **IV.9 CENTRALES DE ABASTO**

Estos dos instrumentos no obtuvieron ninguna significación por sus resultados, ya que no se presentaron solicitudes para su instauración.

Sus alcances y objetivos se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de marzo de 1982 :

- i) La modernización de los procesos de comercialización para lograr una mayor oferta de productos,
- ii) Obtener beneficios en materia de calidad y precios, e
- iii) Incrementar la oferta de productos nacionales a la franja fronteriza norte y zonas libres del país.

En estos breves apuntes sobre los diversos instrumentos aplicados a la ZFN, dentro de la política económica regional, es claro la gran significación alcanzada por la maquiladora y el artículo "gancho".

Por último, deseo manifestar que independientemente de los resultados y consideraciones obtenidos en el trabajo, y del proponer y mostrar diversos aspectos de uno de los más graves problemas socioeconómicos del país, el documento contiene, en otro de sus intentos, el ser reiterativo a diversas voces acerca de la marginación, utilización y discriminación que sobre el trabajador mexicano, se realiza en ambos lados de la franja fronteriza norte de México.



## C A P I T U L O V

### CONCLUSIONES

La concentración demográfica y la acción de los capitales internacionales vía empresas transnacionales, fueron los elementos que entrelazados sustentaron los esquemas de desarrollo implementados en la Zona Fronteriza Norte.

Dada esa condición, el gobierno mexicano comenzó a instrumentar políticas de crecimiento e integración en la ZFN, mediante la propuesta de Programas Regionales. Específicamente, el paquete se inició con la instauración de la Industria Maquiladora.

El crecimiento económico observado en la región fronteriza norte ha encontrado dos grandes expresiones en el panorama de desarrollo regional: la maquiladora y el comercio exterior, vía importaciones de los Estados Unidos. Existiendo una relación paralela entre estos fenómenos económicos; la demanda global creada aceleradamente por la industria maquiladora, es cubierta por las importaciones estadounidenses.

En cuanto al sector maquilador, las empresas establecidas en la zona han cumplido satisfactoriamente el objetivo principal de crear empleo en toda la ZFN, como se muestra por sus tasas históricas de crecimiento anual.

Sin embargo, otros objetivos del Programa de Aprovechamiento de Mano de Obra (Maquiladora), como: la incorporación de insumos regionales y del país, la ampliación del mercado nacional, el aumento de servicios, el fortalecimiento de la balanza de pagos, entre algunos, fueron metas mínimamente alcanzadas.

Al establecerse en México la industria ha demostrado mayormente sus ventajas para los empresarios. El beneficio directo, hacia el resto de los sectores y agentes económicos en la región, ha sido escaso.

Asimismo, se observa una nueva tendencia en su ubicación dentro del territorio nacional. Para 1991 más del 30 por ciento de las industrias se instalaban fuera de la línea fronteriza.

Esta situación prevalece en razón de las facilidades técnicas, administrativas, laborales, etcétera, que le siguen otorgando las autoridades gubernamentales. Existiendo, como ha ocurrido, la amenaza de desmantelar las empresas en caso de suprimir estos privilegios.

Así, la caracterización de las maquiladoras en la ZFN no ha cambiado: contratación femenina, apoyo del sindicalismo blanco o patronal, evasión de responsabilidades laborales, subcontratación, trabajadores eventuales, estímulos técnico-administrativas y apoyo gubernamental, entre otros aspectos, se siguen manifestando al interior de la industria.

La evaluación de sus principales indicadores como localización, número de empresas, empleos, valor agregado, entre otros, muestran resultados semejantes a todo lo largo del período.

Un punto muy importante, es que no se ha observado variación alguna en cuanto a la integración de la industria con los objetivos nacionales, una de las principales metas de los Programas de Desarrollo que se han aplicado en la ZFN.

En cuanto a la maquiladora se refiere, se puede establecer que por necesidades internas y por condiciones de las firmas multinacionales, la industria seguirá firme con su irregular funcionamiento y su necesaria adecuación, y con una prosperidad sólo unilateral. Ajena y distante al desarrollo nacional.

Por su parte, el comercio exterior en la ZFN se ha incrementado aceleradamente, al encontrar las condiciones y factibilidades para su desarrollo.

El rezago de las regiones fronterizas respecto al crecimiento de otras zonas del país, tradicionalmente se manifestaba no sólo por su desequilibrio estructural y geográfico, sino en la solvencia que otorgan los apoyos fiscales.

En base a estas condiciones, el fortalecimiento del sector comercial cobra una relevancia determinante en la evolución general de la zona, llegando, en un momento dado, a ejercer presiones no sólo de carácter económico para mantener la situación.

Es notable la débil articulación entre los sectores fronterizos con las actividades productivas y comerciales del país. Esto se debe a que los regímenes fiscales de excepción, si bien han facilitado el abasto indispensable, también someten a la ZFN a los artículos de origen estadounidense. De esta manera no sólo se ha establecido un hábito distorsionado por el consumo, sino que apuntala la desvinculación y desnacionalización de la población fronteriza con sus manifestaciones nacionales.

Los primeros años de implementación del artículo gancho, dados los incrementos en la importación de determinados tipos de bienes, manifestaban la desvirtuación de los objetivos del instrumento. La relación Ingreso-Gasto en las delegaciones fronterizas (como Cd. Juárez), muestra el desfase que se presenta, de acuerdo a la capacidad adquisitiva de la población.

Concluyéndose, que no existía posibilidad de realizar en la zona todos los productos importados y, por tanto, que los bienes se consumían fuera de la región.

Los productos manufacturados y elaborados al interior de la república mexicana, resultan poco atractivos en la ZFN por sus condiciones de precio, variedad, calidad y cantidad, en relación a sus similares externos.

No obstante los incentivos que tiene el sector industrial nacional para promover sus productos, no han podido establecerse en la zona.

A pesar de los estímulos que se le otorgan a la industria nacional, y por las facilidades y ventajas propuestos, nunca tuvo una concurrencia y un abastecimiento efectivo en la frontera del norte.

El mercado interno resultó su espacio de acción y es en donde, sin mucho riesgo, obtenía más factiblemente sus rentabilidades.

Bajo esta situación, los objetivos principales del sector industrial no plantean propiamente una concurrencia o abasto a la ZFN, excepto en determinadas condiciones bajo el esquema de la estrategia de la Sustitución de Importaciones.

Es necesario en este punto, hacer un apartado sobre aquellas grandes empresas que cuentan con una capacidad no sólo para concurrir en todo el ámbito nacional, sino inclusive producir para exportación. Estas empresas de excepción, con niveles competitivos en precios, calidades y oportunidades son, generalmente, pocas firmas de capital transnacional, o nacionales muy poderosas.

Estos hechos han originado el desarrollo creciente del sector comercial y del de servicios, al concederles privilegios que los compensan y les dan acceso a las fuentes de abastecimiento externo. Dicha situación contrasta con la enorme debilidad en las actividades productivas que se desarrollan en el área.

No obstante los esfuerzos que se han realizado, en cuanto a estímulos y apoyos, en distintas administraciones, todavía no se convierte a la ZFN en una auténtica plataforma industrial como se había concebido originalmente.

Hasta el momento, el sector industrial de la zona es pequeño en tamaño y reducida en la diversificación de ramas que la integran.

En relación con los otros instrumentos aplicados a la ZFN, dentro de los Planes Nacionales, puede afirmarse que han sido sólo factores de apoyo y fortalecimiento a la influencia que sobre la región han revestido, solamente, las relaciones comerciales y la industria maquiladora.

La ZFN constituye un ejemplo vivo de la problemática surgida de la relación entre países del Norte y del Sur. Sin embargo, debe de contemplarse en la actualidad como una convivencia dentro de una realidad cotidiana, con todas las implicaciones injustas que conlleva esa interrelación.

La gran actividad que han generado las maquiladoras, el turismo y, sobre todo, las relaciones comerciales, debe de ser el punto de

partida y de apoyo para un sustento industrial futuro, y no su principal obstáculo. A mediano y largo plazo el fortalecimiento de una industria en la ZFN, constituye la única opción de desarrollo sostenido en la región.

Los planes y programas específicos implementados en la ZFN, han influido mínimamente para transformar su estructura económica.

#### **POST SCRIPTUM**

Por otra parte, el 21 de agosto de 1992, después de un largo período de sesiones entre los países involucrados, concluyen las negociaciones para los Acuerdos del Tratado de Libre Comercio.

Desde la perspectiva de esta investigación, el fortalecimiento del aparato productivo-comercial tiene que volverse realidad cuando el TLC se instrumente, y la ZFN debe aprovechar sus ventajas. Minimización de costos y de riesgos, se implicarían en este nuevo arreglo contractual internacional.

Sin embargo, no se observan acciones que delinien una integración nacional, y las condiciones estratégicas que obtienen la ZFN como plataforma de exportación, tienen que ser aprovechadas cabalmente en los primeros años del TLC.

Como consideraciones finales, se puede establecer que la implementación del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, que comenzó a funcionar en enero de 1994, va a significar transformaciones estructurales en la economía de la ZFN.

Razonando en que las políticas del TLC se desplegarán en varias etapas, la ZFN tendrá a mediano plazo la oportunidad de transformar y fortalecer substancialmente su sector comercial.

El TLC, que formaliza una zona abierta al comercio global, implicaría también, la eliminación del régimen de excepción fiscal que históricamente ha caracterizado a la ZFN del país.

Para el sector comercial fronterizo, pero particularmente para las áreas productivas, sería una oportunidad excepcional para alcanzar niveles de productividad y competencia más altos.

La industria nacional, también, tendrá no sólo la opción, sino la necesidad de alcanzar esos niveles de adecuación y transformación.

La eliminación paulatina del esquema de preferencias en el sector comercio, debe de ser oportunidad -en ese momento- para la eliminación de irregularidades, vicios (directos o indirectos), ventajas preferenciales, etcétera, de la Industria Maquiladora.

La modernización de la maquiladora debe de realizarse en todos los ordenes. Se encuentra ya sustentada con letra, en todos los acuerdos decretados para su operación, en diferentes momentos históricos. Falta sólo su aplicación.

Por otra parte, la industria no maquiladora podría obtener gran ventaja por su posición geográfica. La apertura comercial que le permitirá alcanzar materias primas, insumos, nuevas tecnologías, entre muchos insumos, permitirá apoyar su plataforma productiva.

Lo mismo podría ocurrir con la industria nacional, sobre todo con las pequeñas y medianas empresas que sobrevivan ese gran embate competitivo.

En cuanto a los diferentes instrumentos específicos de la ZFN, su adecuación y transformación sería, indiscutiblemente, de manera similar al sector comercial. Una eliminación gradual del régimen excepcional.

El TLC podría transformar radicalmente las estructuras económicas y las condiciones sociales de la Zona Fronteriza Norte.

Por último, de manera directa y en particular, modificaría, también, las áreas comerciales del país e influiría, para bien o para mal, en los sectores y estructuras productivas nacionales.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANUIES, "Estudios fronterizos. Reunión de Universidades de México y USA", México, 1981.
- BANAMEX, "Examen de la Situación Económica de México", varios números.
- BARRIO T., Federico, "El Contexto Histórico de los Programas Federales para el Desarrollo Económico de la Zona Fronteriza", Ponencia presentada en el Simposio sobre Desarrollo Económico de la ZFN, Cd. Juárez, Chihuahua, 22 noviembre de 1979.
- CANACINTRA, "La industria fronteriza en México, noviembre 1987.
- CANACINTRA, "La industria y el futuro de la zona libre. Una opción para el desarrollo", mayo de 1990.
- CIDE, "Economía Mexicana", No.2 y 4. 1980 y 1982
- CORONA R., Alfonso, (compilador) "Impactos regionales y económicos México-USA", El Colegio de México, México, 1984.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, varios números y años.
- EL Nacional, abril 3 de 1984.
- Excélcior, mayo 30 al 4 de junio, y agosto 12 de 1982.
- FLORES DE LA P., Horacio, "Teoría y Práctica del desarrollo". Ed. FCE, México, 1ª ed. 1976.
- GAMBRILL, Mónica C., "La Nueva División Internacional del Trabajo: industrialización vía maquiladoras", Revista Tercer Mundo y Economía Mundial, Vol. 1, No. 2, 1982.
- Gobiernos Federal, Estatales y Municipales. "El Programa de Desarrollo de la Frontera Norte", México, 1ª ed. junio 1985.
- GONZÁLEZ C., Pablo, Y FLORESCANO, Enrique, "México Hoy". Ed. Siglo XXI, México, 8ª ed. 1984.
- GONZÁLEZ S., Roque, (Compilador), "La frontera norte. Integración y Desarrollo", El Colegio de México, México, 1981.
- INEGI, Cuaderno de información oportuna, varios años y números.

- MELESIO S., José C., "Migración y fuerza de trabajo en la franja fronteriza norte y Tijuana". Tesis, Facultad de Economía, UNAM. 1983.
- NAFINSA, El mercado de valores, varios números.
- NAVARRETE M. Ifigenia, "Los incentivos fiscales y el desarrollo económico de México", Textos Universitarios, UNAM, 1967.
- OJEDA, Mario, "Administración del Desarrollo de la frontera norte", El Colegio de México, México, 1982.
- OLIVEROS G., Reyna "La política fiscal como coadyuvante al desarrollo económico", Tesis, Facultad de Economía, UNAM. 1968.
- REVISTA Proceso, No. 295 junio 28; No. 310, octubre 4; No 311, octubre 11; No. 319, diciembre 13 de 1982 y No. 371, 12 diciembre de 1983.
- REVISTA Actualidad, SPP, "Perspectivas de la industria maquiladora en México", mayo de 1982.
- REVISTA Comercio Exterior. Vol. 33, No. 2, 5 y 10 Febrero, mayo y octubre de 1983; noviembre Vol. 35, No. 11 de 1985.
- REYNOLDS W. Clark, "La Economía mexicana. Su estructura y crecimiento en el siglo XX", Ed. FCE, México, 1970.
- SALINAS de G., Carlos, "Sexto informe de gobierno", México, noviembre de 1994.
- SAN DIEGO STATE UNIVERSITY, "Perspectivas sobre el desarrollo económico de la región fronteriza del sud-oeste de los Estados Unidos", noviembre de 1979.
- SECOFI, "Política de desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres", s/f.
- SHCP, "Esquema de transición de zonas libres y franjas fronterizas, junio de 1993.
- SHCP, "Memorias de la SHCP", varios años.
- SHCP. "La necesidad de la industria maquiladora en México", enero de 1982.
- SHCP, Ceprofis, folletos de información.
- SHCP, "Adecuaciones de la Política de promoción fiscal a los objetivos nacionales", folleto, 26 instrumentos.



- SPP, "Perspectivas de desarrollo para ramas seleccionadas: 1981-1985", 1981.
- SPP, Censos Económicos, varios años.
- SPP, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, 1ª ed., 1980.
- SPP, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", México, 1ª ed. 1983.
- SPP, La distribución del ingreso y gasto familiar en México, México, agosto de 1979.
- SPP, "Los planes y programas del sexenio", Revista Planeación Democrática, edición especial, México, No.21, diciembre de 1984.
- SPP, "La industria maquiladora en México", 1982
- TELLO, Carlos, "La política económica en México 1970-1976", Ed. Siglo XXI, México, 6ª ed, 1983.
- TORRES R., Esther Olga, "La economía de frontera. El caso de la frontera norte de México", Tesis, Facultad de Economía, UNAM, 1979.
- UNOMASUNO, Octubre 22 y 30, noviembre 19 de 1982; julio 4, octubre 2 de 1983; abril 3, mayo 4, junio 11, julio 18, 19 y 21, y noviembre 14 y 16 de 1984.
- VARIOS AUTORES, "El perfil de México en 1980", Ed. siglo XXI, México, 9ª ed. 1978.

**A N E X O   E S T A D I S T I C O**

**TABLA No. 1**  
**INDICADORES PRINCIPALES DE LA**  
**INDUSTRIA MAQUILADORA**  
**(1965-1991) 1/**

AÑO	NUMERO DE EMPRESAS (Unidades)		PERSONAL OCUPADO (Unidades)		SUELDOS, SAL. Y PREST. SOC. (Millones de pesos)		VALOR AGREGADO 3/ (Millones de pesos)	
	TOTAL		TOTAL		TOTAL		TOTAL	
	NACIONAL *	ZFN 2/	NACIONAL	ZFN	NACIONAL	ZFN	NACIONAL	ZFN
1974	455	425	75,974	70,929	2,434	2,262	3,946	3,605
1975	454	413	67,214	61,912	2,430	2,245	4,015	3,613
1976	448	401	74,496	67,258	3,321	3,069	5,425	4,828
1977	443	396	78,433	70,494	4,528	4,147	7,118	6,231
1978	457	418	90,704	82,130	5,987	5,500	10,000	8,793
1979	540	478	111,365	100,138	8,467	7,714	14,543	12,269
1980	620	549	119,546	106,208	10,498	9,487	17,729	15,169
1981	605	530	130,973	116,142	14,644	13,130	23,957	20,691
1982	585	510	127,048	112,875	24,520	22,084	46,588	40,300
1983	600	527	150,867	134,086	46,928	42,355	99,521	86,381
1984	672	594	199,684	175,778	100,706	90,400	194,757	167,882
1985	760	671	211,968	184,664	167,665	148,507	325,250	281,817
1986	890	771	249,833	210,635	359,972	312,861	792,018	669,936
1987	1,125	931	305,253	249,595	1,036,958	880,174	2,235,150	1,802,748
1988	1,396	1,146	369,489	297,127	2,569,026	2,153,680	5,263,925	4,204,376
1989	1,795	1,572	429,725	338,516	3,811,892	3,579,390	7,499,322	5,899,155
1990	1,920	1,644	460,293		5,191,502	4,814,050	10,136,949	
1991	2,013	1,682	467,454		6,422,156	5,818,690	12,426,001	

1/ Información sistematizada a partir de 1974

2/ Representa los principales Municipios Fronterizos

3/ Incluye: Sueldos, Salarios y Prestaciones Sociales; Insumos Nacionales; Gastos Diversos; Utilidades y otros.

\* De 1989 a 1991 datos al mes de diciembre. Anteriores años, promedio anual

**TABLA No. 2**  
**INDICADORES PRINCIPALES DE LA**  
**INDUSTRIA MAQUILADORA**  
**(1965-1991)**

AÑO	INSUMOS TOTALES 1/ (Millones de Pesos)				GASTOS DIVERSOS (Millones de pesos)	
	CONSUMO TOTAL		OFERTA TOTAL		TOTAL GASTOS	
	NACIONAL	FRONTERIZO	ORIGEN NACIONAL	ORIGEN IMPORTACION	NACIONAL	FRONTERIZO 2/
1974	6,934.00	6,503.00	ND	ND	ND	ND
1975	8,809.00	8,230.00	120.00	8,689.00	854.00	734.00
1976	12,206.00	11,291.00	371.00	11,835.00	1,047.00	877.00
1977	18,527.00	16,960.00	375.00	18,252.00	1,548.00	1,205.00
1978	25,914.00	23,903.00	377.00	25,457.00	2,113.00	1,735.00
1979	36,410.00	33,559.00	515.00	35,895.00	2,943.00	2,245.00
1980	40,793.00	36,761.00	697.00	40,096.00	3,567.00	2,941.00
1981	55,387.00	50,591.00	707.00	54,680.00	4,845.00	4,219.00
1982	110,346.00	100,945.00	1,418.00	108,928.00	10,809.00	9,974.00
1983	349,319.00	315,737.00	4,536.00	344,783.00	25,934.00	22,621.00
1984	637,770.00	604,188.00	8,471.00	629,300.00	51,114.00	43,204.00
1985	989,440.00	928,920.00	8,891.00	980,549.00	86,661.00	74,438.00
1986	2,606,729.00	2,519,416.00	31,171.00	2,653,200.00	222,614.00	182,373.00
1987	7,706,729.00	6,827,445.00	118,406.00	7,588,323.00	637,876.00	497,172.00
1988	17,879,487.00	15,490,116.00	297,032.00	17,582,455.00	1,523,569.00	1,173,612.00
1989	23,549,835.00	20,022,192.00	372,520.00	23,177,315.00	2,067,000.00	1,591,195.00
1990	29,968,443.00		526,700.00	29,441,743.00		
1991	35,980,945.00		664,400.00	35,316,545.00		

1/ Incluye: materias primas y auxiliares, envases y empaques

2/ Incluye: estados y municipios fronterizos