

El Entorno Socioeconómico en los Municipios Fronterizos y las Perspectivas de la Reforma y Fortalecimiento Municipales

JOSE ARCE LUNA

No hay municipios libres ni puede haberlos. Pero no tenemos el valor civil de confesar que nos hemos equivocado al crear esa institución antes de educar a nuestro pueblo y antes de reformar toda nuestra legislación electoral. No tenemos la honradez ni el patriotismo para combatir la corrupción política de los ayuntamientos, ni siquiera el de nuestra propia aldea, donde se roba y despilfarra nuestro propio dinero y el de nuestros hijos.

Don Luis Cabrera

Así describía la situación política prevalente en los municipios mexicanos el célebre periodista revolucionario Luis Cabrera (Urrea, 1983, p. 99) en una histórica conferencia en la Biblioteca Nacional titulada "Veinte Años Después". Ciertamente, hoy no vivimos en los años treinta ni pretendemos en este artículo abordar la problemática de los municipios de todo el país; más bien, y como parte de nuestra labor institucional, nos concentramos en el análisis de la situación económica, social y política predominante en los estados y municipios de la frontera norte de México, a la luz de las nuevas reformas al 115.

La reforma al artículo 115 constitucional contiene elementos que efectivamente pueden desencadenar un proceso de fortalecimiento de la vida económica y social de los diversos municipios del país y en particular de los fronterizos. El llevar a cabo la reforma, así como su avance, seguramente será desigual porque lo es el desarrollo alcanzado en las diversas entidades y son variadas las barreras existentes que habrán de superarse.

Sin desconocer las diferencias prevalentes entre municipios, entendemos que ello tiene diversas causas, creemos que para un mejor entendimiento de los obstáculos y posibilidades en el éxito de tales reformas, presupone profundizar en el conocimiento de los diferentes elementos propios del entorno que la administración pública tiene que vencer para que, vía la reforma, se haga posible el desarrollo y el fortalecimiento de los municipios en la frontera norte, y sobre todo analizar aquellos aspectos que desde ahora son una limitante. Por ello, antes de plantearse interrogantes sobre el futuro de los municipios fronterizos y la reforma municipal, describiré someramente algunos aspectos del entorno socioeconómico de nuestra frontera y sus municipios.

FRONTERA NORTE Y DESARROLLO DESIGUAL

Para la frontera norte como componente espacial de un país como el nuestro, el

desarrollo desigual y desproporcionado resulta también una característica.

Las desproporciones tienen no sólo carácter económico, sino también social y cultural; ello se observa en el conjunto de los municipios fronterizos y al interior de cada uno de los mismos.

Las desigualdades no sólo se manifiestan como una estructura económica deformada o desintegrada de las ramas o sectores que ahí se han desarrollado, los cuales se encuentran desigual y contradictoriamente distribuidos a lo largo de estos municipios fronterizos. Existen otro tipo de desproporciones tales como la desigualdad en el reparto de la riqueza o del ingreso a nivel global o municipal. Al mismo tiempo, también se trata de una desproporcionada distribución de la mano de obra tanto descalificada, como de la calificada, así como de los profesionistas; de aglomeraciones de población en unas cuantas ciudades o municipalidades; de la existencia de enormes extensiones de los municipios fronterizos escasas o nulas habitadas; más aún, es de observarse una constante desigualdad también en la distribución de la infraestructura social y productiva tanto de este lado como de allende la frontera, lo cual entre otras cosas contribuye a diferenciar notablemente no sólo las condiciones de producción, sino también los niveles y calidad de la vida de los fronterizos. Ello debe ser tomado en cuenta, sobre todo cuando se pretende evaluar las actitudes políticas de los pobladores de los diversos municipios fronterizos.

LOS MUNICIPIOS FRONTERIZOS. ¿UNA REGION?

La frontera norte y sus 38 municipios no pueden seguir admitiendo fácilmente análisis globales; no es válido generalizar el concepto municipios fronterizos como sinónimo de región. Si se revisan las diversas clasificaciones que sobre regiones se conocen en México, es fácil apreciar que ellas pertenecen a distintas regiones, ya sea geográficas o geoeconómicas (Bassols, B., A., 1964). Incluso al interior de cada estado fronterizo las reagrupaciones que se han hecho muestran que los municipios de la frontera forman parte de una diversidad de regiones (Stern, C., 1973); algunos munici-

pios o ciudades de ellos se han venido señalando como "polos" o "centros de desarrollo"; más aún, el Código Aduanero en sus artículos 5, 17, 25, 29 y 30 define la zona fronteriza como un área de 20 Kms. de ancho y paralela a la línea que divide a los Estados Unidos de América y México, demarcación que llega incluso a implicar tratamiento distinto para los habitantes de las diversas zonas de algunos municipios.

Dados los objetivos de este artículo, nos inclinamos por el municipio como unidad espacial de análisis, lo cual además de ser válido (Romus, P., 1964) presupone, como sugiere J. Bustamante (Ojeda M., 1982, pp. 6-7), tomar municipios y estados fronterizos como unidades político-administrativas. Ello tiene, entre otras facilidades, la de poder aprovechar algunas fuentes de información que generalmente están organizadas, pero también presupone entender que estos municipios pertenecen a entidades estatales soberanas, donde la reforma política emprendida en 1983 no podría avanzar con los mismos ritmos, ello explica en parte lo desigual de su avance.

ACERCA DEL DESARROLLO DEL ENTORNO SOCIOECONOMICO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL FRONTERIZA

En años recientes, el desarrollo de la frontera norte en general y sus municipios en particular muestra dos características fundamentales: por un lado, una desigualdad en su dinámica y, por el otro, un alto grado de desarticulación de los diversos sectores productivos de las regiones económicas de México, con una creciente vinculación con la economía y la sociedad del país vecino.

La creación y orientación de las vías de comunicación (ferrocarriles) en el siglo pasado y en el presente (camino y carreteras), así como el desarrollo desigual de diferentes elementos de la infraestructura social y productiva, dejaron a diversos municipios fronterizos y sus habitantes durante decenas de años aislados del resto del país y de su estado mismo. Esto no niega el hecho de que otros tantos fueron integrados al mercado nacional, pero lo destacable es que en menor o mayor grado todos ellos, en bús-

queda de sobrevivencia y como parte de diversos procesos de internacionalización, tuvieron que vincularse de una u otra manera al mercado y la vida social y cultural de los condados vecinos de E.U.A.

Los procesos de concentración económica y centralización del poder que se han vivido en México no sólo deformaron la relación centro-frontera (federación-municipio), sino que también contribuyeron a generar una estructura altamente concentrada y deformada fundamentada en gran medida en: la exportación de materias primas; el desarrollo de una ganadería y agricultura, así como de los servicios. Esos sectores respondieron y responden primordialmente a las necesidades y oportunidades de un mercado externo. De las características sectoriales del entorno que enfrentara la reforma municipal en esas zonas proporcionamos algunos elementos.

ACTIVIDADES AGRICOLAS Y GANADERAS

La actividad agrícola ha sido por muchos años la predominante en los municipios fronterizos y si bien la mancha urbana ha crecido y sectores como los servicios y la maquila han cobrado en las últimas décadas enorme importancia, lo cierto es que hoy en día, según encuesta dirigida en 1985 a los presidentes de los municipios fronterizos, en más del 63% de ellos la actividad agropecuaria resulta ser la actividad económica de mayor importancia ("Percepciones y Realidades en los Municipios Fronterizos", 1985).

Los municipios fronterizos cuentan con un sector agropecuario altamente desarrollado. Destacan entre otros, por sus niveles de mecanización en la agricultura: el distrito de riego del Bajo Río Bravo y Bajo Río San Juan, en el norte de Tamaulipas; los del Valle de Mexicali y los del municipio de Ensenada en Baja California.

La agricultura, como la ganadería, ha venido mejorándose o restructurándose, generalmente en función de la demanda existente en el mercado externo con el apoyo técnico y financiero de empresas norteamericanas. No son pocos los casos en que los agricultores arriendan la tierra

o hacen ventas anticipadas de semillas a diversas compañías americanas, que han encontrado más barato producirlas en México, sus agentes y técnicos recorren la frontera. La débil vinculación a los mercados locales y nacionales hace vulnerable este importante sector productivo en la gran mayoría de los municipios fronterizos, y dependiente de la suerte que corra la actividad y el mercado agropecuario del vecino país.

Se estima que la mecanización como elemento del desarrollo alcanzado en la agricultura fronteriza es relativamente alta. La relación tractor por hectárea de labor es de 1 a 50, mientras que a nivel nacional esta relación es de 1 a 220. Destacan por su grado de mecanización en la agricultura los distritos de riego comprendidos en los municipios del norte de Tamaulipas. Tanto mecanización y refacciones como insumos y destino de productos, son elementos que nuestras encuestas a ediles de municipios fronterizos han señalado como elementos de vinculación transfronteriza.

INDUSTRIA DE TRANSFORMACION

En general, las actividades industriales en los municipios fronterizos han venido cobrando importancia en las últimas décadas. Dentro del sector industrial destaca inicialmente la industria de transformación y, en años más recientes, los procesos de maquila. Sin embargo, no se puede hablar de la existencia de un solo municipio altamente industrializado o de un conjunto de municipios fronterizos medianamente industrializados.

Lo predominante en la industria no maquiladora es la empresa pequeña, más que la mediana. Se localiza principalmente en las grandes ciudades cabeceras de sus respectivos municipios, tales como Cd. Juárez, Tijuana, Mexicali, Nuevo Laredo y Reynosa.

La rama de la industria no maquiladora que mayor producción y empleo genera es la de producción de alimentos y bebidas, que últimamente ha sido estimulada por las altas tasas de crecimiento de la población y por la continua devaluación del peso frente al dólar; además, presenta las tasas de mayores rendimientos (J. Arce, 1984).

Por el monto de la producción destacan los municipios de Mexicali, Cd. Juárez, Tijuana y Piedras Negras; en el resto de los municipios la producción es menor y la estructura de la planta industrial resulta menos diversificada.

Junto a ese gran número de pequeñas y medianas empresas industriales se ha venido multiplicando en los municipios fronterizos la presencia de las plantas maquiladoras.

Las crisis estructurales y cíclicas que a nivel mundial se dieron en las décadas de los sesenta y setenta, llevaron a diversos países altamente desarrollados a buscar ahorros en los factores de la producción y con ello a tratar de asegurar su permanencia en el mercado. Algunos países y empresas lo hacen reduciendo los costos de mano de obra, otras desarrollando nuevas y sofisticadas tecnologías o bien combinando ambos procedimientos.

Inicialmente, para quienes pensaron que el problema era el alto costo de la mano de obra (el desarrollo tecnológico está mostrando otras alternativas), trasladaron parte de sus procesos productivos a lugares o regiones poco desarrolladas y con reducido precio de algunos de los factores de la producción. Los estados y municipios fronterizos de México ofrecieron desde hace varias decenas de años esos requerimientos y el gobierno federal, desde 1965, iniciando con el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF), viene haciendo las adecuaciones pertinentes para facilitar y asegurar el establecimiento de esas plantas.

La presencia de un número creciente de maquiladoras desigualmente localizadas en unos cuantos municipios (Tijuana, Cd. Juárez, Nogales, entre otros), donde generalmente se encuentra el grueso de la población fronteriza, ha venido cambiando el entorno socioeconómico que enfrenta la administración municipal en la frontera norte.

La maquila, sin ser movilizadora de recursos naturales existentes en la zona, genera beneficios vía derrama salarial e impone otro tipo de modalidades: ha superado la visión economista de los sindicatos al pagar sueldos y prestaciones mayores que la media sin requerir la organización sindical; ha venido captando los cuadros calificados que laboran en otras plantas industriales no maquiladoras, induciendo la configuración de

perfiles de las carreras técnicas y de niveles superiores; el perfil del empleo se viene modificando en favor de este tipo de actividades (diversas estimaciones consideran que el 20% de la población económicamente activa de los municipios fronterizos participa en estos procesos de maquila); los requerimientos crecientes de espacio y servicio urbano que ésta demanda han incidido en la modificación del uso de suelo.

Más aún, alrededor de la maquila se han venido conformando nuevos grupos económicos y de interés, que se entrelazan y complementan mediante diversos mecanismos, y que ya presionan en ambos lados de la frontera para que las medidas de política económica fiscal y arancelaria que diseñen los administradores públicos federales, estatales y municipales, más que perjudicar, se orienten en beneficio de esas actividades.

No existe un estado fronterizo que no haya realizado tal o cual campaña en uno u otro país del extranjero, para atraer maquiladoras a su entidad. Entre ellos compiten abierta o soterradamente mediante diferentes mecanismos y subvenciones.

Los municipios fronterizos no son ajenos a esta actividad. En varios existe algún tipo de comité orientado a atraer maquiladoras; los comités son conformados por los ayuntamientos o participa ahí algún representante de ellos. He aquí un ejemplo de las posibilidades de participar como promotor del desarrollo. Este tipo de promoción cae dentro del ámbito de las relaciones económicas internacionales, cuestión no claramente explícita en las nuevas reformas al artículo 115 constitucional.

El desarrollo de ésta y otras actividades, así como la situación geográfica que guardan los municipios fronterizos ha requerido y generado fuertes corrientes migratorias.

POBLACION: SU EVOLUCION Y DISTRIBUCION

El volumen de la población en estos municipios ha registrado cambios muy significativos. Entre los años 1960 y 1970, el número de habitantes creció a una tasa superior a la registrada nacionalmente (3.3%) y al crecimiento poblacional del conjunto de los es-

tados fronterizos (3.8%) (véase Censo de Población, 1970).

El crecimiento poblacional del conjunto de los municipios fronterizos durante la década comprendida entre 1970 y 1980 parece disminuir (3.2%), respecto al crecimiento registrado en la década anterior y en relación a la tasa media anual nacional (3.4%). El ritmo de crecimiento poblacional en estas municipalidades es bastante diferenciado, hay municipios como Tijuana, Tecate, B.C. o Piedras Negras, Coahuila, que duplican las tasas de crecimiento nacional; sin embargo, existen municipios como Naco y Santa Cruz, Sonora; Hidalgo, Coahuila; Camargo y Guerrero, Tamaulipas; que acusan un estancamiento en su crecimiento (véase Censo de Población, 1980).

Las corrientes migratorias que se originan en el interior de México constituyen un componente muy importante de este crecimiento en varios municipios fronterizos; además de las expulsiones de conacionales por el vecino país o bien por los movimientos migratorios que se generan en otros municipios de la frontera norte, del total de migrantes que llegaron a los municipios fronterizos, más del 88% se inclinaron por 4 ciudades fronterizas: Tijuana, B.C.; Ciudad Juárez, Chih.; Nuevo Laredo y Reynosa, Tamaulipas (Melesio, 1986).

En el conjunto de los municipios fronterizos radicaban, en 1980, alrededor de 3.5 millones de habitantes, esto es aproximadamente el 5.0% de la población total del país. El 80% de la población en estos municipios se encuentra distribuida en lo que se considera como "localidades urbanas" y el resto en pequeños "poblados rurales". Son diversos los municipios donde más del 93% de su población se localiza en núcleos urbanos, ejemplo de ellos son: Nuevo Laredo y Reynosa, Tamaulipas; Cd. Juárez, Chihuahua; Piedras Negras y Cd. Acuña, Coahuila; y Tijuana, Baja California entre otras. Más aún, en sólo 7 municipios (18% de ellos) se concentra más del 75% de la población fronteriza.

El crecimiento y la distribución de la población en la frontera da una idea del tipo de problemas que se están derivando y los cuales deben afrontar los diversos ayuntamientos. Los efectos del crecimiento demográfico se expresan en los problemas

de vivienda, éstos a su vez se pueden ver en tanto que los porcentajes de vivienda de alquiler en los municipios fronterizos son mayores que los que existen en sus respectivos estados; más aún, una encuesta realizada por el COLEF en las principales ciudades fronterizas, muestra que es enorme el porcentaje de vivienda donde el espacio que se usa como dormitorio fluctúa entre 1.5 y 2 cuartos por vivienda (véase ESAF III, 1985; cuadro 7), ello se nota más claramente en las ciudades de Nogales, Sonora; Nuevo Laredo y Matamoros, Tamaulipas; así como en Tijuana, B.C.

La carencia de servicios públicos, aunque menor que en el resto de los municipios del país, se ve incrementada espectacularmente por el tipo de desarrollo y las corrientes migratorias. La reforma, aunque explícita nuevas atribuciones, en estas entidades municipales la demanda supera con creces la capacidad técnica y financiera con que se cuenta.

LA REFORMA AL ARTICULO 115 Y EL DESARROLLO FRONTERIZO

El que previamente hiciéramos reconocimiento expreso de algunas de las desigualdades económicas sociales e implícitamente de la diversidad de condiciones políticas existentes en y entre los estados y municipios fronterizos, es porque sería un error el pretender abordar el avance de la aplicación del artículo 115, fracción por fracción, sin entender que cada una de ellas y en conjunto tienen por objeto descentralizar la vida nacional y promover el desarrollo municipal. Esto es, la reforma implica desarrollo regional. Para ello son necesarias adecuaciones a la Constitución de esos estados libres y soberanos; promover leyes y reglamentos a nivel municipal para el mejor aprovechamiento de lo que hasta hoy otorga a los municipios el 115 constitucional. Aquí, como en otros estados y municipios de la República el avance es muy desigual.

Las causas son diversas, pero entre otras: porque la reforma sorprendió a los estados y municipios fronterizos en distintos momentos políticos; una cosa es ganar la presidencia municipal y otra es saber promover el desarrollo con participación ciudadana; la concepción federal y estatal sobre los

municipios fronterizos y su papel en el desarrollo o por las limitantes que tiene el clausulado del artículo 115 constitucional.

Es cierto que ya son varios los municipios fronterizos que se benefician de los incrementos derivados del manejo del impuesto a la propiedad. Nuestras investigaciones arrojan una situación contradictoria, algunos municipios fronterizos obtienen resultados positivos en la prestación de servicios donde otros manifiestan que los gastos son superiores a los ingresos, incluyendo agua potable e incluso el servicio de limpia (Arce, J., 1986).

Son también diversos y contradictorios los argumentos que se han esgrimido para que, hasta la fecha, los estados no hayan transferido a la gran mayoría de municipios la responsabilidad y el control de algunos servicios como agua y vigilancia.

Existe una serie de servicios que debieran ser atribución del municipio, como la luz, el transporte, teléfono, correo, gas, banca, etcétera, por ser continuamente requeridos por la comunidad a los ayuntamientos (sobre todo en estos fronterizos donde las tasas demográficas son significativamente elevadas); ellos son hasta ahora una prerrogativa de algún administrador, "centralizado" o "desconcentrado", que no siempre se coordina con las autoridades municipales.

La reforma al artículo 115 constitucional es un avance, pero en las entidades municipales que hoy nos ocupan, además del explosivo crecimiento de necesidades sociales, existen fenómenos que se pudieran ubicar como "problemas fronterizos" propiamente dichos, que son comunes y fundamentales en la vida de los municipios fronterizos; éstos derivan de su ubicación geográfica tales como: límites geográficos, cruces, recursos naturales compartidos o bien aquellos procesos que han sido resultado de las crecientes interrelaciones entre México y Estados Unidos de América, como los de movimientos migratorios, exportaciones, inversiones extranjeras, políticas de control, relaciones y acuerdos informales entre municipios y condados; procesos de transculturización y otros.

El papel que el artículo 115 constitucional asigna explícitamente a los municipios deja a los ayuntamientos fronterizos atados

directamente a la federación, dado que desde el punto de vista del pacto federal aquello que aquí resulta lo más común de la vida diaria es competencia del poder central, cuestiones de migración, límites y aguas, relaciones internacionales y lo que de esto deriva no es materia municipal.

En la frontera, la promoción del desarrollo municipal (que no es sinónimo de cobrar impuesto y tramitar más presupuesto) implica: la promoción de actividades económicas allende la frontera, la regularización del uso de recursos transfronterizos y la elaboración de acuerdos con autoridades de los condados del país vecino. Para ello no hay nada explícito en la reforma, lo centralizado de las decisiones que se toman sobre frontera y desarrollo fronterizo, que generalmente se toman en la ciudad de México, convierte a los presidentes municipales, en el mejor de los casos, en gestores ante lentas y burocratizadas dependencias federales. Su capacidad de aglutinar esfuerzos locales e internacionales para el desarrollo fronterizo se verán comúnmente limitados a las relaciones que los ediles tengan con algunos funcionarios federales claves, en la toma de decisiones sobre el desarrollo de la frontera norte.

El éxito de la reforma municipal en los municipios fronterizos estará asegurado cuando se rebase la fase formal y se pase a la verdadera promoción del desarrollo municipal y a la disminución de disparidades. Ello implica reconocer la necesidad de recursos y facultades adicionales para que los ayuntamientos de los municipios fronterizos atiendan su problemática particular.

Existe desde ahora la necesidad de darle continua y mayor participación a los ayuntamientos fronterizos en diversos tratados y comisiones que atiendan asuntos bilaterales que están afectando la vida social, económica, política y cultural de los habitantes de los municipios fronterizos.

Un delimitamiento de competencias entre los diferentes niveles de gobierno no tiene por qué excluir a los municipios fronterizos de participar activamente en la toma de decisiones y diseño de políticas para la solución de los problemas que estén afectando a su comunidad, aun cuando éstos pudiesen tener carácter internacional.

BIBLIOGRAFIA

- Arce Luna, José. *El comportamiento de la tasa de ganancia en la industria de transformación en los estados de la frontera norte*. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1984.
- Arce Luna, José. *Los municipios y las reformas al artículo 115 constitucional (Encuesta)*. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1986.
- Bassols Batalla, Angel, "La división económica regional de México" en *Investigación económica*. Vol. XXIV, núm. 95 (3er. trimestre), México, 1964.
- Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal 1970*. SPP. México, D.F.
- Censo de Población y Vivienda 1970-1980*. SPP. México, D.F.
- Encuesta Socioeconómica Anual de la Frontera III*. El Colegio de la Frontera Norte, octubre 1985, Tijuana, B.C.
- Melesio Nolasco, José Carlos. "Movimientos Migratorios en Fronteras" en *Cuadernos de Ciencias Sociales*. Núm. 6, serie 2, UABC, Mexicali, B.C., 1986.
- Ojeda, Mario (compilador). *Administración del desarrollo de la frontera norte*. El Colegio de México, México, 1982.
- Percepciones y realidades de los municipios fronterizos*. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1986.
- Romus, Paul. "Zur Bestimmung des Begriff 'Region'" en *Raumforschung und Raumordnung* (22). Bonn, BRD, 1964.
- Stern, Claudio. *Las regiones de México y sus niveles del desarrollo socioeconómico*. El Colegio de México. México, 1973.
- Urrea, Blas (Luis Cabrera). *Veinte años después*. Ediciones Botas, México, 1983.