

Desarrollo económico en la frontera norte de México: De las políticas nacionales de fomento económico a las estrategias de desarrollo económico local

César M. Fuentes

Noé Arón Fuentes¹

Introducción

La frontera norte de México ha sido una de las regiones de mayor dinamismo económico del país a partir de la década de los ochenta. Ésta representa el espacio geográfico en donde se ha ensayado de manera clara un nuevo modelo económico que privilegia la apertura comercial, se abre a la inversión extranjera, promueve la modernización industrial, y busca consolidar una nueva forma de participación en la economía internacional.

En la zona fronteriza se creó un sistema de políticas de fomento económico que privilegiaba la equidad y redistribución de la riqueza territorial, así como la competitividad de las empresas mediante regímenes aduaneros especiales, programas de promoción comercial, industrial y programas sectoriales como la Industria Maquiladora de Exportación. Lo anterior se tradujo en un avanzado crecimiento económico producto de la expansión de la capacidad productiva, dadas ciertas dotaciones iniciales de factores, el aumento de los promedios de productividad por trabajador y de ingresos per cápita que se tradujeron en un fuerte crecimiento del empleo. Además de cambios en los niveles de participación ciudadana, organización social, etc., que permite elevar los niveles medios de vida de la población fronteriza (Díaz-Bautista, *et al*, 2003: 2).

Sin embargo, a partir del inicio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se alienta un nuevo modelo de desarrollo regional basado en las

¹ El primero es investigador de la dirección regional de El Colegio de la Frontera Norte en Ciudad Juárez y el segundo es investigador del Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte. Sus direcciones de correo electrónico son: <<cfuentes@colef.mx>> y <<afuentes@colef.mx>>.

ventajas competitivas locales, cambio que está afectando tanto a las estrategias como a los objetivos e instrumentos de la política de fomento económico de la frontera norte.

En este artículo analizaremos la evolución económica y el proyecto de desarrollo futuro de la región fronteriza. Para lograrlo, se describe la estructura legal y programas de desarrollo gubernamental que han impactado el desarrollo económico de la zona fronteriza. Posteriormente, se examina la evolución industrial y su composición, así como su dinámica comercial y su efecto en el crecimiento económico. Finalmente, se plantea las nuevas estrategias de desarrollo económico local de algunas poblaciones fronterizas.

I. Marco regulatorio de la franja fronteriza

Desde la década de los treinta, el gobierno mexicano diseñó un conjunto de políticas para fomentar el desarrollo económico de la zona fronteriza del norte de México². Dichas políticas privilegiaban la distribución y la equidad de la riqueza nacional, además de la competitividad de las empresas mexicanas a través de regímenes aduaneros especiales (Zona Libre y la Franja Fronteriza); programas de promoción industrial (Programa Nacional Fronterizo, Programa de Industrialización Fronteriza) y Programa de Desarrollo de Franjas Fronterizas y Zona Libre: 1970-1977 (Fuentes y Martínez, 2002).

Existen tres elementos que explican las diferencias en la estructura económica de las ciudades de la franja fronteriza con el resto del país. El primero se refiere al régimen de zona libre que ahí prevaleció, y que se asienta en la legislación aduanera. Ésta se basaba en una política que asignaba la mayor prioridad a asegurar el abasto de bienes necesarios para la población en estas localidades, y para lograrlo abría la frontera. Asimismo, establecía condiciones favorables para la importación de bienes de producción y para la exportación. Los principales instrumentos utilizados eran franquicias, permisos de importación, exenciones impositivas y arancelarias. La operación del régimen de zona libre adoleció de cuatro sesgos importantes que nunca se pudieron eliminar ni equilibrar: 1) favoreció las exportaciones; 2) permitió ampliamente las importaciones; 3) dificultó las ventas al interior del país de bienes elaborados en las ciudades fronterizas; y 4) fomentó el abasto de bienes nacionales

2 La frontera norte de México está integrada por un conjunto de regiones, a lo largo de más de 3,200 kilómetros, colindante con Estados Unidos. Está formada por 81 municipios de México; sin embargo, la mayoría de la información estadística se encuentra agregada a nivel estatal, por lo que, para los propósitos de este trabajo, será definida como los seis estados colindantes (Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas) con Estados Unidos de América.

producidos fuera de la frontera. El resultado fue el de obstaculizar la producción para el mercado local y nacional, y el de favorecer las exportaciones. Además, el régimen de excepción propició una fuerte articulación y dependencia de los sectores económicos de las ciudades fronterizas con la economía de Estados Unidos. Dichas articulación y dependencia se manifestaron tanto en los estilos de vida de la población como en la industria y los productos generados. Por último, el régimen favoreció ampliamente el crecimiento de ciertas actividades, como la industria maquiladora de exportación.

Es importante señalar que sólo el estado de Baja California y parte del estado de Sonora fueron decretados como zona libre desde mediados de la década de los sesenta. En el resto de los estados fronterizos sólo sus municipios colindantes con Estados Unidos fueron considerados como franja fronteriza.

El segundo elemento determinante de la estructura económica de la región fronteriza del norte de México lo constituyen los programas de desarrollo y fomento que han operado en ella. Los programas económicos más importantes fueron: el Programa Nacional Fronterizo (1960-1965); el Programa de Industrialización Fronteriza (1965); el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (1971-1977); y el Programa de Desarrollo Fronterizo (1985-1988). Dichos programas buscaban principalmente reducir el sesgo de abasto y producción que creó la legislación de la zona libre y el aprovechamiento racional del sesgo exportador. De tales programas se derivaron, entre otros, los esquemas de fomento de la actividad turística y los programas de renovación urbana³ y artículos gancho. Estos programas utilizaron subsidios, exención de impuestos, franquicias y permisos de importación.

El Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) fue el programa industrial más relevante, diseñado por el gobierno mexicano a mediados de la década de los sesenta. Esta iniciativa gubernamental merece una detallada consideración, ya que ilustra cómo las políticas oficiales de desarrollo económico han pasado de una respuesta oficial basada en la reacción a una estrategia estructurada y planeada en favor de generar una mayor participación en el mercado internacional.

El PIF surgió como respuesta a la situación de desempleo creada por el fin del programa de braceros, la crisis algodonera y las nuevas formas que estaba asumiendo la división internacional del trabajo. Este programa tuvo su apoyo legal en franquicias aduanales y fiscales otorgadas por México y Estados Unidos, lo que hizo posible la importación temporal de insumos y la reexportación de artículos elaborados o semielaborados: en los Estados Unidos ya existían las categorías aduanales

3 El Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) tuvo como propósito principal construir infraestructura urbana para mejorar la imagen de las ciudades mexicanas y así promover el turismo.

pertinentes que posibilitaban el establecimiento de plantas maquiladoras (al comienzo, dentro de la franja de 20 kilómetros paralela al límite, extendiéndose, años más tarde, esta posibilidad al interior del país) y las operaciones de importación y exportación necesarias, con el mínimo de trámites y pagando sólo derechos e impuestos sobre el valor agregado, compuesto —sobre todo— por trabajo desplegado por mano de obra mexicana (Margulis y Tiurán, 1986).

La categoría 806.30 de la aduana de Estados Unidos, por ejemplo, se refiere a productos de metal cuya forma sea cambiada en el extranjero, con la condición de que regrese a ese país para concluir su elaboración; sólo se grava el valor agregado en el extranjero.

El desarrollo de las plantas maquiladoras en la frontera norte a partir del inicio del programa fue notable; las localidades de Juárez, Matamoros, Reynosa, Nogales y Tijuana han sido las que han recibido la mayor parte de los montos de inversión.

El tercer y último determinante estructural del desarrollo de las ciudades fronterizas, es la política nacional macroeconómica que funcionó como una guía muy importante, aunque inestable, para las decisiones de las personas y las empresas. Esta política no prestó atención a las necesidades y condiciones propias de las economías fronterizas y, sin buscarlo, se convirtió en un elemento que condicionó la eficacia del régimen de zona libre y de las políticas especiales de promoción. Por ejemplo, la devaluación del peso mexicano respecto a otras monedas en 1976, rompió totalmente los esquemas de circulación, tanto del dólar como del peso. Dicho evento ocasionó la eliminación del dólar como medio de cambio en muchas transacciones en la economía de las ciudades fronterizas, como el pago de salarios en las empresas maquiladoras.

También se ha mitificado en forma incoherente el marco legal de las transacciones comerciales. En 1994 entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que cambió las operaciones comerciales y generó nuevas condiciones para el abasto y la producción. La nueva legislación ha creado obstáculos igualmente nuevos para la distribución racional del trabajo productivo entre las distintas regiones del país.

II. Estructura económica de la frontera norte de México

La economía fronteriza ha tenido un gran dinamismo debido a la implementación de los programas arriba descritos, que tuvieron un impacto positivo en los sectores ejes de desarrollo, como el comercio, el turismo y la industria maquiladora. Hay tres características a destacar en la economía fronteriza:

- a) La frontera ha sido, en las últimas décadas, una de las regiones con mayor ingreso per cápita del país. Medido en pesos corrientes de 1980, el ingreso por habitante era de 13.233, 26.408 y 81.658 pesos en los años de 1975, 1985 y 1993 respectivamente. El producto por habitante ha sido tradicionalmente superior al nacional en más del 28%. Sin embargo, este indicador no puede ser utilizado mecánicamente para inferir que la frontera tiene un mayor nivel de desarrollo.
- b) Respecto a su contribución al país, la frontera mostró una tendencia hacia el alza: en 1975 su participación porcentual en el producto nacional fue del 20%; en 1995 era ya del 22.4%; y en 2001 alcanzó el 23.3% (véase cuadro 1). Es decir, la frontera creció a un ritmo mayor al promedio nacional.

CUADRO 1: Producto interno bruto de los estados fronterizos del norte de México (1996-2001) (miles de pesos a precios de 1993)

ESTADOS	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Baja California	35'229,542	39'452,448	41'128,452	44'478,204	48'788,268	47'679,035
Coahuila	37'125,403	40'334,408	42'791,271	44'104,135	45'997,161	45'150,523
Chihuahua	48'336,760	52'109,000	56'158,501	59'811,829	66'638,333	64'403,059
Nuevo León	76'669,201	83'572,386	89'453,396	94'282,979	101'454,069	01'055,244
Sonora	32'696,080	34'647,187	36'965,725	38'631,562	40'790,262	41'558,056
Tamaulipas	34'637,915	36'572,894	39'500,576	41'812,588	44'813,819	43'629,175
T.F.N.	264'694,901	286'688,323	306'091,157	323'142,856	323'142,856	343'475,092
P.P.F.N	22.2%	22.6%	22.9%	23.3%	21.5%	23.3%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Sistema de Cuentas Nacionales, 2001.

- c) A partir de 1982, el crecimiento económico real de la región ha sido sustancialmente mayor al de la economía nacional. La región ha crecido a una tasa real superior al 3.0% de 1985 a 2000, mientras que la tasa promedio nacional es inferior al 2.0%, por lo que la economía fronteriza ha aumentado su participación en el producto interno nacional (Fuentes, 2002;5).

Los datos anteriores son reveladores de la situación económica general de la región, pero deben completarse con un análisis más detallado de su composición

sectorial del producto. En primer lugar, resalta la participación del sector terciario, cuya principal rama es la de comercio, restaurantes y hoteles, que ha sido una de las más dinámicas; éste pasó de aportar el 22.5% del producto total en 1995, al 25% en el año 2001. Además, su participación en la frontera es superior en 15% al nacional.

El conjunto de la estructura económica de la región ha sido afectado ampliamente por el sector terciario; desde inicios de la década de los treinta hasta la década de los ochenta, había sido el punto de mayor enlace con la economía estadounidense. En años recientes, se ha convertido también en un punto de mayor enlace con otras economías regionales y la economía nacional. Los datos más recientes muestran que el abastecimiento de materias primas y productos nacionales se realiza con una participación importante de este sector.

En segundo lugar se encuentra el sector secundario, que aporta el 45.9% del producto de la región, destacando la industria manufacturera y la de la construcción con el 27.3% y el 18.6% del producto, respectivamente, en el año 2001. La primera tenía una participación menor a la nacional, pero la segunda era mucho mayor.

El impresionante crecimiento del sector manufacturero se debe a que los estados fronterizos han captado un monto significativo de inversión extranjera directa (IED) en este sector. Desde la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCN), la IED ha crecido de manera constante. Desde 1994 hasta el año 2002, la inversión extranjera directa que se materializó en los estados fronterizos del norte pasó del 24 al 34% del total nacional (véase cuadro 2). En ese mismo periodo, las ciudades fronterizas del norte de México absorbieron el 68.6% de la IED total recibida por sus respectivas entidades federativas (Fuentes, 2001: 190).

CUADRO 2: Inversión extranjera directa total materializada en los estados fronterizos del norte de México (1996-2002) (miles de dólares).

ESTADOS	1996	1997	1998	1999
Baja California	425,404.7	675,360.6	721,929.8	1'165,908.2
Coahuila	145,107.2	113,570.1	123,657.1	207,619.3
Chihuahua	534,353.8	508,203.8	590,696.3	600,309.7
Nuevo León	331,225.5	2'350.819	445,226.5	1'357,700.9
Sonora	107,098.3	159,608.0	164,992.6	203,137.1
Tamaulipas	334,327.7	283,720.4	344,198.8	461,790.6
T.F.N.	1'877,517.2	4'091,282.4	2'390,592.1	3'340,121.3
P.P.F.N	24.4%	34.2%	30.4%	31.3%

ESTADOS	2000	2001	2002	
Baja California	953,300.1	801,351.1	819,017.9	Fuente: Secretaría de Economía, Dirección de Inversión Extranjera. México, 2004.
Coahuila	201,487.1	136,714.1	188,291.6	
Chihuahua	1'014,897.2	712,885.0	614,783.9	
Nuevo León	2'153,246.2	1'659,126.5	1'048,488.6	
Sonora	396,457.9	161,847.1	156,856.1	
Tamaulipas	486,083.1	318,523.4	117,654.2	
T.F.N.	4'094,076.7	5'277,528.6	3'924,691.2	
P.P.F.N.	32.8%	14.9%	29.2%	

Los sectores destinatarios de esa inversión en los últimos años fueron el manufacturero, con un 86% del total de la IED; transportes y comunicaciones (6.9%); servicios financieros (1.5%); y comercio (1.45%). La región fronteriza del norte de México ha incrementado la proporción de su participación de la inversión extranjera directa del sector manufacturero. Ésta pasó del 21% en 1996 al 43% en el año 2002; es decir, un poco menos de la mitad de la IED del sector manufacturero se localizó en los estados del norte, y concretamente en las ciudades fronterizas. La mayor parte de la IED en el sector manufacturero que se localizó en los estados de la frontera norte, se canalizó en establecimiento de plantas maquiladoras.

La inversión extranjera directa materializada en el sector manufacturero ha tenido un impacto positivo en el crecimiento del empleo en la región fronteriza. El número de empleos en la industria maquiladora representa el 20% del total del sector manufacturero nacional.

CUADRO 3: Inversión extranjera directa materializada en el sector manufacturero en los estados fronterizos del norte de México (1996-2002) (miles de dólares).

ESTADOS	1996	1997	1998*	1999
Baja California	343,869	466,580	179,843	1'063,270
Coahuila	68,568	90,249	46,472	194,890
Chihuahua	233,872		204,546	580,755
Nuevo León	175,146	1'847,541	49,863	1'103,369
Sonora	82,091	56,605	46,522	144,762
Tamaulipas	88,069	124,873	137,721	458,221
T.F.N.	991,615	2'585,848	664,967	3'545,267
P.P.F.N.	21.0%	25.5%	6.3%	39.4%

ESTADOS	2000	2001	2002	
Baja California	902,492	742,542	798,137	Fuente: Secretaría de Economía, Dirección de Inversión Extranjera. México, 2004.
Coahuila	197,366	128,122	187,883	
Chihuahua	999,720	672,106	606,290	
Nuevo León	1'243,597	479,109	299,127	
Sonora	177,232	136,004	124,020	
Tamaulipas	469,384	322,668	284,719	
T.F.N.	3'989,791	2'480,551	2'300,176	
P.P.F.N.	42.8%	42.2%	43.0%	

Nota: * es la IED notificada al 31 de agosto de 1998.

Por lo anterior, la industria maquiladora se convirtió en el motor con mayor dinamismo económico en la frontera norte. La inversión se ha traducido en un importante crecimiento del empleo, a razón del 15% como promedio anual desde mediados de la década de los setenta hasta la fecha. El ritmo de crecimiento de la industria ha sido constante, aunque con periodos de expansión y contracción. En los primeros cinco años del funcionamiento de la industria, el número de empresas del sector creció aceleradamente a una tasa anual de 49%. Por su parte, el personal ocupado creció en un 40%. En el periodo 1970-1975 las tasas de crecimiento fueron del 23% y 22% respectivamente, hasta lograr un ritmo estable del 4.1% y 11.5% en el número de plantas industriales y personal ocupado entre 1980-1985 (INEGI, 1989).

El periodo de mayor crecimiento de la industria maquiladora se puede agrupar en tres subperiodos. El primer periodo fue el de 1983-1989, y se caracterizó por un alto crecimiento. La era de gran crecimiento inició con la devaluación del peso en 1982, ya que la mayoría de las empresas maquiladoras tienen sus presupuestos denominados en dólares, pero pagan sus costos en pesos. En 1986, México se unió al GATT, abandonando 42 años de proteccionismo. Consecuentemente, las tasas de las tarifas máximas pasaron del 60% al 15% para 1990. Esos cambios generaron una mayor atracción de compañías extranjeras hacia México. De 1983 a 1989, el empleo maquilador creció un 19.2% promedio anual.

La principal crítica que se le ha hecho a la industria maquiladora es la de su baja integración con el resto de la economía mexicana. Dicha industria importa productos semiacabados y reexporta los productos una vez acabados. Menos del 2% del valor agregado de los productos exportados procede de piezas o materiales producidos en México.

El segundo periodo (1990-1994) fue considerado el periodo de la consolidación. Se caracterizó por un peso fuerte y la continuación de la apertura económica. En esta fase el empleo creció un 6.3% promedio anual.

El tercer periodo (1995-2001) fue denominado post-TLCAN, y durante el mismo el empleo creció en un 11 % promedio anual. Para el año 2001, las exportaciones de la industria maquiladora representaron casi la mitad del total de las exportaciones de México. Además, dicha industria generó más de \$19 billones de dólares en divisas en ese mismo año. De hecho, desde 1998 las maquiladoras han sido la actividad económica que genera la mayor cantidad de divisas para el país (Cañas y Coronado, 2002).

Aunque en términos generales el crecimiento de la industria maquiladora se mantuvo positivo hasta mayo de 2001, es importante notar que algunos sectores y regiones han sido más afectados por las políticas arriba descritas y por la recesión de la economía estadounidense. Por ejemplo, durante el año 2001 y de enero a septiembre del año 2002, más de 57,736 empleos se perdieron en Ciudad Juárez (INEGI, 2002). La pérdida de empleos ha sido asociada a los impactos negativos de la recesión económica de Estados Unidos principalmente, además de al incremento de la competitividad global, particularmente de China, Centroamérica y el Caribe, a la fortaleza del peso, a los cambios en el régimen de la industria maquiladora y a la pérdida de ciertos beneficios en tarifas como resultado de TLCAN.

III. Nuevo modelo económico en la frontera norte: desarrollo local

La realidad económica de la región fronteriza mexicana ha presentado una variación radical en la orientación y contenido de sus políticas económicas, desde la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La región fronteriza fue tradicionalmente el referente de programas especiales para fomentar el desarrollo económico de la región (Programa Nacional Fronterizo, Industrialización Fronteriza). Sin embargo, con la firma del TLCAN la política económica hacia la región fronteriza ha ido perdiendo su trato preferencial, y la región está redefiniendo una nueva estrategia de desarrollo basada en las ventajas competitivas locales (Fuentes y Martínez, 2002: 17). Además, los instrumentos de política han cambiado su orientación, pasando de intentar atraer inversión extranjera directa mediante la simple promoción gubernamental, a fomentar acciones basadas en la cooperación local de agentes públicos, privados y la sociedad civil a través de distintas iniciativas de desarrollo económico local.

El desarrollo económico local, analizado como un proceso inducido, se considera como un proceso en el cual se organizan el gobierno local, los empresarios y la sociedad civil para promover el crecimiento económico de un área geográfica específica con el objetivo de incrementar el nivel de vida de la población. Sin embargo, no se deja de lado la relevancia que mantienen los agentes y factores externos al terri-

torio en el proceso de desarrollo local. La participación de los ayuntamientos en la gestión del desarrollo económico puede ser delimitada mediante las políticas de promoción económica local, las cuales pueden definirse en función de sus objetivos: potenciar la competitividad del territorio y utilizar los recursos endógenos para generar un desarrollo autónomo (Brugué y Goma, 1998: 131).

Las iniciativas principales para promover el desarrollo económico local han sido denominadas políticas de promoción económica. En la mayoría de las ocasiones, estas iniciativas pretenden incidir en aspectos específicos de la actividad económica local, como son el empleo, la inversión en infraestructura, la atracción de inversiones y la promoción empresarial. Sin embargo, indirectamente buscan repercutir en el desarrollo económico local, generando sinergias positivas para la comunidad, mediante mejores empleos, salarios y servicios.

Uno de los instrumentos principales de las administraciones locales fronterizas para incidir en el desarrollo económico es la planeación estratégica, una herramienta de gestión que permite valorar y definir los proyectos de promoción económica en función de las dinámicas municipales.

Las ciudades que han implementado planes estratégicos de promoción económica son las dos más grandes de la frontera norte: Tijuana y Ciudad Juárez.

a) El plan de desarrollo de Tijuana

En el Plan Estratégico de Tijuana, impulsado desde el gobierno local a partir de 1992, se plantearon una serie de elementos de planeación estratégica desconocidos a las administraciones municipales anteriores. Este plan buscaba la promoción económica local con una perspectiva de medio y largo plazo, así como políticas persistentes y de largo aliento⁴.

El esbozo de las principales estrategias para el proyecto estratégico de desarrollo económico de Tijuana planteaba el desarrollo de su base económica; se le dio un peso específico a la capacidad de la ciudad para generar empleos, modernizando la base empresarial y atrayendo inversiones congruentes con el desarrollo de la ciudad (XIV Ayuntamiento de Tijuana, 1995). Se buscaba instrumentar estrategias para desarrollar la integración empresarial regional, diseñando incentivos pensados desde la perspectiva privada: generando información, capacitación y acceso a financiamiento (véase cuadro 4).

En ese momento, el gobierno local se autoproclamó líder promotor del desarrollo económico local, fomentando un crecimiento armónico de la industria, el comer-

⁴ El desarrollo económico local había sido una tarea ajena a los gobiernos locales en México hasta antes de la década de los noventa.

cio, los servicios y el sector agropecuario. En función de la ejecución de los objetivos planteados en el Plan Municipal de Desarrollo, el Ayuntamiento impulsó la creación del Consejo de Desarrollo Económico. Este organismo se encargaría de promover la industria, el comercio, los servicios y el turismo, y en él estarían representados los tres niveles de gobierno, los organismos intermedios y las instituciones educativas de la localidad (XV Ayuntamiento de Tijuana, 1997).

CUADRO 4: Políticas de Promoción del Desarrollo Económico en Tijuana (1995).

META	POLÍTICAS	OBJETIVOS	VISIÓN	ACTORES IMPLICADOS
Desarrollo económico del municipio	Inversión en infraestructura y generación de vivienda urbana	Creación de infraestructura y equipamiento urbano (factor comparativo)	Crear una ciudad competitiva	Inversión privada y gobierno local
	Inversión en recursos humanos	Desarrollo de recursos humanos (factor competitivo)	Orientación al desarrollo industrial	Participación pública y privada
	Promoción de la ciudad: cabildeo y mercadeo	Atracción de inversiones	Generación de empleos	Gobierno local
	Generación de información, capacitación y acceso al financiamiento	Desarrollar la integración empresarial regional	Desarrollo de la base económica	Gobierno local

Fuente: Plan Estratégico de Tijuana. Gobierno Municipal, 1995.

Los objetivos específicos y estrategias expuestos en el Plan Municipal de Desarrollo (1995-1998) planteaban: 1) captar inversiones privadas, nacionales y extranjeras, aprovechando las ventajas comparativas de la ubicación geográfica de la ciudad, mediante la promoción de oportunidades; 2) promover la vinculación efectiva de las instituciones educativas, en el nivel técnico y profesional, con las actividades empresariales de Tijuana; 3) generar información estadística de la ciudad, de manera que se facilite su diseño y la ejecución de proyectos de inversión privada; 4) fortalecer los programas privados de promoción económica a través de un Consejo

de Desarrollo Económico de la ciudad, mediante la coordinación efectiva y el financiamiento, de manera subsidiaria, a proyectos de impacto sectorial; 5) proponer la simplificación del esquema de regulación municipal a fin de facilitar la creación de nuevas empresas, especialmente aquéllas que generen un efecto multiplicador en la economía local, como la construcción de vivienda; 6) fomentar la creación de microempresas locales vinculadas a la producción y al mercado internacional.

La política orientada al desarrollo de las actividades comerciales y los servicios ha tenido menor relevancia en comparación con la de fomento industrial. La política planteada durante la administración municipal 1996-1998, respecto al sector servicios y comercio, estuvo orientada a promover la modernización, mediante programas para incentivar y facilitar la inversión en proyectos susceptibles de contribuir a incrementar la calidad y la oferta de productos.

En junio de 2002, el gobierno municipal del XVII Ayuntamiento de Tijuana presentó ante la sociedad un documento que pretende sea la guía de las acciones a emprender por el gobierno local en aras de la promoción del desarrollo municipal, y en particular del desarrollo económico local.

Un elemento que se ha mantenido presente en las administraciones municipales pasadas y en la actual es la continuidad en la promoción del desarrollo económico local, al menos en lo relativo a ideas y planteamientos. La planeación estratégica es considerada nuevamente por el gobierno local como un instrumento en grado de orientar las acciones, reducir la incertidumbre y establecer prioridades en la gestión pública (González, 2001).

El Plan Municipal de Desarrollo (2001-2004) plantea que el desarrollo económico de Tijuana se encuentra supeditado a una serie de factores que interactúan en el espacio local, como la infraestructura urbana, social y económica, pilares fundamentales que delimitan el desarrollo económico local. La condición fronteriza de la ciudad y la interacción con la economía internacional constituyen el marco para una política pública del gobierno municipal orientada a promover el desarrollo económico local.

b) El Plan Estratégico de Juárez

En contraste, El Plan Estratégico de Juárez⁵ es un modelo de planeación estratégica más avanzado, ya que se estructuró a partir de la iniciativa de algunos grupos empresariales y sectores de la sociedad civil; es decir, se trata de un enfoque de planeación de abajo arriba. Éste es un plan público-privado, dirigido primordialmen-

⁵ Es importante aclarar que el Plan Estratégico de Juárez se encuentra en proceso de conformación. Hasta este momento sólo se concluyó el diagnóstico.

te por el sector privado, diseñado para formular e implementar una estrategia de desarrollo local a largo plazo. Ello podría ofrecer una ventaja al asegurar la continuidad del proyecto, disminuyendo los efectos negativos producto de los cambios de funcionarios públicos (Fuentes, 2004: 32).

El Plan Estratégico de Juárez⁶ posee como uno de sus principales activos un capital social con gran iniciativa en la búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo y de participación ciudadana. El consejo general de la asociación está conformado por los 15 grupos económicos más grandes de la ciudad⁷, el alcalde, el gobernador y las universidades⁸. Asimismo, el grupo promotor lo forman centros de investigación⁹, dependencias de los tres niveles de gobierno¹⁰, organismos del sector privado¹¹ y organismos del sector social¹².

El diagnóstico estratégico está integrado en tres grandes secciones: 1) Juárez, sociedad fragmentada; 2) Juárez, ciudad fronteriza; y 3) Juárez, una ciudad industrial. La primera sección se centra en los grandes rezagos sociales que padece la ciudad, producto de la fuerte dinámica poblacional. La segunda sección se centra en el papel de la ciudad como puerto fronterizo, y en las ventajas económicas que

6 El Plan Estratégico está constituido legalmente como una Asociación Civil. Dicha figura, desde nuestro punto de vista, salva algunos impedimentos legales que tienen los gobiernos locales para comprometerse en acuerdos formales de cooperación.

7 Las empresas que participan son: Condak Pulte, S. de R.L. de C.V.; Corporación Lintel, S.A. de C.V.; Parque Industrial A.J. Bermúdez; Carta Blanca de Ciudad Juárez, S.A.; Lechería Escobar, S.A. de C.V.; Administradora Argos, S.A. de C.V.; Elaisa Internacional, S.A. de C.V.; Operadora de Ciudad Juárez, S.A. de C.V.; Promociones Delta Juárez, S.A. de C.V.; Prestadores de Servicios de Juárez, S.C.; GCC Cemento, S.A. de C.V.; Corporación Chihuahua, S.A. de C.V.; Lechería Zaragoza, S.A. de C.V.; Industrias Zaragoza, S.A. de C.V.; Corporación Atlas, S.A. de C.V.

8 Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ); Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez (ITCJ); Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus de Ciudad Juárez (ITESM).

9 El Colegio de la Frontera Norte en Ciudad Juárez (COLEF); Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

10 Dirección de Promoción Financiera Municipal; Junta Municipal de Agua y Saneamiento (JMAS); Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA); Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF).

11 Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX); Desarrollo Económico de Ciudad Juárez; Asociación de Maquiladoras de Ciudad Juárez (AMAC); Asociación de Transportistas de Juárez; Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC); Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (CANACO); Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y Alimentos Condimentados (CANIRAC); Fundación del Empresariado Chihuahuense; Southwestern Maquiladoras Association.

12 Casa Promoción Juvenil A.C.; Despacho Obrero; Salud y Desarrollo Comunitario de Ciudad Juárez, A.C.-Federación Mexicana de Asociaciones Privadas (SADEC-FEMAP).

esta condición de localización ofrece. La tercera, se centra en la apuesta de la industria maquiladora como principal actividad económica que hay que seguir impulsando.

Los ejes estratégicos son producto de la visión que se quiere de ciudad; para ello hubo todo un proceso de participación y consulta durante las fases del prediagnóstico¹³. La visión o modelo de la ciudad que se quiere para el Juárez del futuro se articula en torno a cuatro ejes estratégicos: 1) Juárez, cabecera de una región metropolitana binacional; 2) Juárez, espacio de convivencia con elevados estándares de calidad de vida; 3) Juárez, centro de excelencia educativa y de creación cultural; y 4) Juárez, economía pujante generadora de riqueza y valor agregado (Plan Estratégico, 2003: 14).

La cuarta estrategia, que tiene un diseño eminentemente económico, se divide en sub-estrategias: 1) ciudad atractiva para las inversiones industriales; 2) desarrollo de nuevas centralidades económicas (logística, servicios industriales y tecnológicos); 3) desarrollo del sector servicios y la industria de la salud; 4) estrategia integral de turismo; 5) marco favorable a las iniciativas empresariales; y 6) mejora en la obtención de fondos y recursos financieros.

Las anteriores sub-estrategias buscan una diversificación económica que impulse nuevos sectores industriales y de servicios. La fuerte tradición en la industria maquiladora y las ventajas que ofrece por ubicación geográfica y capacitación del personal convierten a Juárez en una ciudad atractiva par las inversiones industriales de alto valor agregado. Una política proactiva de captación de empresas maquiladoras de alto valor agregado y desarrollo de proveedores nacionales y extranjeros, debería permitir superar algunos déficits de antaño, afianzando el papel de Juárez como polo industrial (Marco Estratégico del Plan Estratégico de Juárez, 2003: 30). Además, el desarrollo industrial de Juárez ofrece también buenas oportunidades para otros sectores complementarios, como son la logística y los servicios. Del mismo modo, la ampliación del proceso productivo, con la incorporación de nuevas operaciones en la cadena de valor, genera nuevas oportunidades de desarrollo de los servicios a empresas o de soporte industrial¹⁴.

13 El prediagnóstico, realizado entre octubre de 2002 y enero de 2003, quedo plasmado en el documento "¿Quién es Juárez?"; el diagnóstico fue luego elaborado entre marzo y septiembre de 2003, para finalmente, entre septiembre y octubre de 2003, acabar con el modelo de ciudad. En su elaboración fueron entrevistadas y consultadas más de 150 personas e instituciones, se organizaron 12 foros en torno a 6 temas de debate en los que participaron 140 expertos y más de 450 ciudadanos (mayo de 2003), y se consultó a la población mediante una encuesta domiciliaria a casi 2.000 personas (marzo 2003) y una consulta ciudadana a 9.500 personas (agosto de 2003).

14 Se entiende por éstos aquellas actividades reales (no financieras) que se incorporan como insumos intermedios en la cadena de valor, como pueden ser los servicios: de administración; gestión de recursos humanos; control y mantenimiento de la producción; investigación y

Conclusiones

La promoción del crecimiento económico en la frontera norte de México ha pasado de las políticas nacionales de promoción económica a las estrategias de desarrollo económico local.

En un primer momento, la legislación aduanera especial tuvo impactos directos sobre la estructura industrial y económica de las ciudades localizadas en la franja fronteriza, lo que se tradujo en mayores niveles de empleo y valor de la producción. Sin embargo, en realidad ha respondido más a un crecimiento puro en regiones determinadas que a un desarrollo armónico con niveles aceptables de bienestar general para la población en su conjunto. Por lo tanto, el objetivo fundamental de la política económica de la frontera norte será desarrollar integralmente la planta productiva y ocupacional, basándose en el apoyo de todos los sectores que conforman la economía de la región.

La promoción del desarrollo económico local se está convirtiendo en una preocupación creciente en la frontera norte de México. Para ello funcionarios públicos, sector empresarial y los organismos de la sociedad civil se han comprometido a tomar nuevas y más significativas responsabilidades. Dos de los ejemplos más relevantes son el Plan Estratégico de Juárez y el Plan de Desarrollo de Tijuana.

Finalmente, la estrategia de desarrollo económico en la frontera norte, mediante la cooperación y participación de los agentes locales y regionales, requiere que por lo menos se lleven a cabo las siguientes acciones: mejoramiento del potencial empresarial local; ampliación de las escalas de producción, aunada a posibilidades de integración comercial, facilitamiento de la comunicación comunitaria y redefinición de la racionalidad de la intervención del Estado.

Bibliografía

- BRUGUE, Q. Y GOMA, R. (1998) "Gobierno local de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización", en Brugue y Goma (eds.), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- CAÑAS, J. Y CORONADO, R. (2002) "Maquiladora Industry: Past, Present and Future". *El Paso Business Frontier*, Federal Reserve Bank of Dallas, El Paso Branch.
- DÍAZ-BAUTISTA, A., AVILÉS, J. A. Y ROSAS, M.A. (2003) "Desarrollo Económico de la Frontera Norte de México", El Colegio de la Frontera Norte (mimeo).

-
- FUENTES, C. M. (2001) "El manejo del suelo urbano en las ciudades fronterizas mexicanas". *Comercio Exterior*, No. 3, vol. 51., pp. 189-196.
- (en prensa) "Integración económica y planeación industrial transfronteriza entre México y Estados Unidos: el caso de Ciudad Juárez-El Paso", en FUENTES, C. y PEÑA, S. (coords.), *Planeación binacional y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos*, COLEF-UACJ.
- FUENTES, N. A. y MARTÍNEZ, S. (2002) "Planeación estratégica de la frontera norte: el sistema de políticas de fomento económico", El Colegio de la Frontera Norte (mimeo).
- FUENTES, N. A. (2002) "Desarrollo económico", en Espinoza, V. y Santibáñez, J. (coords.), *Diagnóstico integral de la frontera norte*, COLEF-SEGOB.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEGI) (2001) *Estadísticas de la Industria Maquiladora*, Aguascalientes, INEGI.
- MARGULIS, M. y TIURÁN, R. (1986) "Desarrollo y población en la frontera norte: el caso de Reynosa", *Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano*, El Colegio de México.
- PLAN ESTRATÉGICO DE JUÁREZ (2003) Marco Estratégico, Asociación Plan Estratégico, p. 14.
- PLAN ESTRATÉGICO DE TIJUANA (1995) "Prólogo", XV Ayuntamiento de Tijuana, Tijuana, Baja California, México.
- PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 1996-1998 (1996) COPLADEM, XV Ayuntamiento de Tijuana, Tijuana, Baja California, México.
- PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 1998-2001 (1998) COPLADEM, XV Ayuntamiento de Tijuana, Tijuana, Baja California, México.
- PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2002-2004 (2002) COPLADEM, XV Ayuntamiento de Tijuana, Tijuana, Baja California, México.