

DESARROLLO DE LA NORMATIVIDAD
Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO,
EN EL SIGLO XX



María del Rosio Barajas Escamilla
Araceli Almaraz Alvarado
Marcos Sergio Reyes Santos
Josefina Pérez Espino

(coordinadores)

Índice

Índice de gráficos.	7
Siglas y acrónimos.	11
Presentación.	17
Prefacio.	25
Introducción general a la obra.	29
1. Panorama general de la frontera norte de México en el siglo xx.	39
<i>Araceli Almaraz Alvarado y María del Rosio Barajas Escamilla</i>	
2. Normatividad y políticas de movilidad poblacional en la frontera norte: Flujos migratorios y la institucionalización de la exportación de mano de obra.	107
<i>Josefina Pérez Espino</i>	
3. Normatividad y políticas de población y salud en la frontera norte.	127
<i>María Gudelia Rangel Gómez</i>	
4. Normatividad y políticas de desarrollo económico en la frontera norte de México.	145
<i>María del Rosio Barajas Escamilla y Araceli Almaraz Alvarado</i>	
5. Normatividad y políticas de desarrollo urbano e infraestructura.	203
<i>Elizabeth Méndez Mungaray</i>	
6. Normatividad y políticas del ambiente y sustentabilidad en la frontera norte.	235
<i>Juan Manuel Rodríguez Esteves</i>	

7. Normatividad y políticas de seguridad nacional en la frontera norte.	255
<i>Patricia Helena Escamilla Hamm</i>	
8. Normatividad y políticas educativas, científicas y tecnológicas en la frontera norte.	297
<i>Marcos Sergio Reyes Santos y Minerva Celaya Tentori</i>	
9. Balance y prospectiva de la normatividad y las políticas públicas para el desarrollo de la frontera norte de México.	325
<i>Marcos Sergio Reyes Santos</i>	
Bibliografía.	361
Sobre los autores.	407

Índice de gráficos

Capítulo 1

Esquema 1. Evolución de la normatividad y las políticas de desarrollo de y para la frontera norte. Niveles de intervención (1848-2007).....	41
Mapa 1. Estados de la frontera norte de México.....	43
Cuadro.1. Población de los estados del norte de México (1900-1930).....	44
Mapa 2. Cuenca del río Colorado.....	47
Mapa 3. Cuenca del río Bravo.....	47
Gráfica 1. Tasa de crecimiento poblacional, nacional y de los estados de la frontera norte (1950-2005).....	50
Gráfica 2. Cambios en la población de los estados de la frontera norte (1960-1980).....	51
Gráfica 3. Población económicamente activa ocupada en los estados de la frontera norte de México (1960-2007).....	52
Cuadro 2. Sector de ocupación de la PEA en Baja California (1970-2000).....	53
Cuadro 3. Sector de ocupación de la PEA en Sonora (1960-2000).....	54
Cuadro 4. Sector de ocupación de la PEA en Chihuahua (1960-2000).....	55
Cuadro 5. Sector de ocupación de la PEA en Coahuila (1960-2000).....	57
Cuadro 6. Sector de ocupación de la PEA en Nuevo León (1960-2000).....	58
Cuadro 7. Sector de ocupación de la PEA en Tamaulipas (1960-2000).....	59
Cuadro 8. Ingresos por remesas familiares en México y los estados del norte, 2004-2008 (millones de dólares).....	61
Cuadro 9. Primera etapa del régimen de zonas libres en el norte de México (1849-1946).....	65
Gráfica 4. Evolución del PIB en la frontera norte de México, 1970-2004 (miles de pesos del año 2000).....	69
Gráfica 5. Evolución del PIB sectorial en Baja California (1970-2004).....	70

Gráfica 6. Evolución del PIB sectorial en Chihuahua (1970-2004).	70
Gráfica 7. Evolución del PIB sectorial en Coahuila (1970-2004). . .	71
Gráfica 8. Evolución del PIB sectorial en Sonora (1970-2004). . . .	71
Gráfica 9. Evolución del PIB sectorial en Nuevo León (1970-2004)	72
Gráfica 10. Evolución del PIB sectorial en Tamaulipas (1970-2004)	72
Gráfica 11. Porcentaje de PEA ocupada en los estados de la frontera norte de México (1960-2007).	73
Cuadro 10. Porcentaje de PEA desocupada en la frontera norte de México (1960-1980).	73
Gráfica 12. Empleo en la IME en ciudades fronterizas seleccionadas (1980-2005).	74
Gráfica 13. Establecimientos de la IME en ciudades fronterizas seleccionadas (1980-2005).	75
Gráfica 14. Población urbana de los estados de la frontera norte (1980-2005).	78
Cuadro 11. Grado de marginación en los estados de la frontera norte de México (1980-2005).	79
Cuadro 12. Esperanza de vida por género en los estados de la frontera norte de México (2000-2008).	80
Cuadro 13. Derechohabientes en los estados de la frontera norte de México (1995-2005).	82
Cuadro 14. Tasa de mortalidad infantil en los estados de la frontera norte de México (1990-2000), porcentaje por cada 1,000. .	83
Cuadro 15. Plantas potabilizadoras en operación y volumen de agua potabilizada por entidad federativa (2000-2006).	86
Gráfica 15. Disponibilidad de agua entubada en los estados de la frontera norte de México (1960-2005).	87
Gráfica 16. Disponibilidad de la energía eléctrica en los estados de la frontera norte de México (1970-2005).	87
Gráfica 17. Disponibilidad de drenaje en los estados de la frontera norte de México (1960-2005).	88
Cuadro 16. Empresas que manifiestan la generación de residuos peligrosos y volumen generado en los estados de la frontera norte de México (1999-2007).	89
Cuadro 17. Plantas de tratamiento de aguas residuales municipales e industriales y capacidad instalada en los estados de la fron-	

tera norte de México (2000-2006).	90
Cuadro 18. Capacidad instalada de plantas de tratamiento de aguas residuales municipales e industriales en los estados de la frontera norte de México (2000-2006).	91
Gráfica 18. Cruce de vehículos particulares que entran a Estados Unidos, 1994-2003.	93
Gráfica 19. Cruce de pasajeros que entran a Estados Unidos provenientes de México en vehículos personales (1995-2003).	94
Gráfica 20. Cruce de peatones que entran a Estados Unidos provenientes de México (1994-2003).	95
Cuadro 19. Tasa de homicidios en los estados de la frontera norte de México (2001 y 2005).	97
Cuadro 20. Delitos del fuero común denunciados entre 2006 y 2008, datos nacionales y estados fronterizos.	98
Cuadro 21. Delitos del fuero federal denunciados entre 2006 y 2008, datos nacionales y estados fronterizos.	98
Cuadro 22. Número de escuelas habilitadas en los estados de la frontera norte y México (1910-1980).	100
Gráfica 21. Matrícula de educación primaria en los estados de la frontera norte de México (1976-2007) (número de alumnos)	101
Gráfica 22. Porcentaje de población de 24 años y más con grado aprobado en educación superior, estados de la frontera norte de México, según sexo, 2005.	101

Capítulo 4

Esquema 2. Línea del tiempo de la política de zonas libres (1930-1960).	154
Esquema 3. Línea del tiempo de la política de zonas libres (1960-1985).	155
Esquema 4. Línea del tiempo de la política de zonas libres (1985-2008).	156
Cuadro 23. Objetivos del Pronaf (1961).	159
Esquema 5. Línea del tiempo de la política de desarrollo fronterizo y constitución de zonas libres (1960-1985).	165
Esquema 6. Línea del tiempo de la política de desarrollo fronterizo y constitución de zonas libres (1985-2008).	166

4. Normatividad y políticas de desarrollo económico en la frontera norte de México

María del Rosio Barajas Escamilla
Araceli Almaraz Alvarado¹

Introducción

Nuestro objetivo es analizar la evolución que ha experimentado la política de desarrollo económico y empresarial en la frontera norte de México, a partir de la década de los años treinta, con base en la identificación de los principales instrumentos de las políticas comerciales, industriales y agropecuarias implementadas ocho décadas después de la delimitación geográfica de la región en 1848. Se hace énfasis en aquellas acciones públicas que detonaron el desarrollo económico de la frontera norte, precisando los distintos niveles de intervención que tuvieron los actores institucionales en periodos que explican el auge y las coyunturas. Para ello, hemos considerado no sólo la participación del gobierno mexicano sino la del estadounidense, lo mismo que la de los gobiernos estatales y municipales, y la de los organismos transfronterizos.

Para analizar las políticas que incidieron en el desarrollo económico y empresarial de la región, hemos partido de seis grandes momentos que, por su trascendencia, creemos que han marcado el inicio de nuevas dinámicas regionales:² El primer momento comienza en 1848, cuando se inició el proceso de pobla-

¹Se agradece el apoyo técnico de Minerva Celaya Tentori, estudiante del doctorado en Ciencias Sociales, con especialidad en Estudios Regionales de El Colegio de la Frontera Norte.

²Cabe aclarar que la periodización que se propone no define un marco temporal finito; sólo ubica los sucesos que marcaron la historia económica de la región.

miento de la región fronteriza del norte de México, y el gobierno federal instrumentó una nueva política experimental de zona libre para garantizar el abasto de mercancías en la región y acelerar el proceso de poblamiento. El segundo momento parte de 1933, cuando el gobierno federal establece la política de Perímetros Libres y Franjas y Zonas Fronterizas para permitir la libre importación de bienes de consumo y de producción considerados como necesarios para la zona, e impulsar una economía dual³ que estimulaba, por un lado, el consumo de bienes de importación y, por otro, la producción de bienes en la propia región.

Una tercera etapa se inició en 1961, cuando el ejecutivo federal implementó una serie de políticas explícitas para detonar el desarrollo industrial y comercial en la frontera norte, en el contexto de la subcontratación internacional. Uno de los programas más relevantes derivó en el llamado Programa de la Industria Maquiladora de Exportación (IME), el cual fue parte central del Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) (1965) y de las modificaciones al artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. El cuarto momento se caracterizó por una nueva fase de intervención en materia de fomento industrial, a partir de 1972, en la que el gobierno federal recuperó algunos elementos de la experiencia anterior pero también creó nuevos esquemas de coordinación interinstitucional e intersecretarial con el objeto de generar las bases de un desarrollo económico más equilibrado en la frontera norte, el cual se apoya, en 1973, en las modificaciones a la *Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera*.

El quinto periodo corresponde a la etapa en que México y, consecuentemente, la región se abrieron formalmente a los mercados internacionales. En 1986 México ingresó al *Acuerdo General de Tarifas y Aranceles* (GATT, por sus siglas en inglés) y desde entonces, amparado en el nuevo modelo de crecimiento eco-

³Este concepto fue originalmente discutido por Barajas (1986).

nómico del país, se llevan a cabo nuevos procesos de cambios en la frontera norte. El año de 1994 adquiere particular relevancia en el proceso de integración económica entre los tres países firmantes del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN), y con ello se redimensiona el desarrollo económico de la frontera norte. En este contexto también se produjo la intervención institucional e interinstitucional en los niveles trilateral, bilateral y transfronterizo, que dio origen a organismos vinculados a la cooperación ambiental y ecológica en la frontera, y al financiamiento de diversos proyectos de infraestructura, así como se profundiza la participación de nuevos actores de los gobiernos locales y del sector privado y la reestructuración de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos.

Finalmente, el sexto momento es el actual, que se caracteriza por la conformación en el año 2000 de una organización económica que se distingue por el agotamiento del modelo dual, hecho que se confirma con una serie de redefiniciones en materia de desarrollo económico para la franja fronteriza. Por otro lado, los eventos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos propiciaron que en la agenda bilateral se le diera un mayor énfasis al tema de la seguridad y el comercio, bajo instrumentos como los que se dictan en la Alianza para la Prosperidad de América del Norte (APAN) (2002), y la *Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte* (ASPAN) (2005) y las recomendaciones de las Conferencias de Gobernadores Fronterizos y de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, establecida en 1981,⁴ entre otros.

Las distintas etapas de las políticas y programas orientadas al fomento del desarrollo económico en la frontera norte, que se describirán a continuación, guardan una estrecha relación

⁴En 2004 se produjo un documento que detalla ampliamente los resultados que desde su creación, en 1981, ha tenido la Comisión Binacional México-Estados Unidos. De las comisiones de Relaciones Exteriores, América del Norte, y de Gobernación, el que contiene punto de acuerdo en relación con los resultados de la XXI Reunión Binacional México-Estados Unidos.

con la dinámica de asentamiento y crecimiento poblacional a lo largo de la frontera norte de México, descrito en el trabajo de Almaraz y Barajas, y muchas de las acciones realizadas en el marco de dichos programas se asemejan a las acciones de carácter binacional que los gobiernos de México y de Estados Unidos han implementado de manera conjunta en la frontera binacional, como fue descrito previamente.

La política de abasto durante el proceso de poblamiento de la frontera norte (1848-1933)

La etapa que marcó el desarrollo de la frontera norte se definió por la intervención del ejecutivo federal para favorecer el crecimiento económico regional. Esta política se puso en práctica por primera vez a mediados del siglo XIX como una medida de fomento económico que incidiera en la redistribución de la riqueza de los territorios y en su competitividad.

Con la firma del *Tratado de Paz, Amistad y Límites (Tratado de Guadalupe Hidalgo)*, el 2 de febrero de 1848 se inició un proceso sucesivo de firma de acuerdos binacionales sobre la delimitación geográfica de la frontera norte, a los que se sumaron otros de carácter binacional sobre el uso de recursos: *Tratado de Límites (Tratado de la Mesilla)* en 1853; *Convención para Reponer los Monumentos que Marcan la Línea Divisoria entre Paso del Norte y el Océano Pacífico (Tratado de Remonumentación)* en 1882; *Convención Respecto a la Línea Divisoria entre los Dos Países en la Parte que Sigue el Lecho del Río Grande y el Río Colorado (Tratado de la Línea Fija)* en 1884; *Convención para el Establecimiento de una Comisión Internacional de Límites, que Decida las Cuestiones que se Susciten en el Cauce de los Ríos Bravo del Norte y Colorado (Creación de la Comisión Internacional de Límites, con Carácter Temporal)* en 1889 y en 1900; la *Convención que Señala un Plazo Indefinido al Estipulado en la de 22 de Diciembre de 1899, para el Examen y Decisión de los Casos Sometidos a la Comisión Internacional de*

Límites (Creación de la Comisión Internacional de Límites con Carácter Definitivo); y la *Convención para Evitar las Dificultades Originadas por los Cambios Frecuentes a que en su Cauce están Sujetos los Ríos Bravo y Colorado (Tratado de Eliminación de Bancos)* en 1905.

Después de firmado el *Tratado de Paz, Amistad y Límites (Tratado de Guadalupe Hidalgo)*, se expidió un decreto en el que se aprobaron las primeras franquicias para la importación de ciertos alimentos y de artículos para la construcción, cuya entrada al país fue condicionada a su inexistencia en el mercado interno. Este primer decreto valió para la frontera de Tamaulipas y Matamoros y permaneció vigente hasta 1851. Posteriormente, el ejecutivo federal ratificó la zona libre⁵ en Tamaulipas y extendió la franquicia hacia los estados de Nuevo León, Coahuila y Chihuahua. Esta estrategia se definió con base en el desarrollo que en esa época presentaba la industria estadounidense. En esta primera etapa el régimen fiscal de zona libre se extendió a la mayoría de los estados del norte desde 1858 y subsistió hasta 1905, cuando el ministro de economía del régimen porfirista, José Ives Limantour, lo suprimió.

Algunos de los poblados fronterizos no experimentaron una dinámica económica importante sino hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial (1914-1919), como fue el caso de Mexicali y su valle, gracias a la respuesta que tuvo ante la demanda internacional de algodón.

En otros poblados, la dinámica comercial fronteriza se consolidó tras la iniciativa del senador Andrew J. Volstead y que

⁵De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, tomo II (1983:143): “Los cuerpos normativos sustantivos que regulan el comercio exterior eran: El Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos —reemplazado por la *Ley Aduanera*—; las tarifas del Impuesto General de Importación y Exportación; los reglamentos sobre operaciones temporales; la Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación; y diversos decretos que modifican tanto los precios oficiales como los derechos y cuotas ad valorem a los que están sujetas las mercancías que son objeto de comercio exterior”. Por su parte, el régimen de zona libre significó un esquema preferencial en el pago de impuestos a los territorios fronterizos que requerían de dicho apoyo para el desenvolvimiento de sus economías.

redundó en la aprobación *Ley Volstead* de la enmienda número XVIII relativa a la prohibición del comercio del alcohol en 1919. En dicha ley se especificaba que quedaban prohibidas la manufactura, venta o transportación de bebidas alcohólicas, así como la importación o exportación de éstas desde Estados Unidos y en todo el territorio sujeto a la jurisdicción del gobierno estadounidense; dicha ley estuvo vigente hasta 1933, cuando fue derogada.

Durante este periodo, la mayoría de los poblados fronterizos experimentaron un notable incremento en la oferta de servicios de recreación, así como en el comercio de bebidas y licores (Gómez, 2001). Mientras que otros poblados, entre ellos Mexicali, aprovecharon la prohibición para dar continuidad a una red empresarial local cuyo eje de desarrollo productivo fue la industria de alimentos y bebidas (Almaraz, 2007a).

*Política de Perímetros Libres y Franjas y Zonas Libres Fronterizas (1933-1961)*⁶

En 1933, el presidente mexicano, Abelardo L. Rodríguez, hizo patente la necesidad de establecer una política para la libre importación de mercancías y productos provenientes del país vecino. Durante su mandato como gobernador del Distrito Norte de Baja California (1924-1929), Rodríguez conoció la dificultad que tenían los poblados fronterizos del distrito para mantener su economía sin la disponibilidad de bienes y servicios producidos en México. La mayoría de esos poblados dependían comercialmente de productos provenientes de Estados Unidos.⁷ Y en general, a inicios de la década de 1930, esa situación afectaba a toda

⁶Algunas secciones de este trabajo fueron formuladas con base en *La industria de transformación en la Zona Libre de Tijuana (estudio de caso)*, tesis con que María del Rosio Barajas Escamilla obtuvo en 1986 el título de maestra en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte, en Tijuana.

⁷Debido, entre otros aspectos, a la falta de vías de comunicación con el centro y sur del país, así como a la escasa población asentada en la zona (sobre todo en el noroeste), y por ende a los insuficientes recursos locales para sostener actividades económicas dinámicas.

la zona fronteriza, cuya economía experimentaba una dinámica incierta y totalmente desvinculada del centro del país.

Fue así como en octubre de 1933 se publicó en el Diario de Debates la *Adición del Título XIX a la Ley Aduanera*, la cual reglamentó los perímetros libres y las franjas y zonas libres fronterizas. Posteriormente, el 6 de diciembre de ese mismo año se abrieron al tráfico internacional de mercancías los perímetros libres de Tijuana y Ensenada.

En 1935 se adhirieron a la franquicia Mexicali y Tecate, en Baja California, y San Luis Río Colorado, en Sonora, mediante la Ley Experimental de Perímetros Libres para los Municipios de Mexicali y Tecate en Baja California y San Luis Río Colorado en Sonora (Davis, 1985).

Lo anterior con el propósito de ampliar las oportunidades de abasto de productos de primera necesidad para las poblaciones de Baja California y de la parte de Sonora más integrada a la economía de la península.

Durante el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas, y a solicitud de los actores locales, se amplió y extendió la Ley de Perímetros y Zonas Libres para los Territorios Norte y Sur de la Baja California hasta el Paralelo 30° del Territorio de Baja California (Davis, 1985); y el 23 de agosto de 1938 se promulgó un Decreto en el que la Franja de Perímetros Libres se Amplió a una Parte de Sonora.

Ante el reclamo del resto de los estados fronterizos, el gobierno federal emitió en 1939 un nuevo *Decreto por el cual se establecen zonas libres en el estado de Sonora y los territorios de Baja California*, el cual tendría una vigencia de 10 años.

A diferencia del régimen de perímetros libres, con el de zona libre no sólo se facilitó el comercio en la región fronteriza y se aseguró el abasto de bienes y servicios a los poblados beneficiados, sino que también se hizo posible la libre importación de bienes para la producción.

A partir del establecimiento de este nuevo régimen se gestó un desarrollo comercial con amplios beneficios directos e indirectos para la región.⁸ Pero, a pesar de las bondades de ambas leyes, existieron restricciones que dificultaron el desarrollo de una industria local y regional fuerte. La producción local no se convirtió en una alternativa para la importación de bienes de consumo y su expansión no se dirigió hacia mercados del interior del país, pues el tratamiento fiscal que tuvieron las empresas amparadas en dicho régimen era de “exportadoras” que operaban regionalmente bajo un “régimen de excepción” (Barajas, 1986).⁹

Debido a la presión de la comunidad empresarial de Baja California, en 1946 fue aceptada una primera *Ampliación del régimen de Zona Libre en toda Baja California y parte del estado de Sonora* por cinco años más (1947-1952). Al término de su vigencia, y como consecuencia de la bondad de esta política para los estados del noroeste del país, en 1949 se hizo una nueva ampliación, en el *Decreto por el cual se establece que la zona libre que comprende los territorios norte y sur de la Baja California y la zona libre parcial creada para el estado de Sonora, continuarán rigiendo durante un nuevo plazo de quince años, a partir del 1 de enero de 1952*, que concluiría en 1967. El principal argumento para esta ampliación fue que este periodo sería suficiente para que los estados amparados con esta regulación acumularan la debida fortaleza para prescindir de los bienes que este régimen de excepción les permitía obtener, y para generar sus propias bases de desarrollo.

En este periodo surgen los primeros esfuerzos para generar programas de desarrollo industrial en los estados. Y en 1954, dos años después de que Baja California lograra su condi-

⁸Entre los principales beneficios se encuentran: a) la libre importación de maquinaria, equipo e insumos, libre de impuestos o con el pago de impuestos mínimos; b) el otorgamiento de licencias para la importación de bienes restringidos por protección a la industria nacional; y c) el financiamiento del crédito comercial con proveedores extranjeros.

⁹Cabe señalar que la existencia de este régimen de excepción no era bien visto por los empresarios y productores del resto del país, pues consideraban que se producía una competencia desleal dentro del propio país.

ción de Estado Libre y Soberano,¹⁰ el Congreso estatal aprobó la *Ley de Fomento y Protección de Industrias del Estado de Baja California*. Con esta ley se declaraba de interés público el establecimiento de industrias en el estado, utilizando como principal mecanismo de estímulo al desarrollo industrial la reducción o excepción de impuestos hasta por cinco años a industrias nuevas y necesarias en el estado. Un dato interesante fue que, para poder gozar de dichos beneficios, las industrias de nueva creación deberían comprometerse a generar nuevas fuentes de empleo y aumentar la producción y/o su capital invertido en el estado.¹¹

En 1957 esa ley se transformaría en las reformas y adiciones a los artículos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º y 12.º, de la *Ley de Fomento y Protección de Industrias del Estado de Baja California*. Las modificaciones consistieron en enfatizar la promoción e intensificación de la producción industrial y en la ampliación de los incentivos fiscales, pero dejando fuera a las pequeñas y medianas empresas al establecer un mínimo de inversión para beneficiarse de dicha política (medio millón de pesos corrientes).¹² A esta Ley Estatal de Desarrollo Industrial y Agrícola le siguieron otras leyes a lo largo de los estados fronterizos del norte de México.

La política de industrialización fronteriza, 1961-1972

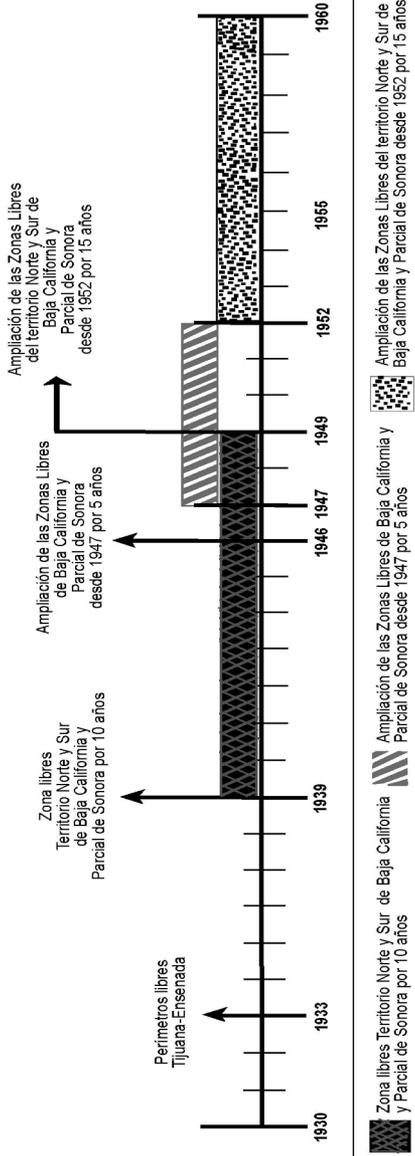
A partir de los sesenta, el gobierno mexicano comenzó a implementar las políticas para detonar el desarrollo industrial y comercial en la frontera norte, las cuales obedecieron al contexto de la subcontratación internacional, y el Programa de la Industria Maquiladora de Exportación fue uno de los más relevantes.

¹⁰En este periodo se dio a conocer el anteproyecto de la *Ley de Fomento y Protección de Industrias del Estado de Baja California*, la cual se estableció en 1954 (Almaraz, 2007a).

¹¹Dicha ley contemplaba un mecanismo de verificación para que el gobierno estatal constataste que las industrias que se hicieran acreedoras a los beneficios cumplieran con los compromisos contraídos.

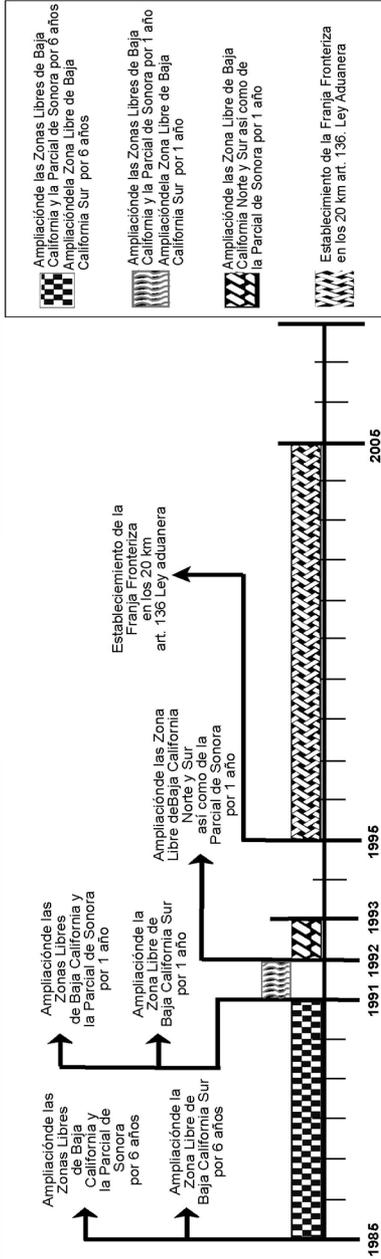
¹²Finalmente en agosto de 1960 se aprobó la Ley de Fomento Económico del Estado de Baja California.

ESQUEMA 2. Línea del tiempo de la política de zonas libres (1930-1960)



Fuente: Elaboración propia, fuentes primarias consultadas en la obra.

ESQUEMA 4. Línea del tiempo de la política de zonas libres (1985-2008)



Fuente: Elaboración propia, fuentes primarias consultadas en la obra.

Conjuntando esfuerzos con los gobiernos estatales, el gobierno federal apoyó a las maquiladoras para que aumentaran sus capacidades exportadoras y de atracción de capital extranjero (Inversión Extranjera Directa –IED–).

El Programa Nacional Fronterizo (Pronaf)

A partir de 1961, el gobierno federal decidió promover de manera explícita un proceso de industrialización fronterizo, mediante un plan regional. Fue así que en 1961 surgió el *Programa Nacional Fronterizo*¹³ (*Pronaf*), el cual proponía aprovechar las ventajas de localización de la frontera¹⁴ con el fin de potenciar las oportunidades de desarrollo económico, comercial y cultural de la región, y con ello incorporarse cabalmente al desarrollo del país.

Uno de los principales objetivos del Pronaf era alentar la distribución de productos nacionales en la región, así como subsidiar, previa inscripción, al mayor número de productos nacionales para que enviaran sus mercancías a la región fronteriza. Estas medidas implicaban que la frontera norte debía estar más integrada a la dinámica nacional de producción (cuadro 23).

De manera particular, se contemplaba el desarrollo de una amplia campaña de promoción para establecer empresas de alto impacto en la frontera, una fuerte promoción turística mediante el embellecimiento de las ciudades fronterizas y la adquisición por los gobiernos estatales de propiedades y bienes que permitiesen la creación de parques y jardines, así como la conservación de edificios históricos, entre otras acciones.¹⁵

¹³Este documento se extrajo de la Antología de la Planeación de México (1917-1985), México, SPP, FCE, 1985.

¹⁴Como compartir una frontera de tres mil kilómetros con Estados Unidos.

¹⁵El Pronaf se tomó como base para considerar la realización de diagnósticos y estudios técnicos sobre la infraestructura requerida en las ciudades fronterizas y las condiciones económicas, sociales y culturales, y se visualizó la necesaria intervención de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para generar estrategias adecuadas para el desarrollo de la frontera norte.

En este sentido, cabe destacar que el Pronaf fue el primer programa que incluyó algunos mecanismos para promover la participación de la industria nacional en el abasto de insumos para la industria fronteriza. Para ello se otorgaron apoyos fiscales al capital industrial nacional, esperando una elevada concurrencia de productos nacionales a la frontera norte. Uno de estos apoyos fue la reducción al pago de impuestos sobre ingresos mercantiles y subsidios al transporte. Bajo el gobierno de Luís Echeverría, en 1971 se llevó a cabo una evaluación del Pronaf, considerando el periodo de 1961 a 1970. En dicho documento se señala la cuantía de las inversiones realizadas por el gobierno federal en apoyo al desarrollo fronterizo, siendo dicha inversión considerable, como se puede apreciar en el informe referido.

A pesar de los montos de inversión y de los objetivos trazados en el Pronaf, los esfuerzos no fueron tan consistentes como para responder a las necesidades del desarrollo fronterizo, ni tampoco se logró el ingreso de productos fronterizos al resto del país. Lo que hace presumir que el motor de desarrollo para la frontera norte sería, sin duda, el Régimen de Franjas Fronterizas y Zonas Libres, el cual alentaba al sector comercial. Sin embargo, como veremos más adelante, tampoco el Régimen de Zonas y Franjas Fronterizas y sus respectivas ampliaciones habrían estimulado un proceso de industrialización regional de trascendental importancia para la región.

El Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) y la Industria Maquiladora de Exportación (IME)

En 1965, el gobierno federal creó el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF), con base en el Régimen de la Industria Maquiladora de Exportación (IME) (Davis, 1985). Este programa surgiría en el contexto de la última fase del Programa Bracero, pero cuyo título original es *Convenio sobre la contratación de trabajadores*

CUADRO 23. Objetivos del Pronaf (1961)

1. Lograr que los productos de la industria nacional concurren a las zonas fronterizas en condiciones adecuadas de oportunidad, precio y calidad.
2. Asegurar que la evolución del importante mercado que representa la zona fronteriza se refleje en un incremento de la producción nacional y en el establecimiento de nuevas empresas industriales.
3. Promover, en lo posible, la creación de nuevas fuentes de ocupación en las regiones fronterizas que, con base en las ventajas que la competencia proporciona, puedan satisfacer algunas necesidades tanto del público consumidor como de las propias actividades productoras, no sólo de esas zonas, sino de otras regiones del país. No se perderán de vista las posibilidades de exportación.
4. Estimular al máximo las corrientes turísticas del exterior hacia nuestras ciudades fronterizas, creando las condiciones necesarias para incrementar especialmente el turismo familiar.
5. Robustecer en la frontera la rica y variada producción artesanal de cada una de las regiones del país, destacando en forma adecuada el gran valor artístico que contiene.
6. Dar oportunidad a que el visitante del exterior conozca y adquiera los productos típicos de las artesanías latinoamericanas.
7. Mejorar las funciones urbanas y las condiciones ambientales de las ciudades fronterizas —su apariencia y aspecto físico— en beneficio de sus habitantes y de la buena fama nacional, ya que esas ciudades constituyen las puertas de entrada al país.
8. Fomentar la constante superación del nivel cultural de la zona fronteriza, poniendo especial interés en la preparación técnica de sus habitantes, con el objeto de desarrollar su habilidad innata y arraigar a población escolar mexicana, en sus respectivas regiones.
9. Exaltar los valores de nuestra historia, idioma, cultura, artes y folclore, con el propósito de atraer estudiantes del extranjero que se interesen en adquirir conocimientos sobre esas materias.
10. Elevar sustancialmente el nivel de vida de sus habitantes, procurando que sus fuentes de ingreso tengan la mayor estabilidad posible.

Fuente: Pronaf, 1961, consultado en Antología de la Planeación de México (1917-1985)/SPP, México: SPP: FCE, 1985.

mexicanos para ser empleados en labores agrícolas en Estados Unidos, y a través del cual se daba empleo a un número importante de trabajadores mexicanos en Estados Unidos. Al concluir el esquema de empleo temporal norteamericano, la región fronteriza se perfilaba como una zona de gran demanda de empleo y de presiones sociales. Por tal motivo, el gobierno federal incentivó la inserción de la zona en los procesos de subcontratación internacional, al cual ya se habían sumado los países del sudeste asiático (Barajas, 1986).

Para la implementación de este programa se consideraron dos grandes instrumentos: 1) lo dispuesto en los artículos 234 y 321, último párrafo del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Acuerdo sobre Operaciones Temporales, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de octubre de 1958; y 2) lo estipulado en fecha del 10 de junio de 1966, en el oficio n.º 164, emitido por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y dirigido al titular de la Secretaría de Industria y Comercio (SIC), en relación con los procedimientos y requisitos para llevar a cabo las operaciones de la maquila. Estas reglas buscaban alinear las condiciones de operación del entonces recién creado Programa de la Industria Maquiladora de Exportación (IME), el cual estaba contenido en el PIF y en el propio régimen de zona libre.¹⁶ El beneficio principal era contar con un permiso para la libre importación temporal de insumos y componentes requeridos en las actividades industriales de las empresas registradas como maquiladoras.

A pesar de que fueron otros los objetivos para los que se creó el programa de la IME,¹⁷ desde sus inicios se destacó por la contratación de mano de obra femenina con escaso nivel de escolaridad y poca experiencia laboral. Este programa también se

¹⁶Al inicio, el Programa Maquilador sólo podía operar en la frontera norte, posteriormente se expandió a todo el país (1971).

¹⁷Generación de empleos masculinos e inserción de la frontera norte en los procesos de subcontratación internacional.

distinguió por operar fundamentalmente con la subcontratación de procesos de ensamble vía empresas creadas ex profeso.

El aprovechamiento del programa se observó rápidamente en las principales ciudades de la región fronteriza donde el PIF había avanzado en inversión para infraestructura industrial: Ciudad Juárez, Tijuana, Nogales, Matamoros, Piedras Negras y en menor medida Mexicali. No obstante, el mayor crecimiento de las industrias que operaron auspiciadas por el programa maquilador fue a partir de la década de 1980, cuando se observa que las tasas de crecimiento de la industria maquiladora (empleo y establecimientos) sobresalen del resto de los sectores productivos locales.

Diversos estudios han documentado ampliamente que el crecimiento industrial en el norte de México a través de la industria, ha tenido efectos positivos y negativos. Entre los positivos se encuentran la fuerte absorción de mano de obra de baja calificación en la región y el efecto indirecto en otros sectores económicos, tales como el de servicios y los de algunas otras actividades industriales.¹⁸ Entre los efectos negativos del programa de la IME se encuentran el rezago en el desarrollo urbano (producto de un crecimiento poblacional por arriba de la media); un poblamiento territorial con elevado grado de anarquía urbana; el exceso de demanda de puestos en carreras profesionales vinculadas a la industria maquiladora; y el escaso desarrollo de encadenamientos productivos locales; entre otros (González-Aréchiga, 1989; Barajas, 1989; y Zepeda y Sotomayor, 1992).

*El Programa de Industrialización de la Frontera Norte
de México (PIF)*

Ante la necesidad de contar con una política integral de industrialización para la región fronteriza, se emite un nuevo decre-

¹⁸Consultorías, abasto de papelería, comida, embalaje, cajas de cartón, etcétera.

to que dará origen en 1971 al *Programa de Industrialización de la Frontera Norte de México (PIF)*. Este programa surgió diez años después de haberse puesto en marcha el *Programa Nacional Fronterizo (Pronaf)* (1961), en respuesta a la presión de los industriales nacionales para que se apoyara a la industria fronteriza no maquiladora que, aunque de poco peso, era potencialmente importante, dado el desabasto de productos de origen nacional y las dificultades para la importación de bienes de consumo en las regiones fronterizas.

Desafortunadamente, la prioridad del programa de 1971 fue nuevamente solucionar el problema de los crecientes niveles de desempleo que ya experimentaba la región, mientras que los objetivos de fomentar y otorgar más importancia al desarrollo de la industria local en la frontera quedaron nuevamente de lado.

La solución propuesta al problema del desempleo consistió en aprovechar el marco del programa de la IME para fomentar la instalación de plantas maquiladoras a lo largo de la frontera, alentando la participación de los grandes capitales industriales extranjeros.¹⁹

La relocalización de los procesos productivos estuvo, por lo tanto, ligada a un esquema de disminución de costos y contratación de mano de obra barata, tema en el que la frontera norte de México presentaba condiciones ideales. De tal forma, en 1971 el ejecutivo federal expide un *Acuerdo por el que se disponen los requisitos a que se sujetarán las operaciones temporales de importación y exportación a que el mismo se refiere* y el *Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos*, esto con la idea de apoyar el desarrollo de la industria fronteriza.

¹⁹En este momento, un gran número de firmas transnacionales experimentaban un proceso de expansión y disputa por los mercados de bienes intermedios, lo que condujo a la búsqueda de nuevos espacios para la relocalización de procesos productivos.

En ese mismo año se emitieron otros acuerdos que van a ser importantes para el desarrollo económico de la región fronteriza, como por ejemplo el *Acuerdo que dispone se devuelvan a los exportadores de productos de manufactura nacional los impuestos indirectos y el impuesto general de importación.*

Asimismo, durante el periodo en que permaneció vigente el PIF (1971-1977) (Davis, 1985) se ampliaron los objetivos y el ámbito de acción de la industria maquiladora, planteando su integración a la economía nacional. Esto implicaba que la industria nacional de transformación debía participar en la producción de insumos auxiliares requeridos por las maquiladoras y que hasta 10 por ciento de sus ventas tendrían que efectuarse en el mercado nacional sin mayor restricción.

Y, con objeto de mantener el esquema de zona libre en la región, en 1971 se expidieron dos nuevos decretos: el *Decreto por el que se amplía la vigencia de las zonas libres del estado de Baja California y parcial de Sonora*, y el *Decreto por el que se crea la zona libre del territorio sur de la Baja California.*

A principios de la década de los setenta, el comercio organizado también ya pugnaba y argumentaba a favor de que se equipararan las concesiones que se otorgaban a la población, de tal forma que en ese mismo año, 1971, el ejecutivo federal emitió un *Acuerdo que faculta a la Dirección General de Aduanas para que la franquicia concedida a los habitantes de poblaciones fronterizas limítrofes, para la importación de ciertos artículos extranjeros, se aplique a los comerciantes de dichas localidades, por lo que se refiere a la importación de artículos de consumo necesario.*

En el sexenio de Luis Echeverría (1971-1976), la política de zonas libres y franjas y perímetros libres se había convertido en la columna vertebral de la economía fronteriza, por lo que, aprovechando esta circunstancia, el sector comercial y de servicios se había organizado hábilmente para pugnar por el mantenimiento de dicho régimen. Bajo esta política econó-

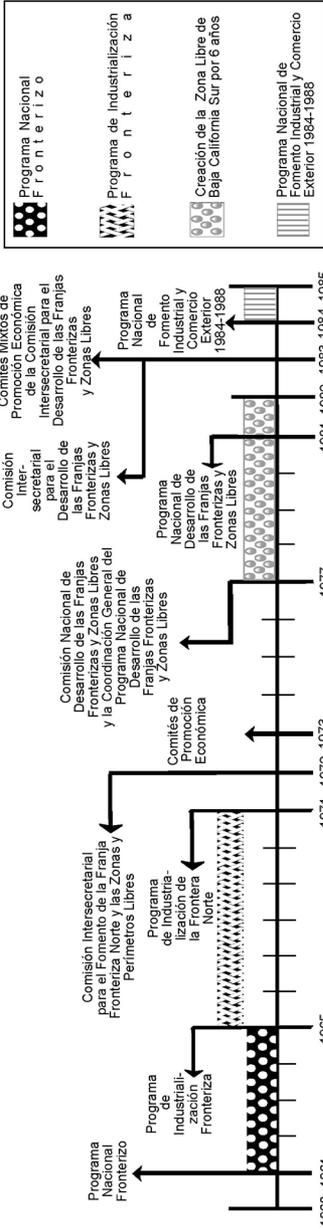
mica de corte “dual” (es decir, basada en un régimen de zona libre y en incentivos para la inversión extranjera directa (IED) con el fin de aumentar las exportaciones locales y desarrollar a la vez una industria regional), se expide un nuevo *Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para la Industria Maquiladora*, publicado en 1972, con objeto de ampliar las disposiciones de las empresas maquiladoras.

Así mismo, también se propuso que los estados fronterizos aseguraran el logro de dos objetivos: a) el abasto de bienes de consumo a la población de la región; y b) propiciar la integración con el resto del país. Para continuar con el fomento de la integración de la industria maquiladora con la industria nacional, esto a través de la incorporación de insumos nacionales en los productos maquilados, en 1977 se llevó a cabo una nueva modificación del *Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para la Industria Maquiladora*. Vale la pena señalar que nunca quedó tan claro cómo el Programa de la IME, las modificaciones a la *Ley Aduanera* y el Régimen de Zona Libre podrían haber empujado el logro de dicho objetivo.

*La Coordinación Intergubernamental e Interinstitucional
para la Promoción del Desarrollo Económico de la Frontera Norte
(1972-1985)*

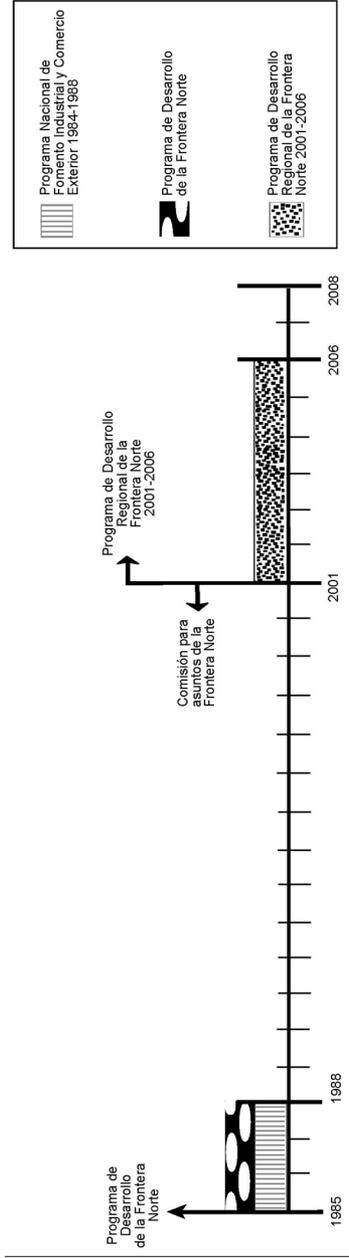
Un aspecto relevante para la frontera norte en el periodo de 1972 a 1985 fue la creación de distintas Comisiones Intersecretariales, inicialmente para atender asuntos sobre el desarrollo fronterizo y crear los mecanismos idóneos para concretar los objetivos del PIF (1971-1977). Asimismo, durante este periodo se dio origen a múltiples acuerdos que configuraron un conjunto de políticas hacia la frontera norte, caracterizadas por el gran dinamismo que generaron en el desarrollo económico de la región.

ESQUEMA 5. Línea del tiempo de la política de desarrollo fronterizo y constitución de zonas libres (1960-1985)



Fuente: Elaboración propia, fuentes primarias consultadas en la obra.

ESQUEMA 6. Línea del tiempo de la política de desarrollo fronterizo y constitución de zonas libres (1985-2008)



Fuente: Elaboración propia, fuentes primarias consultadas en la obra.

Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza y Perímetros Libres

En 1972 se publicó de manera oficial el *Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres* (en adelante, primera Comisión Intersecretarial), cuyos objetivos generales fueron dos: a) investigar, estudiar y formular programas orientados a fomentar el desarrollo económico de la zona fronteriza norte y acelerar su integración con el resto del país; y b) resolver los problemas que aquejaban a la franja fronteriza en los sectores de comercio, industria y agricultura.

Lo que se buscó fue que prevaleciera el desarrollo económico de la zona fronteriza y se asegurara un mercado interno para los productos manufacturados en la frontera, dando impulso al mismo tiempo a la promoción de las exportaciones, en el marco de una política de desarrollo industrial “dual”.

La primera Comisión Intersecretarial para la frontera norte también tuvo como propósito analizar los diversos problemas que confrontaban las franjas fronterizas y las zonas libres para crear proyectos de integración económica con el resto del país. La primera Comisión Intersecretarial puntualizaba el interés en buscar el desarrollo económico de la zona fronteriza, asegurar un mercado interno para los productos manufacturados en la frontera, contribuir a la sustitución de importaciones y promover las exportaciones.²⁰

Una de las funciones de este primer organismo fue el impulso del *Reglamento mediante el cual se constituyen los Comités de Promoción Económica con el carácter de organismos auxiliares de la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza y*

²⁰Con objeto de alcanzar las metas propuestas, este organismo contó con la representación de distintas secretarías involucradas en la toma de decisiones: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) .

las Zonas y Perímetros Libres del País, en 1973 para la frontera, que serían los responsables de elaborar los proyectos de desarrollo de cada sub-región. Todos los planes impulsados por los comités debieron ser presentados ante la primera Comisión Intersecretarial, como instancia decisoria. La primera de las Comisiones Intersecretariales tenía facultad para fijar tarifas de importación y exportación, emitir recomendaciones sobre fomento al desarrollo económico y realizar reuniones semanales para analizar el avance de los objetivos. Sin embargo, cabe mencionar que la tarea fundamental de los comités, era alentar el proceso de planeación y promoción del desarrollo económico. No obstante, el *Reglamento para la integración y el funcionamiento de los Comités de Promoción Económica de la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres* fue emitido hasta 1978.

A pesar de todo, estos acuerdos fueron estratégicos para el desarrollo de la región fronteriza durante las décadas de 1970 y 1980. Bajo este esquema de planeación, se produjeron resultados positivos para el desarrollo regional. Ejemplos de ello fueron el progreso en infraestructura y un gran despegue económico de la zona. De manera particular se pueden citar proyectos sobresalientes como la canalización del río Tijuana y la urbanización de la zona en dicho municipio fronterizo, y logros como el incremento notable de la participación en el PIB de los estados fronterizos, que ya fue mencionado en el trabajo de Méndez.

En el mismo contexto del PIF y de la primera Comisión Intersecretarial, se desplegaron otras políticas alternas que buscaban dotar de mayor contenido a la propuesta de desarrollo económico e industrial de la frontera norte. En 1971 se estableció por ley un *Acuerdo por el que se concede un subsidio a la transportación por la venta de productos industrializados en las zonas libres de Baja California y parcial de Sonora, y en los perímetros libres del país*.

Este acuerdo obedeció a la necesidad de incentivar en la frontera el consumo de productos nacionales y con ello dismi-

nuir la dependencia de productos extranjeros.²¹ El subsidio a la transportación podía elevarse hasta en 50 por ciento del costo de los fletes cuando se tratara de la transportación de productos manufacturados para consumo. A pesar de este tipo de medidas, no hay referencia del alcance de la meta propuesta. Entre los mecanismos que se establecieron para apoyar esta medida, se encontraba el que las empresas solicitantes debían estar inscritas en el PIF.²²

Otro de los instrumentos del PIF, establecido ese mismo año, fue el *Acuerdo por el que se concede un subsidio a favor de los industriales que efectúen ventas en las zonas fronterizas y perímetros libres del país*. El principal objetivo de esta medida era favorecer el consumo de productos industriales nacionales, en aras de fortalecer el modelo de industrialización dominante en el país hasta ese momento, conocido como “sustitución de importaciones”. El acuerdo consistía en otorgar un subsidio a industriales nacionales por el equivalente al total de la cuota federal neta en el impuesto sobre los ingresos mercantiles generados por las ventas directas a residentes de las zonas fronterizas y perímetros libres del país.²³

Por otro lado, con el fin de apoyar la expansión del comercio regional, en 1973 se estableció el *Acuerdo por el que se establece el régimen de franquicia a la importación de los artículos denominados gancho, a los comerciantes establecidos en la zona fronteriza norte del país*, que podía ser utilizado por los comerciantes establecidos en la zona fronteriza del norte del país para atraer a los compradores

²¹Bajo dicho acuerdo, se otorgó un subsidio de 25 por ciento del costo de los fletes vía ferrocarril, marítima y/o aérea a los industriales nacionales, siempre y cuando esta producción fuese destinada al consumo de los habitantes dentro de los 20 kilómetros paralelos a la línea divisoria en las zonas libres de Baja California y parcial de Sonora, y en los perímetros libres.

²²En el caso de la empresa paraestatal, Ferrocarriles Nacionales, el subsidio otorgado se descontaba directamente del costo del embarque y posteriormente era ajustado por el gobierno federal.

²³Entre los mecanismos de control se instruyó a la SHCP para otorgar dicho subsidio y se determinaron los casos en los cuales podría ser denegado o suspendido.

y ofrecer distintos productos de tipo regional y/o nacional. Lo anterior vino a complementarse en 1978 con el *Decreto por el que se prorroga hasta el 30 de junio de 1985 la vigencia de la zona libre del estado de Baja California y parcial de Sonora*, creadas y ampliadas por decretos publicados inicialmente el 25 de mayo de 1939.

Resulta importante resaltar que hasta 1973 los diversos planes y programas de industrialización fronteriza carecieron de un planteamiento consistente encaminado al desarrollo óptimo de la industria nacional de transformación, ya que se le dio prioridad al apoyo de la industria de exportación.²⁴

La ausencia de planes con la consistencia requerida y la continuidad de un régimen de franja fronteriza y zona libre agudizaron aún más la contradicción existente entre el problema del consumo y la producción de bienes. El régimen de zona libre alentó el consumo de productos de importación, mientras que la ausencia de planes consistentes se hizo más evidente con la política de industrialización basada en el impulso a la IME, que constituyó el esquema de operación del capital extranjero en el norte del país.

Con objeto de potenciar las actividades económicas y los esquemas de atracción de capitales en cada una de las regiones del país,²⁵ en 1973 se creó el decreto que le dio surgimiento a la *Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera*, y con ello se creó la Comisión Nacional de Inversión Extranjera, la cual tuvo un efecto muy importante en la frontera, dada la importancia de la IED en la IME. Bajo esta nueva ley se definieron las áreas reservadas a la inversión nacional, pero también se estableció el porcentaje máximo de inversión foránea que podía tener una empresa (49% del valor total), señalándose a la inversión

²⁴Considerando la localización geográfica estratégica de la región para el capital norteamericano.

²⁵Se argumentó en este momento la necesidad de regular la IED para estimular un desarrollo “justo y equilibrado” de las actividades económicas en México y se planteó como el medio para consolidar la independencia económica del país.

extranjera como complementaria de la nacional.²⁶ Con objeto de reglamentar las inversiones, de manera complementaria se decreta el 16 de mayo de 1989 el *Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera*. Sin embargo, fue hasta 1993 cuando se creó de manera específica la *Ley de Inversión Extranjera*, por medio de la cual se garantiza una mayor facilidad para la realización de trámites administrativos en la importación y exportación de bienes, así como la reducción y extensión de impuestos aduanales. En conjunto, estas medidas constituyeron la punta de lanza para la liberalización de la economía mexicana en general y de la economía de la frontera norte en particular.

A la vez, desde el centro del país los industriales nacionales ejercían presión para que el régimen de zonas y perímetros libres fuera abrogado, pues ello representaba una fuerte competencia con el mercado externo. En respuesta, en 1974 el gobierno federal emitió un nuevo *Decreto que declara de utilidad nacional a las pequeñas y medianas industrias de la franja fronteriza norte y de las zonas y perímetros libres del país*. El objetivo de tal decreto fue impulsar a las pequeñas y medianas empresas para que contribuyeran en mayor medida al desarrollo regional y a la generación de empleos, y se sumaran al desarrollo industrial de la frontera norte. Se buscó brindar un apoyo especial a aquellas pequeñas y medianas industrias dedicadas a abastecer el mercado local, o bien que elaboraran bienes de exportación o tuvieran talleres de servicio para clientes extranjeros, y para aquellas empresas que transformaran bienes agropecuarios. Ese beneficio se estableció por un periodo máximo de 10 años.²⁷ Sin embargo, en 1976 se reformaron diversos artículos del acuerdo mencionado.

²⁶Algunos de los instrumentos que se crearon al amparo de dicha ley fueron los siguientes: la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para controlar las autorizaciones, y el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, con el fin de posibilitar la conformación de fideicomisos para incentivar las actividades económicas.

²⁷Una condición para ser beneficiario de este apoyo fue que la empresa debía constituirse con 100 por ciento de capital mexicano y mantener un grado de integración nacional de 20 por ciento, como mínimo, del costo directo total de fabricación.

Con objeto de apoyar a la industria nacional, en 1975 se reformó, adicionó y derogó un nuevo *Acuerdo que dispone se devuelvan a los fabricantes de productos manufacturados los impuestos indirectos por sus ventas a la zona fronteriza norte, y zonas y perímetros libres*. Este acuerdo buscó reforzar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, en beneficio de los productores nacionales, a quienes se les podía devolver hasta la totalidad de la participación neta federal de los impuestos indirectos que gravaran los productos y sus insumos. Para ser beneficiarios de este programa, los fabricantes nacionales debían alcanzar un contenido nacional mínimo de 40 por ciento. Como mecanismo para instrumentar este acuerdo, se le otorgó a la SHCP la facultad para decidir en qué casos procedía la devolución de impuestos y el monto que se debía devolver.²⁸ Sin embargo, y pese al establecimiento de distintas políticas de apoyo al capital nacional para fomentar su concurrencia en el mercado fronterizo, la participación no fue significativa. Pero a partir de 1976, y en particular cuando se produjo la devaluación del peso, la industria nacional empezó a mostrar mayor interés en el mercado fronterizo, debido a las condiciones favorables que se establecieron para competir con artículos de importación.

El beneficio mencionado anteriormente podía solicitarse a los Comités de Promoción Económica de cada localidad, los cuales se encargarían de fijar los requisitos para acceder al incentivo, y también se determinó que sería la Comisión Intersecretarial encargada de elaborar un instructivo para el trámite de las solicitudes y la vigilancia de lo estipulado en este decreto. También se determinó que el tope del capital social de las empresas pequeñas y medianas no debía exceder de 25 millones de pesos.²⁹

²⁸Con objeto de mantener tal beneficio, los industriales nacionales debían mostrar un crecimiento en sus ventas de cuando menos 15 por ciento con respecto al año anterior.

²⁹En 1977 se emitió el *Reglamento para el funcionamiento de la Comisión de Desarrollo Industrial del Municipio de Mexicali, estado de Baja California*.

El gobierno federal, en su búsqueda por impulsar el modelo de industrialización por exportaciones en la frontera norte, en 1975 emitió un *Acuerdo que dispone el otorgamiento de incentivos fiscales a favor de las empresas de comercio exterior*. Una reflexión sobre la política de industrialización para fomentar el crecimiento y desarrollo de la industria de transformación fronteriza que se instrumentó durante la década de 1970, es que con los planes de industrialización y con la primera Comisión Intersecretarial para la frontera norte se incentivó un modelo de “economía libre”, ya que los apoyos se concentraron en aquellas ramas industriales que se caracterizaban por representar menor riesgo y un mercado seguro de inversión de capital.

Asimismo, el objetivo trazado para fomentar el desarrollo de la industria de la transformación vinculado a la industria maquiladora en la frontera no fue logrado, debido principalmente a las contradictorias políticas establecidas para fomentar, por un lado, el abasto de productos básicos a la población y por el otro la industrialización fronteriza (Barajas, 1986).

El Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas y Perímetros Libres (Pronadef) y el Programa de Alianza para la Producción (PAP)

En 1977 el gobierno federal emitió un nuevo decreto para dos programas complementarios: el *Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas y Perímetros Libres (Pronadef)*, 1977-1982, y dentro del mismo el Programa de Alianza para la Producción (PAP).

En el Pronadef se observan objetivos similares al PIF, pero con nuevos instrumentos de acción. Con este programa se proponía que la industrialización fronteriza se debía desarrollar a partir de tres esquemas: a) la participación de empresas nacionales bajo el régimen de maquila, obligándolas a contar con 20

por ciento como mínimo de integración nacional y dedicar toda su producción al mercado externo; b) posible participación del gobierno mexicano mediante la inversión en empresas paraestatales que desarrollaran actividades industriales, como la producción de alimentos básicos; y c) mayor participación de la industria maquiladora en el mercado nacional hasta con 20 por ciento de su producción.

Asimismo, y con objeto de asegurar una correcta instrumentación de las acciones acordadas en el Pronadef, en 1977 el gobierno federal dió a conocer el *Decreto por el que se crean la Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas y Perímetros Libres y la Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres*.

Esta última tuvo como objetivo generar organismos capaces de responder a los problemas de las zonas fronterizas norte y sur del país, así como aprovechar al máximo los recursos y diseñar los programas necesarios para dar soluciones pertinentes a las regiones.³⁰ Entre las tareas de la Comisión Coordinadora resaltan, por un lado y de nueva cuenta, la creación de Comités de Promoción Económica en las diferentes regiones del norte de México, y por el otro la elaboración de recomendaciones, proyectos y programas para la operación de tales comités. Para ese efecto, en 1978 se emitió el *Reglamento para la integración y el funcionamiento de los Comités de Promoción Económica de la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres*.

Los resultados obtenidos con el Pronadef se pueden resumir en el aumento de la participación de capital nacional bajo el régimen de maquila, sobre todo a partir de la devaluación de la moneda en 1982. Esta situación fue aprovechada por el sector

³⁰Una tarea importante de esta comisión fue reunir la información necesaria para diseñar el programa nacional fronterizo, así como proponer la participación de las diversas secretarías de Estado; asimismo, debía vigilar y controlar la puesta en marcha de dicho programa.

de la industria fronteriza³¹ que dirigía la mayor parte de su producción al mercado externo y que integraba en sus productos un porcentaje muy alto de insumos extranjeros. La participación de la IME en el mercado nacional fue baja desde un principio, ya que las exportaciones de la IME siguieron representando porcentajes muy cercanos a 100 por ciento del total de sus ventas.

El PAP tuvo la finalidad de fomentar el empleo, y para ello, en el caso de la frontera norte, se propuso a la maquiladora como punta de lanza. Se deducía que la experiencia que habían arrojado programas anteriores daba la pauta para la continuidad de una nueva política de generación de empleo, apoyada en dicha industria.

Con el firme propósito de continuar el apoyo al régimen de zona libre en el noroeste de la frontera norte, en 1978 se emitieron importantes decretos: a) *Decreto por el que se prorroga hasta el 30 de junio de 1985 la vigencia de la zona libre del estado de Baja California y parcial de Sonora*; b) *Decreto por el que se prorroga hasta el 30 de junio de 1985 la vigencia de la zona libre de Baja California Sur*; c) *Decreto por el que se establece que las personas físicas o morales residentes en la franja fronteriza norte del país, comprendida en una franja de 20 kilómetros paralela de la línea divisoria internacional, en las zonas libres del estado de Baja California y parcial de Sonora, y del estado de Baja California Sur, gozarán de las facilidades del presente decreto para importar automóviles y camiones e inscribirlos en el Registro Federal de Vehículos*. Esta ampliación del régimen y de sus beneficios buscaba dar a los empresarios locales una certidumbre acerca de la política federal en la frontera.

Con objeto de fomentar la actividad económica en la región fronteriza del norte de México, en 1978, durante el sexenio del presidente Luis Echeverría, se produjo el *Decreto por el cual se*

³¹Cabe señalar que desde 1984, cuando el gobierno federal instrumentó el control de cambios, se favoreció el surgimiento de industrias maquiladoras de capital nacional, debido a que dicho control era más leve para ellas.

conceden estímulos y facilidades para el establecimiento, ampliación y operación de centros comerciales en la franja fronteriza norte y zonas libres. El objetivo de este decreto fue generar la infraestructura necesaria para dinamizar la actividad económica en la región fronteriza. En el acuerdo se estipulaba que se otorgarían estímulos, que podrían ser hasta por 10 años, a aquellas personas físicas o morales que invirtieran en el establecimiento, ampliación y operación de centros comerciales en las franjas fronterizas y zonas libres del país.³² A los Comités de Promoción Económica local se les designó la tarea de guiar el otorgamiento de diferentes estímulos, establecer los requisitos para ser beneficiario de ese apoyo y definir los casos en que se podría revocar el beneficio del decreto.³³

En el mismo año, 1979, se emitió el *Acuerdo que fija las reglas de operación del Decreto por el cual se conceden estímulos y facilidades para el establecimiento, ampliación y operación de centros comerciales en la franja fronteriza norte y en las zonas libres del país*, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de octubre de 1978. En este decreto se señalaba que el otorgamiento de los estímulos y facilidades establecidos serían facultad de la SHCP y la SC, previa opinión de la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres. La instancia encargada de procesar estos beneficios fue la SC, a través del Comité de Promoción Económica de cada localidad.³⁴ Se determinó que la SHCP y la Secofi fijarían anualmente el régimen de concurrencia de productos nacionales autorizados a cada centro.

³²El principal mecanismo para el establecimiento del acuerdo fue otorgar a la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres la tarea de buscar créditos para los empresarios.

³³Dichos comités también deberían vigilar el cumplimiento del decreto.

³⁴En este decreto se estableció también que la maquinaria y el equipo importados al amparo del decreto mencionado no podrían enajenarse ni utilizarse para fines distintos a los previstos en el mismo, sin autorización previa de la SHCP y Secofi, y previa opinión de la Comisión, en cuyo caso deberían cubrirse los impuestos de importación y cumplir los demás requisitos establecidos para su internación definitiva.

Un aspecto importante en este decreto fue el establecimiento de un mandato para que la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres realizara reuniones con las asociaciones de productores nacionales y regionales de artículos industriales o agropecuarios para determinar sus necesidades de abasto, producción e internación.³⁵ Con la devaluación de 1976, la situación en la región sobre el abasto de productos de primera necesidad y de insumos a la producción se agravó, por lo que lo establecido en este decreto resultó de suma importancia para apoyar a la frontera norte.

De esa manera, en 1978 se libera un nuevo *Decreto por el cual se fomenta el abastecimiento de productos elaborados por la industria nacional a la franja fronteriza norte y zonas libres*. Posteriormente, hacia finales de 1978 y en 1979 se emitió el *Acuerdo que fija las reglas de operación del Decreto por el cual se fomenta la creación de centros abastecedores en la franja fronteriza y zonas libres*, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de octubre de 1978. Uno de los principales objetivos de este decreto fue apoyar a los productores nacionales a través de estímulos con el fin de consolidar un mercado interno en las zonas fronterizas y zonas libres para los productos elaborados en el interior del país. Con este decreto se buscaba propiciar la integración de las regiones con las actividades económicas y comerciales del resto del territorio. Algunos de los mecanismos que acompañaron a este acuerdo fueron los siguientes: se encargó a la SHCP el otorgamiento y establecimiento de disposiciones necesarias para la exención de hasta 100 por ciento del Impuesto General de Importación en materias primas, maquinaria, insumos, componentes, etcétera, destinados a la producción para el

³⁵La SHCP y la Secofi eran las responsables, ante el Comité de Promoción Económica, de verificar semestralmente (mediante la revisión de facturas) que la concurrencia de los productos de origen nacional fuese la autorizada para dicho semestre, otorgándosele también el derecho de dictaminación, así como de imposición de sanciones, a infractores de gravedad.

mercado fronterizo,³⁶ y se aprobaron los programas de fabricación que incluyeran un calendario de ventas en las franjas fronterizas y zonas libres. La justificación en el otorgamiento de los estímulos estaba a cargo de la Secofi.³⁷

Entre otros decretos que buscaron apoyar el desarrollo industrial fronterizo estuvieron, por un lado, en 1978, el *Decreto para el fomento industrial en las franjas fronterizas y zonas libres del país*; y en 1979 el *Acuerdo que fija las reglas de operación del Decreto por el cual se conceden estímulos y facilidades para el establecimiento, ampliación y operación de centros comerciales en la franja fronteriza y zonas libres del país*, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de octubre de 1978. En estos acuerdos se establecieron los mecanismos para el fomento industrial en las franjas fronterizas y zonas libres del país y las dependencias competentes para intervenir en el otorgamiento de estímulos y facilidades con base en el plan de producción de las empresas, así como para cancelar los beneficios y decidir sobre las multas y suspensiones temporales, las importaciones necesarias para llevar a cabo el plan de producción, y las ampliaciones, prórrogas o modificaciones a los estímulos y facilidades concedidas. Se estableció que los representantes de las dependencias competentes del gobierno federal³⁸ podrían autorizar y dictaminar conjuntamente la ampliación de importaciones previstas originalmente en el plan de producción, y la inclusión de aquellas empresas que desearan concurrir con su producción al mercado del interior, las cuales debían solicitar la aprobación de un programa de fabricación.

³⁶A esa instancia se le encargó el establecimiento de las disposiciones necesarias para el otorgamiento de tal estímulo hasta por un lapso de 10 años, dependiendo de la prioridad de la actividad económica.

³⁷Asimismo, bajo este decreto se contemplaba que los Comités de Promoción Económica estipularían los regímenes de concurrencia necesarios para favorecer la venta de productos nacionales, así como las multas a las que se harían acreedores aquellos beneficiarios que violasen las cláusulas de este decreto.

³⁸Direcciones generales de Promoción Fiscal, de Fomento Industrial y de Aranceles de la SHCP, y por la Dirección de Patrimonio y Fomento Industrial de la Secofi.

Con objeto de dar cumplimiento a los objetivos establecidos en el programa de desarrollo industrial, en 1979 el gobierno federal emitió un *Acuerdo que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales*; y un *Acuerdo 101-413 mediante el cual se fijan la reglas de aplicación del Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales*. Como resultado del interés mostrado por los empresarios fronterizos, en 1982 surgió el *Acuerdo por el que se reforma y adiciona la lista de actividades industriales prioritarias, consignadas en el artículo 2.º del Acuerdo que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales*, publicado el 9 de marzo de 1979. Bajo el Pronadef hubo un especial interés por el impulso al desarrollo de actividades industriales y comerciales para la frontera norte, como lo muestran los múltiples acuerdos y estímulos que se establecen en el periodo.

Durante el gobierno de López Portillo, y con una devaluación que afectó de manera importante a la economía fronteriza (el peso pasó de \$12.50 a \$18.00 por dólar), se replanteó el esquema de industrialización para la zona otorgando un papel cada vez más relevante a la industria de la transformación. A pesar del éxito de las políticas tomadas durante el gobierno del presidente López Portillo, en 1981, bajo el gobierno de Miguel de la Madrid, surgió una nueva versión del *Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas y Perímetros Libres*.

Entre los principales objetivos que perseguía este programa estaba mejorar la coordinación interna de las entidades involucradas para asegurar una mejor integración entre las regiones fronterizas y propiciar el desarrollo de dichas zonas. Por primera vez, un plan fronterizo planteaba la necesidad de generar soluciones pacíficas a controversias binacionales, así como mejorar la cooperación bilateral con base en la solidaridad, e incluso se proponía buscar la coordinación binacional para mejorar las condiciones de la región en los temas de límites y aguas, conta-

minación ambiental, cruces internacionales, migración y desastres naturales.

Además de que en dicho programa se destacaba la necesidad de atender las problemáticas binacionales con base en la cooperación entre los dos países, se destacaba también la necesidad de enfocar el análisis de las políticas internacionales, haciendo énfasis en el desarrollo de las fronteras. Para ello se proponía la construcción de obras pluviales con el fin de evitar la contaminación de las aguas internacionales y llevar a cabo análisis de los cruces fronterizos para proponer obras que respondieran a las necesidades requeridas en la materia. Asimismo, se planteaba prestar especial atención al apoyo a los gobiernos municipales y estatales para mantener actualizados sus sistemas de auxilio. Finalmente, el programa establecía la necesidad de llevar a cabo estudios en las materias de migración y cooperación con Estados Unidos.

Posteriormente, en 1982, el primero de julio se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley Aduanera*, y se mantiene vigente el *Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos*. Sin embargo, en esta misma fecha se publicó tanto el *Reglamento de la Ley Aduanera*, como también se extendió para la industria maquiladora la aplicación del Reglamento de 1977. Así mismo, el 15 de agosto de 1983, se publicó el *Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación*, sustituyendo al *Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos*.

Lo anterior constituyó un parte aguas en la visión predominante sobre la frontera norte. Anteriormente se había enfatizado la promoción del desarrollo y la implementación de acciones orientadas a favorecer el desarrollo de un mercado interno, a través de la concurrencia de productos manufacturados por la industria nacional; con este programa se hizo énfasis en el fo-

mento de una mayor cooperación entre México y Estados Unidos para el desarrollo regional.

Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (1983)

En aras de dar cierta continuidad a las tareas de las primeras dos Comisiones Intersecretariales de la frontera norte creadas en 1977, en 1983 se emitió un *Decreto que crea la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres*. Con la nueva comisión se buscaba perfeccionar y simplificar los procedimientos para agilizar la intervención del gobierno federal en las zonas fronterizas, lo mismo que proponer los lineamientos para que el *Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas y Perímetros Libres* guardara concordancia con el *Plan Nacional de Desarrollo de 1977*.

Por otro lado, a esta comisión se le dejó la tarea de estudiar, evaluar y proponer medidas y recomendaciones para promover el desarrollo en los diferentes sectores de la economía regional, así como de diseñar nuevas medidas para abastecer de productos nacionales a las zonas fronterizas y zonas libres del país, y de buscar estrategias para el manejo del *Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres*, en forma desconcentrada.

Entre los mecanismos puestos en marcha por la tercera Comisión Intersecretarial de la Frontera Norte sobresale el *Acuerdo por el que se constituyen los Comités Mixtos de Promoción Económica de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres*, cuya creación se acordó en 1983.³⁹ Entre las funciones principales de estos Comités Mixtos estaba presentar proyectos para el desarrollo económico, turístico, social,

³⁹Estarían integrados por representantes de la Secofi, SARH, SHCP y Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), y Contraloría General de la Federación, pero también por autoridades estatales y municipales de la frontera norte.

agropecuaria, industrial y de abasto de productos demandados en la frontera norte, por lo que se les asignó la tarea de identificar áreas de oportunidad para el crecimiento económico en las diferentes regiones fronterizas. En lo inmediato, los Comités Mixtos deberían enfocarse en proponer acciones acordes a los objetivos del *Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas y Perímetros Libres*, y generar organismos en las diferentes áreas para identificar los problemas por resolver e impulsar programas y proyectos para propiciar el desarrollo de la economía en la región fronteriza.

Con el propósito de seguir impulsando el desarrollo industrial con base en la participación de la IED, en 1983 se emitió un nuevo *Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación*. En este decreto se establecía como finalidad la promoción de la permanencia, el establecimiento y la regulación de la operación de todas aquellas empresas que en alguna medida se dedicaran a actividades de exportación, y que a través de su actividad contribuyeran a una mayor captación de divisas, a la generación de fuentes de empleo y a un desarrollo regional equilibrado.

Entre los mecanismos que se definieron en el decreto, se encontraba que la Secofi continuara desempeñando un papel determinante en la autorización y cancelación, en su caso, de los programas de maquila y en la definición de los beneficiarios de las exenciones de impuestos a la importación de insumos, maquinaria y equipo.

Un mecanismo importante, en esta ocasión, fue la creación de una Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Industria Maquiladora. Se estableció que aquellas empresas que contaran con un programa de maquila aprobado podrían seguir importando temporalmente materias primas y auxiliares, así como equipo y maquinaria. Se definió que sería la misma Secofi la que otorgaría las claves de los industriales en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora.

Se estableció que los beneficiarios de este decreto deberían realizar sus importaciones en los seis meses siguientes desde la fecha de aprobación del programa. En este decreto todavía no se permitían las ventas de las empresas de la IME al mercado nacional sin previa autorización de la Secofi, por lo que se establecieron requisitos para llevar a cabo tales ventas, y formas de llevar a cabo el reconocimiento aduanero.

Y bajo la presión de organismos como la Cámara Nacional de la Industria y Transformación (Canacintra) en México, en 1984 se emitió un *Acuerdo que regula la reexpedición al interior del país de productos elaborados, transformados o reparados en zonas libres con materias primas, partes o componentes de origen extranjero*. Esta medida reforzó el aislamiento de la industria fronteriza.

A pesar del desarrollo económico que la frontera había logrado hacia mediados del decenio de 1980 y del “éxito” del Programa de la IME, los empresarios locales siguieron pugnando por la permanencia del programa de zona libre como una política complementaria. Como parte del reconocimiento del fuerte grado de interacción entre México y Estados Unidos, en 1981 surgió la Comisión Binacional México-Estados Unidos,⁴⁰ que constituyó un espacio importante de interacción y negociación entre los gobiernos centrales de México y Estados Unidos. Entre los principales objetivos de dicha comisión, se propuso ser el marco de discusión y resolución de los problemas comunes a ambos países en distintos ámbitos: política externa, migración y asuntos consulares, comercio y economía, ciencia y tecnología, educación, salud, vivienda y seguridad fronteriza. Entre los mecanismos de operación de dicha comisión se encuentra la creación de grupos de trabajo en los temas ya señalados. En el momento actual otros actores regionales están jugando un papel

⁴⁰Tal y como se ha establecido desde 1981, la Comisión Binacional México-Estados Unidos ha impulsado diversos acuerdos; en 2004 se discutió la propuesta de punto de acuerdo sobre los resultados de la XXI Reunión de dicha instancia.

importante, como es el caso de los gobernadores fronterizos de ambos lados de la frontera, dado que muchos de los problemas entre ambos países tienen lugar en el espacio transfronterizo.

La apertura comercial y sus efectos en la frontera norte

Con el ingreso de México al GATT,⁴¹ el gobierno federal dio vida a diversos programas con el objetivo de acelerar la integración de México al comercio mundial.

Programa Nacional de Fomento Industrial
y Comercio Exterior, 1984-1988

En 1984 se creó el *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior*, el cual representó un cambio en el modelo de desarrollo del país, porque dio fin a una etapa de desarrollo con base en la sustitución de importaciones. El nuevo modelo se basaría en la apertura comercial y en el desarrollo industrial para la exportación. Se estableció la necesidad de desarrollar y fortalecer la industria nacional y sus bienes, vinculando la oferta industrial del país con el exterior. Por lo tanto, ese programa constituye un referente importante para entender el desarrollo económico de la frontera norte a partir de la segunda parte de la década de 1980.

Entre los principales objetivos del programa, se encontraba la promoción y coordinación de la concertación de acciones con los grupos sociales, así como la programación de los recursos presupuestales necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos del programa y la intervención en el proceso de asignación racional de los mismos, la adopción de medidas

⁴¹A raíz del ingreso de México al GATT se liberaron de obtener permiso previo a 3,613 fracciones arancelarias para exentar la Tarifa del Impuesto General de Importación, las cuales se agregaban a las 3,555 fracciones ya liberadas, quedando sujetas a permiso sólo 909 fracciones, que representaban cerca de 40 por ciento de las importaciones (Barajas, 1986).

conducentes para el cumplimiento del programa, y verificación de sus resultados, y la realización de las acciones necesarias para corregir las desviaciones detectadas.

También en el mismo se señalaba como prioritaria la promoción de la industria y el comercio exterior por ramas, esto sobre la base de la identificación de cadenas y procesos productivos; y se establecía la necesidad de hacer congruentes los instrumentos de protección, fomento y regulación a la industria y al comercio exterior con los lineamientos de política económica nacional y de desarrollo global.⁴²

Programa de Desarrollo de la Frontera Norte y el apoyo
a la pequeña y mediana empresa

Como ya se señaló, durante el gobierno de Miguel de la Madrid se creó el ambicioso *Programa de Desarrollo de la Frontera Norte*. El objetivo principal de este programa fue sentar las bases para el cambio estructural en el desarrollo de las zonas fronterizas y la creación de condiciones para alcanzar mayor equidad en los niveles de vida de los fronterizos. El programa también se propuso como meta recuperar el apoyo para la pequeña y mediana industria, el impulso al desarrollo agropecuario y pesquero, y la continuidad al fomento del establecimiento de la industria maquiladora, el desarrollo del sector turístico, el mejoramiento del sistema de comunicaciones y transportes, y la modernización del sistema de abasto y de los servicios comerciales en la región fronteriza.⁴³ Entre 1980 y 1990 la tasa de crecimiento del empleo

⁴²Asimismo, se propuso trabajar en una participación eficaz de los diversos agentes económicos, impulsando al sector social y fomentando la capacidad empresarial. Finalmente, se planteaba la intervención del ejecutivo federal a través de acciones coordinadas con los gobiernos de los estados y los municipios.

⁴³Se propuso que además mediante este programa se atendiera el desarrollo urbano y socio-cultural mediante programas de mejoramiento de los servicios urbanos y de vivienda, la protección del medio ambiente, el fortalecimiento de los servicios de salud y educación, el impulso a la vida cultural, la atención de la juventud y la integración de la mujer al desarrollo.

y de los establecimientos de la IME fue superior a 12 y a 17 por ciento, respectivamente (Barajas, 1989).

En el *Programa de Desarrollo de la Frontera Norte* se planteó la necesidad de buscar fuentes alternativas de financiamiento del desarrollo, la necesidad de avanzar en el proceso de descentralización administrativa, la formulación de programas específicos que incluyeran anualmente las acciones prioritarias, los recursos presupuestales disponibles y las dependencias y entidades responsables.⁴⁴ Sin embargo, el camino estaba ya trazado: sería la industrialización vía exportaciones la política dominante para el país y la frontera norte.

Pero en este periodo también se le otorgó cierta importancia a la promoción de la pequeña y mediana empresa, y con objetivos propuestos en el marco del *Programa de Desarrollo de la Frontera Norte*, en 1985 se emitió un nuevo *Decreto por el que se aprueba el Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña*; y en 1986 se reformó el *Decreto por el cual se establecen las zonas geográficas para la descentralización industrial y el otorgamiento de estímulos*; y el *Decreto que establece estímulos para la industria de las franjas fronterizas y zonas libres del país, así como el municipio de Tapachula, Chiapas*.

En este periodo todavía se seguía apoyando al régimen de zona libre, ya que en particular el sector comercial siguió pugnando por su permanencia, y en 1985 se emitió un nuevo *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*. Como principal argumento para esta nueva renovación, se insistió nuevamente en la integración de la región fronteriza del norte de México a la economía nacional, aun y cuando esta misma política vigente desde la década de 1930 nunca permitió alcanzar dicho objetivo. Asimismo,

⁴⁴También se mencionaba la necesidad de que las entidades federativas, estatales y municipales ejercieran diversas acciones de gobierno a través de los presupuestos normales de los sectores, estados y municipios, y ello con base en las transferencias de recursos que el gobierno federal hace al estatal basándose en el Convenio Único de Desarrollo.

se le encomendó a la Comisión Intersecretarial la tarea de tomar medidas para acelerar el crecimiento e integración económica de esta zona con el resto del país, pero ya poco se hizo al respecto. Paralelamente, se le otorgó a dicha comisión la responsabilidad de asegurar el abasto de productos nacionales a los mercados de la frontera norte.

El Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (Pitex), 1985

Como parte de la nueva política de desarrollo industrial vía exportaciones, y a manera de complemento, en 1985 el gobierno federal creó el *Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (Pitex)*, el cual estaba destinado a fortalecer y desarrollar empresas que realizaran actividades de exportación y que no estuvieran amparadas por el régimen maquilador. El Pitex se orientó, por lo tanto, a brindar apoyo a aquellas personas físicas y morales que exportaban mercancías, mediante una autorización temporal para importar materias primas, envases o empaques, combustible, y maquinaria, entre otros artículos; y aunque el programa era de aplicación nacional fue utilizado por empresas regionales exportadoras no maquiladoras. La Secofi adoptó un papel fundamental en la operación del Pitex.⁴⁵

Con la reciente apertura comercial y el cambio en el modelo industrial, se pasó a una participación más proactiva de los gobiernos locales. Como ejemplo destaca la formación en 1986 de la Comisión de Desarrollo Industrial de Mexicali, sustentada en el *Reglamento para el funcionamiento de la Comisión de Desarrollo Industrial del municipio de Mexicali, estado de Baja California*,⁴⁶ emitido

⁴⁵Dentro de los mecanismos para la operación del programa se incluyó la posibilidad de ampliar la vigencia a una empresa hasta por tres años, previo informe anual y con efectos de suspensión o cancelación del programa en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos para mantener el programa de exportación.

⁴⁶Este documento se tomó del Archivo del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California.

desde 1977. A partir de su creación, la comisión tuvo como fin fortalecer, fomentar, asesorar y promocionar nuevas industrias y coadyuvar al mantenimiento o ampliación de las industrias ya existentes. También se facultó a este organismo descentralizado para llevar a cabo programas de fomento al desarrollo industrial local, auxiliar a las autoridades locales en el establecimiento de nuevas fuentes industriales y se prestó a servir como órgano de consulta cuando las industrias locales lo requirieran. También se le asignó la función de promover estudios e investigaciones sobre problemas futuros de la industria local.⁴⁷

Este caso ilustra que los organismos locales que surgieron en el marco de una política económica basada en el libre comercio tenían su base en la participación de los gobiernos locales; no obstante, los apoyos a la IME se mantuvieron por ser el sector que mayor inversión extranjera directa ha traído a la región.

Por ello, se observará a lo largo de toda la década de 1980 que el propósito de desarrollar una industria fuerte y con eslabonamientos regionales en la franja fronteriza estuvo muy lejos de lograrse, ya que el porcentaje de utilización directa de insumos, partes y componentes nacionales por la industria exportadora no rebasaba a tres por ciento. Y es que, a pesar de los programas, decretos y mecanismos de apoyo señalados a lo largo de este capítulo, en realidad no existió un proyecto de fomento a la producción de bienes intermedios que pudieran ser requeridos por la IME.

En 1989 se expidió el *Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación*, estipulándose la necesidad de promover el establecimiento y la regulación de la operación de

⁴⁷El Consejo de Desarrollo Industrial de Mexicali se constituyó orgánicamente en un Consejo Directivo, integrado por el presidente municipal de Mexicali y un suplente, y representantes de la Cámara Nacional de Comercio, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, el Centro Patronal, Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, el sector bancario y del Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Baja California.

aquellas empresas dedicadas total o parcialmente a actividades de exportación. Se definió, a su vez, la necesidad de que las empresas maquiladoras de exportación crearan fuentes de empleo, fortalecieran la balanza comercial del país, y con ello contribuyeran al logro de una mayor integración interindustrial y coadyuvaran en la competitividad internacional de la industria del país. En cuanto a la mano de obra, se esperaba que fuera a través de la IME que se lograría la capacitación de trabajadores y se daría impulso al desarrollo tecnológico del país. Y, si bien, lo anterior ocurrió mediante un aprendizaje tácito, no se impulsaron verdaderos programas de formación en el trabajo ni de certificación (Barajas y Rodríguez, 2007).

Para ello se establecieron una serie de mecanismos que permitirían la operación eficiente de las empresas. Por ejemplo, se planteó establecer grupos de trabajo que celebrarían sesiones ordinarias cada semestre con objeto de supervisar y evaluar los lineamientos generales y proponer los programas o políticas requeridas para las maquiladoras.⁴⁸ La comisión que se propuso crear para tal efecto tendría como tarea el establecimiento de conceptos relevantes tanto para la industria como para su funcionamiento.

Al ampliarse o aprobarse cada programa por empresa,⁴⁹ se podía proceder a la importación temporal de algunas mercancías, como maquinaria y herramientas, entre otros artículos, con respecto al tiempo y a las cuotas establecidas en la reforma. Los programas debían cumplir con los requerimientos en materia de ecología y protección al medio ambiente y las empresas maquiladoras sólo podían destinar cierto porcentaje de su producción al mercado

⁴⁸También se definió que la Ventanilla Única sería la vía para autorizar programas, llevar a cabo sus trámites y verificar que las personas físicas acreditaran su nacionalidad mexicana, mientras que las morales deberían demostrar su constitución en los términos de la legislación nacional.

⁴⁹Al aprobar cada programa de exportación, la Secofi debió otorgar un número que lo identificase en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora.

nacional.⁵⁰ De esta forma se alinearon los objetivos y la operación tanto de maquiladoras como de otras empresas exportadoras en la frontera y en el país. Este decreto fue sustituido por uno nuevo en 1993 que regiría en adelante a la IME, *Decreto que modifica al diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación*.

En 1990 se amplió el *Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación*, el cual fue reformado y adicionado nuevamente en 1995, junto con el *Decreto que reforma y adiciona al diverso que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación*. Bajo este programa se conminó a las empresas a fortalecer y desarrollar actividades de exportación. Se acordó que los exportadores debían contar con la autorización de un programa que les otorgara el derecho de importar temporalmente distintas mercancías. En este rubro, de nuevo se establecieron conceptos relevantes para la industria de exportación y se definieron y actualizaron otros requerimientos para la importación temporal.

Sin embargo, se siguió manteniendo el apoyo a la industria local con la vigencia de la ley de zona libre. En 1991 se emitió un nuevo *Decreto por el que se prorroga hasta el 31 de diciembre de 1992 la vigencia de la zona libre del estado de Baja California y parcial de Sonora, creada por decreto el 3 de junio de 1939*. La justificación que se utilizó en ese entonces para mantener la prórroga de ese régimen fue dar continuidad a los esquemas económicos y tributarios de la zona libre para mantener el ritmo de crecimiento y la desconcentración de las actividades económicas. De la misma manera, y en el mismo año de 1991, se emitió el *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, creada por decreto el 3 de junio de 1939*. Esto significó que, a pesar del cambio en el modelo económico del país y de la apuesta por un modelo de industrialización basado en las

⁵⁰Excepto aquellas empresas dirigidas al mercado doméstico, mediante un reporte bimestral de ventas.

exportaciones, con el sostenimiento del régimen de zona libre se buscó amparar a la industria local no maquiladora y al comercio y los servicios. Y es que a partir de 1985 los industriales de la frontera norte comenzaron a tener enfrentamientos cada vez más severos con el resto de los industriales del país.⁵¹

En 1980 se creó la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, un mecanismo de coordinación entre los gobernadores de los estados fronterizos del norte de México y del sur de Estados Unidos (Barajas, 2009). Su objetivo era discutir los problemas que confrontaban como consecuencia de una creciente interacción en la región binacional, y que incluía interacciones de tipo económicas, sociales, culturales, de seguridad y de medio ambiente, entre otras.⁵² Sin embargo, no fue sino hasta finales de los años ochenta, con el despunte de las empresas maquiladoras, cuando estos nuevos actores empezaron a jugar un papel importante en la escena regional.

De tal forma que, en 1989, durante la VII Conferencia de Gobernadores Fronterizos, uno de los temas abordados fue el desarrollo económico de la frontera norte y la necesidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo industrial en la zona. Los gobernadores asistentes a esa reunión acordaron enfrentar los problemas de los estados fronterizos de forma conjunta y buscar soluciones entre ambos países. También se definió la necesidad de generar políticas públicas enfocadas a desregular el sector industrial, así como a promover la organización de foros con participación de académicos y especialistas en las áreas de desarrollo industrial, comercio, infraestructura, medio ambiente y cruces fronterizos (*Comunicado Conjunto VII*).

⁵¹Los productos manufacturados en la zona libre eran sancionados con fuertes aranceles y escasamente tuvieron oportunidad de venderse más allá de la franja de consideración.

⁵²La I Conferencia de Gobernadores Fronterizos se organizó en 1980, con la presencia de los gobernadores de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas y Nuevo León, del lado mexicano, y de California, Arizona, Nuevo México y Texas, por Estados Unidos. En ese primer encuentro se propuso que dichas reuniones se lleven a cabo anualmente.

Ya durante la VIII Conferencia de Gobernadores Fronterizos (1990), las discusiones sobre el tema económico versaron sobre la necesidad de generar estrategias para el desarrollo de una economía regional binacional y el impulso al sector industrial en la franja fronteriza. No obstante, se acordó incentivar la creación de programas dirigidos principalmente al comercio y a la economía.

En cuanto a la política bilateral, se planeó fomentar el intercambio de información para construir una dinámica transfronteriza con base en el turismo, el comercio, la agricultura y el desarrollo industrial. También se propuso la formulación de planes de desarrollo estatales que reflejaran un nivel mínimo de coordinación entre ambos lados de la frontera (*Comunicado Conjunto VIII*).

Un año después, en 1991, se llevó a cabo la IX Conferencia de Gobernadores Fronterizos. En la reunión se llegó al acuerdo de que la conferencia se pronunciara por la formulación del *Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos* y del Acuerdo de Libre Comercio en América del Norte de forma trilateral entre México, Canadá y Estados Unidos.⁵³

Nuevamente se habló de la necesidad de incentivar el intercambio educativo y se acordó impulsar el *Programa de Ciudades Hermanas o Gemelas* para reactivar el turismo. De esta forma surgen programas específicos para Tijuana-San Diego, Ciudad Juárez-El Paso, Nuevo Laredo-Laredo, Matamoros-Brownsville, entre los más importantes (*Comunicado Conjunto IX*).

En 1992, durante la X Conferencia de Gobernadores Fronterizos, los acuerdos pusieron mayor énfasis en la coopera-

⁵³Se acordó proponer proyectos de desarrollo de infraestructura en los estados fronterizos, validar las licencias de manejo emitidas en esas entidades para ambos lados de la frontera, trabajar en la optimización del sistema de transporte, generar una mayor colaboración bilateral para el cuidado del medio ambiente y la salud, delegar funciones en dependencias gubernamentales para la realización de proyectos de infraestructura y promover la construcción de nuevos puertos fronterizos, etcétera.

ción binacional que incluyó, por supuesto, el tema del desarrollo económico y en específico el industrial.⁵⁴ Para lograr esto se determinó fomentar una mayor coordinación entre los sectores industrial y comercial de ambos lados de la frontera y promover la modernización de los medios de comunicación y el intercambio de tecnología (*Comunicado Conjunto X*).

Las subsecuentes reuniones se caracterizaron por un franco apoyo a la puesta en marcha del TLCAN. Primero, en 1993, cuando se realizó la XI Conferencia de Gobernadores Fronterizos, se acordó trabajar en el aprovechamiento de las ventajas del desarrollo industrial en la región fronteriza, en consonancia con lo estipulado en el TLCAN.⁵⁵ (*Comunicado Conjunto XI*).

En 1994 se firmó el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN) y bajo los auspicios del mismo surgió el *Protocolo modificador al Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos de América y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre el establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte*, firmado el 16 y 18 de noviembre de 1993.

En el caso de la Cocef, como se verá en el trabajo relativo a la política del medio ambiente, este mecanismo busca proteger a la región fronteriza entre México-Estados Unidos en el tema de las disputas por recursos compartidos y de los problemas ambientales producidos por alguno de los dos países; y en el caso del Nadbank, se trata de un mecanismo de compensación que, emulando la experiencia de la Unión Europea, creó fondos para apoyar la construcción de infraestructura en

⁵⁴Entre los acuerdos suscritos destacan la necesidad de fomentar un proceso de integración regional para el crecimiento de la franja fronteriza, impulsando el desarrollo industrial por medio de la inversión extranjera y atendiendo áreas prioritarias para responder a las necesidades de la población y el mercado regional.

⁵⁵Se reiteró, por lo tanto, el apoyo al TLCAN y se propuso aprovechar el potencial económico e industrial para elevar la competitividad de la región, destacando la necesidad de promover el desarrollo de servicios y el intercambio de insumos como complementos de la industria maquiladora, e incluso se mencionó la necesidad de abrir espacios para el debate académico.

las zonas de menor desarrollo. No obstante, cabe señalar que el mayor beneficio de este tipo de organismos ha sido para las zonas fronterizas del sur de Estados Unidos, que cuentan con los recursos técnicos para elaborar proyectos de mayor envergadura (Barajas, 2009).

La XII Conferencia de Gobernadores Fronterizos, celebrada en 1994, buscó ir más allá en sus planteamientos. Los gobernadores propusieron mantener el ritmo de crecimiento de la zona fronteriza utilizando como palanca el TLCAN y los acuerdos planteados por la Cocef y por el Nadbank. En este sentido, los gobernadores fronterizos convinieron en difundir las ventajas del TLCAN (*Comunicado Conjunto XII*).

Después de la firma del TLCAN, en 1995 se acordó el *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior 1995-2000*, el cual tuvo como objetivo el fomento de la competitividad industrial, la creación de condiciones de alta rentabilidad permanente en la exportación directa e indirecta, la ampliación y fortalecimiento del acceso de los productos nacionales a los mercados de exportación, y se seguía insistiendo en el fomento al desarrollo del mercado interno y en la sustitución eficiente de importaciones. El mismo programa señalaba la necesidad de procurar un aumento en la disponibilidad de financiamiento para las empresas con costos y condiciones internacionales, así como la creación y mejoramiento de la infraestructura física, el capital humano y el desarrollo de las capacidades institucionales. De manera particular, el programa daba importancia al desarrollo de cadenas productivas con la creación de programas estatales o regionales, los cuales debían orientarse al fortalecimiento de las capacidades locales y al apoyo a programas de desarrollo para industrias manufactureras.⁵⁶

Además, debemos destacar que el programa contempló la necesidad de fomentar el desarrollo tecnológico para la indus-

⁵⁶También se buscaba la ampliación de la infraestructura de promoción industrial mediante encuentros empresariales de proveedores y la creación y fortalecimiento de redes de información.

tria mediante el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), la difusión entre las industrias de nuevas tecnologías, la promoción de la transferencia tecnológica del exterior, así como el fortalecimiento y difusión de los mecanismos para proteger la propiedad intelectual de patentes, marcas y diseños, el fomento de la cultura e innovación tecnológica en la industria, la desregulación económica y la promoción de exportaciones y de la competencia interna y externa.

Sin embargo, los esfuerzos de industrialización siguieron concentrándose en la industria maquiladora. Nuevamente, en 1996 y en 1998 surgieron el *Decreto que reforma, adiciona y deroga los artículos que se indican del diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación*, y el *Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación*. En esta ocasión se continuó con los objetivos de impulsar el establecimiento de empresas maquiladoras de exportación y facilitar su operación, mejorar la competitividad y abatir sus costos operativos.

También debemos señalar que entre el primero de junio de 1998 y el 13 de octubre de 2003 el *Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación* sufrió serias modificaciones con la finalidad de alinear dicho programa con lo establecido en el TLCAN; y el 30 de octubre y 31 de diciembre de 2000 se creó el *Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación*; en tanto, para 2003, el 12 de mayo y 13 de octubre, se creó una nueva modificación en el *Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación*, particularmente en cuanto a las reglas de origen que debía observar la IME.

Mientras tanto, en 1996 la XIV Conferencia de Gobernadores Fronterizos insistió en potenciar las oportunidades del TLCAN para incrementar el desarrollo sostenido de la región, parti-

cularmente con relación a la necesidad de apoyar el libre flujo de mercancías y el intercambio de bienes y servicios entre los países del TLCAN, crear iniciativas para evitar aranceles y medidas proteccionistas, y establecer mecanismos alternos para resolver diferencias con respecto al libre comercio (*Declaración Conjunta XIV*). Sin embargo, en la XV Conferencia de Gobernadores Fronterizos, 1997, también se acordó garantizar el abasto de mercancías para la industria, así como incentivar que éstas fueran producidas en la región, no aceptar aranceles a productos de exportación y reactivar la industria ganadera y agrícola de la frontera. Esto último fue importante para la región, debido al peso del desarrollo agrícola en estados como Sonora y Chihuahua (*Declaración Conjunta XV*).

En el contexto de una nueva política industrial y de comercio, el 13 de noviembre de 1998 surgió el *Decreto que reforma y adiciona al diverso que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación*. Asimismo, hay que apuntar las modificaciones que sufrió dicho decreto, y que estableció los requisitos y características que deben cubrir y que se aplican a la frontera norte.

Entre 1998 y 2000, la XVI y la XVIII Conferencia de Gobernadores Fronterizos se pronunció por avanzar en la constitución de una región unificada para potenciar el desarrollo de la zona. En términos del desarrollo económico e industrial, se puso mayor énfasis en acciones concretas: una mayor dinámica de coordinación entre los sectores industrial, comercial y económico; las alianzas para asegurar la competitividad; la participación de empresas en ferias y exposiciones, y la oposición a medidas arancelarias que pudieran obstaculizar el TLCAN (*Declaración Conjunta XVI y Declaración Conjunta XVIII*).⁵⁷

Lo que podemos concluir en este apartado es que el modelo de desarrollo industrial para la frontera norte, otrora explí-

⁵⁷Además de los temas recurrentes (medio ambiente, seguridad, cruces, transporte y salud), en esta reunión se hizo énfasis en la importancia de promover la cultura.

cito en los programas nacionales, las Comisiones Intersecretariales y los comités de desarrollo local, se desdibujó en el marco de un modelo de políticas neoliberales.

Los nuevos actores transfronterizos, como la Conferencia de Gobernadores, si bien, han constituido espacios donde el desarrollo de la industria de la frontera norte ha sido un tema relevante, sus acciones realmente efectivas se centraron en la cooperación binacional para mejorar el cuidado del medio ambiente, la salud y los cruces fronterizos. En el caso del gobierno mexicano la apuesta fue por la atracción de IED. El peso que la IME tuvo en la década de 1990 es muestra de que el modelo exportador que se eligió tuvo los efectos esperados en la balanza comercial, pero no en el desarrollo de una industria regional fuerte y de características propias; es decir, no se logró un soporte industrial local dinámico y encadenado al resto de los sectores productivos.

El agotamiento del modelo actual de desarrollo económico-industrial fronterizo y la cooperación binacional

La política de apoyo a la IED, sin ser específicamente impuesta sólo para la frontera norte, tuvo un impacto muy importante en el perfil del desarrollo industrial y agroindustrial de la región, hacia la década de 1990 y principios del siglo XXI, pues con ella y con el programa de perímetros y zonas libres se consolidó la orientación exportadora de la industria regional, y con ello se constituyó el modelo dual de desarrollo industrial, que en este último periodo de análisis presenta claros signos de agotamiento.

Como consecuencia, una serie de sucesos ocurridos entre 2000 y 2003 derivaron en una etapa de redefiniciones en materia de política de desarrollo económico nacional, que tuvo efectos directos en la franja fronteriza del norte de México. Las reglas de origen marcadas en el TLCAN, que obligaba a circunscribir los beneficios de la eliminación y reducción de aranceles sólo

a los miembros del acuerdo, llevó a una fuerte negociación por parte de la IME y los actores locales de la frontera, para quienes esta medida constituía un peligro para el crecimiento de la IED en el sector industrial.

Los Programas Sectoriales y el *Programa de Desarrollo Regional de la Frontera Norte (2001-2006)*

En ese contexto, el gobierno federal en el año 2000 procedió a la creación del *Decreto que establece Programas de Promoción Sectorial*. Si bien, el decreto no se orientó específicamente a la industria fronteriza, sí se dirigió a dar apoyo a las empresas de forma que pudieran, con arancel ad valorem preferencial, importar diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos específicos. Esto permitió revitalizar en alguna medida la participación de las empresas locales en la frontera norte, donde la industria electrónica, entre otros programas sectoriales, ha tenido una participación importante, debido al peso de esa industria en la IME.

Con la idea de continuar con el esquema de los programas regionales, en 2002 se dio a conocer el *Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte (2001-2006)*. Este programa fue interesante en la medida en que se formuló en un momento de cambio de gobierno y de remplazo en el poder de un partido por otro. Sin embargo, y a pesar de que el programa estuvo precedido por un valioso diagnóstico (Diagnóstico de la Frontera Norte, El Colef), su énfasis siguió siendo el mismo: apoyo a un proceso de desarrollo económico e industrial basado en las exportaciones (tanto industriales como agropecuarias y de productos pesqueros, entre otros). Enseguida surgió el *Acuerdo por el cual se crea la Comisión de Asuntos de la Frontera Norte, como una comisión intersecretarial de carácter permanente*, en 2001. Esta comisión habría sido la cuarta en su tipo, pero por las condiciones en que se constituyó, sus alcances fueron mucho más limitados que los de las anteriores.

Para garantizar el cumplimiento de esta comisión, se nombró a un responsable para la frontera norte (Ernesto Appel, ex gobernador de Baja California), el cual enfrentó serias dificultades para unificar los intereses de los estados fronterizos, ya que con su actuación los estados perdían fuerza frente a la federación y los actores fronterizos (delegados estatales de las dependencias federales, presidentes municipales y gobernadores) veían menguado su poder de negociación.

*La Alianza para la Seguridad y Prosperidad
de América del Norte (ASPAN)*

En este periodo la colaboración internacional cobró nuevamente fuerza en la frontera, de tal forma que en 2001 los presidentes de México y Estados Unidos, en un comunicado conjunto, declararon su intención de crear la Alianza para la Prosperidad de América del Norte (APAN). Los objetivos de este acuerdo fueron: 1) avanzar en la integración de toda Norteamérica, dándole prioridad al desarrollo de los sectores financiero y de energía, entre otros; 2) alcanzar una integración interinstitucional con la homologación del sistema aduanal, de seguridad, y de comunicaciones y transporte; y 3) crear políticas comunes en las áreas de educación, y desarrollo tecnológico y científico. En la propuesta inicial de la APAN no se incluyó un análisis de las implicaciones que tenían estos tres procesos de integración para el ámbito transfronterizo, ni se definió cual podría ser su viabilidad (Barajas, 2009).

En 2005 el acuerdo se amplió y surgió la *Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, donde se incluye el tema de la seguridad, que se analiza en la contribución de Escamilla a esta obra. Con este acuerdo se pugnaba la creación de nuevos mecanismos de colaboración para el desarrollo regional y el aprovechamiento del TLCAN. El capítulo sobre prosperidad

contempla la cooperación para el desarrollo de grandes sectores: 1) manufactura de bienes y competitividad regional y sectorial; 2) movimiento de mercancías; 3) tecnologías de la información y comercio electrónico; 4) servicios; 5) transporte; 6) energía; 7) medio ambiente; 8) alimentos; 9) agricultura; y 10) salud. Existe la percepción de que estos acuerdos podrían haber constituido el espacio adecuado para disminuir la asimetría existente en el proceso de integración fronteriza, que hoy se ve fuertemente limitada por el problema de la seguridad y los cruces ilegales de personas y mercancías, que incluyen la migración, el narcotráfico, el crimen organizado, etcétera.

La experiencia de cooperación a partir de la ASPAN dibuja un esquema de cooperación-coerción que hace más compleja la relación bilateral y el esquema de gobernanza transfronteriza, que vale la pena analizar para identificar cómo estos nuevos enfoques han transformado las formas de relación de los actores regionales (Barajas, 2009).

En las más recientes conferencias de los gobernadores fronterizos, la XXIII Conferencia de Gobernadores Fronterizos, 2005; la XXIV Conferencia de Gobernadores Fronterizos, 2006; la XXV Conferencia de Gobernadores Fronterizos, 2007; y la XXVI Conferencia de Gobernadores Fronterizos, 2008; se reforzó el apoyo a la expedición de visas láser y a la evaluación de las líneas SENTRI (por sus siglas en inglés, Red Electrónica Segura para la Inspección Rápida de Viajeros) y se habló de los planes de emergencia en caso de ataque a las ciudades gemelas. También se retomó la necesidad de instrumentar planes económicos coordinados, en particular para el desarrollo industrial. En estas conferencias se expresa una preocupación por el posible impacto de la política de seguridad fronteriza sobre el turismo, en particular el que viene a las ciudades fronterizas mexicanas (*Declaración Conjunta XXIII, Declaración Conjunta XXIV, Declaración Conjunta XXV y Declaración Conjunta XXVI*).

Como resultado de las presiones sobre el sector exportador y de la necesidad de homologar lo establecido en el TLCAN respecto al tratamiento de la empresa nacional, en 2006 se produjo un importante *Decreto por el que se modifica al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación*, reformado a su vez en 2008 el *Decreto por el que se modifica el diverso para el fomento de la Industria Manufacturera y Maquiladora de Servicios de Exportación*. Con estas reformas se alineó la industria exportadora nacional con la IME, con lo que se buscó terminar el régimen de excepción bajo el que operaba la IME y darle un tratamiento de empresa nacional, con la mira de convertir el concepto de operación de centro de costos en operación de centro de utilidades. Al final se logra un punto intermedio que permite a las empresas extranjeras mantener su contabilidad corporativa pero hace más realista su contabilidad en México.

Conclusiones

Este último periodo de análisis corresponde a una etapa difícil para la región fronteriza. Mientras cinco años atrás parecía una realidad la idea de la integración económica, el fortalecimiento de una región binacional (aun con sus asimetrías), desde los ataques terroristas de 2001 en Estados Unidos esta perspectiva cambió drásticamente. Los gobiernos estatales se vieron obligados a considerar en su agenda el tema de la seguridad nacional-seguridad fronteriza, que involucra aspectos del comercio, los cruces de personas y de bienes, el uso de la tecnología, una mayor coordinación para evitar los desastres naturales y/o causados por el hombre, entre otros.

Por lo anterior, surge la pregunta: ¿cómo debería ser un proceso de cooperación entre México y Estados Unidos que permita una mayor normalización de los procesos fronterizos de índole económica, social y política? ¿Cómo podría promover-

se una mayor cooperación bilateral para el desarrollo fronterizo entre México y Estados Unidos, como una estrategia para disminuir la asimetría entre nuestras fronteras y orientada a propiciar un mayor bienestar de la población? Y en ese contexto, ¿cómo debería ser la gobernanza en la región? Es de nuestro interés hacer evidente la necesidad de que los tomadores de decisiones en estos ámbitos desarrollen una mayor sensibilidad para encontrar más puntos de acuerdo entre los dos países. La implementación de políticas derivadas de los resultados de investigación puede contribuir a reducir en parte las tensiones en la región fronteriza y a establecer mecanismos más eficientes de cooperación en materia de desarrollo y seguridad. Sin embargo, al parecer todavía no arribamos al punto en que se haga realidad un desarrollo equilibrado que dé por concluido el desarrollo dual que en particular ha inhibido el desarrollo de las fortalezas regionales contra las fortalezas que ha logrado el capital transnacional en la región fronteriza del norte de México.

Además de las distorsiones observadas en el desarrollo económico, como efecto de una política de fomento que privilegió el apoyo al capital transnacional en detrimento de la creación y fortalecimiento de un capital local que potenciara a la región fronteriza del norte de México, en el resto de los temas que se abordan en la presente publicación también se observan notables disparidades y rezagos, lo que evidencia una realidad cada vez más compleja, conforme se amplía el panorama de los temas analizados, como es el caso por ejemplo del desarrollo urbano y de la infraestructura, lo cual se analiza en el siguiente capítulo.