

Frontera norte de México: algunas consideraciones sobre su desarrollo futuro

Miguel Ángel Cárdenas
Institute for the regional studies of the Californias
San Diego State University

José Luis Trava Manzanilla
Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México

Resumen

El presente ensayo se concentra en un par de ideas básicas en un intento por aplicar una visión de conjunto, integrando algunos de los factores claves que intervienen en el proceso de desarrollo de la frontera. Se puede afirmar que las decisiones de inversión pública que se tomen para esta región serán seguramente el elemento de más influencia directa, aunque no el único, en su desarrollo futuro. A pesar de todas las dificultades, la frontera va a seguir siendo un imán en mayor o menor grado, para atraer población del interior del país. La frontera constituye un polo de desarrollo en donde el ecosistema se enriquece a través de la posición geográfica. Por lo anterior, es imperativo planificar, promover y ejecutar inversiones públicas y privadas productivas que permitan “sacar partido”, al máximo de dicha posición geográfica interpretada como un recurso. Simultáneamente, habrá que desarrollar los vastos recursos naturales disponibles.

Palabras clave: desarrollo fronterizo, inversión pública, ecosistema, recursos naturales, mercado externo, estados norteros, producto.

Abstract

The focus of this essay is a pair of basic ideas that try to apply a vision of group through incorporation some of the key factors that take part in the development process of the border. We can affirm that the decisions taken on public investment for this region will surely be the element having more direct influence on further development, but not the only one. Despite all difficulties, the border will still continue being an irresistible magnet attracting people from the South of the country. The border represents an authentic pole of development where ecosystem is enriched due to its geographical location. Regarding the previous statements, it is critical to plan, promote, and execute public and private investments that help to bring as many “advantages” as possible to said geographical location, which could be interpreted as a resource. At the same time, it is necessary to continue developing the huge available natural resources.

Keywords: border development, public investment, ecosystem, natural resources, external market, Northern states, product.

FRONTERA NORTE DE MEXICO: ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE SU DESARROLLO FUTURO

Por
Miguel Angel Cárdenas*
y
José Luis Trava Manzanilla**

Todo ejercicio de planeación y prospectividad regional está condicionado primeramente al marco conceptual con el cual se desee visualizar el futuro.

Desde el punto de vista de la metodología de sistemas, muy poca literatura existe sobre el tema de desarrollo regional. Uno de los pocos trabajos publicados en el proyecto "Mesarovic-Pestel" cuya obra titulada *Humanidad en la Encrucijada: segundo informe al Club de Roma*, de 1974, presenta modelos específicos derivados de un amplio marco conceptual a nivel global.

Recientemente, en un foro en San Diego, California, el connotado economista político argentino Raúl Prebisch abrió su discurso diciendo que actualmente le parecía infantil que su antigua profesión, por sí sola, fuera capaz de explicar y resolver los problemas macro regionales y nacionales de los países del tercer mundo, incluyendo Latinoamérica, y afirmaba que "... sólo entendiendo en forma integral la estructura del sistema y las variables físicas, tecnológicas, institucionales y socio-políticas, además de las económicas, se puede llegar al conocimiento de lo que realmente está sucediendo hoy día en términos de desigualdad y otros fenómenos que impactan sobre la estabilidad social".

Lejos de entrar en el tema de "marcos conceptuales", nos concentraremos en un par de ideas básicas intentando aplicar una visión de conjunto e integrando algunos de los factores claves que intervienen en el proceso de desarrollo de la frontera.

Primeramente, sin pretender hacer predicciones, utilizando instrumentos propios de un mago para tratar de "adivinar" hacia dónde debe ir la región fronteriza en los próximos 20 años, podemos afirmar que las decisiones de inversión pública que se tomen para esta región serán seguramente el elemento de más influencia directa, aunque no el único, en su desarrollo futuro.

¿Cuáles son los procedimientos y criterios actuales que definen esta inversión pública en la frontera? ¿Quiénes participan, qué datos se utilizan y qué horizonte temporal manejan? ¿Existe un marco realmente integral para

*Director asociado del Institute for the regional studies of the Californias, San Diego State University.

**Investigador del Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México, Mexicali, B.C.

estas tareas? ¿Qué sucede con aquellos sectores gubernamentales que todavía no están desconcentrados en la frontera? ¿Qué factores de tipo transfronterizo se toman en cuenta en el proceso? ¿Funcionan los COPLADES de los estados fronterizos con los mismos criterios que utilizan los COPLADES del resto del país? ¿Qué traslapes y duplicaciones ocurren entre los niveles gubernamentales en los procesos de inversión pública; como por ejemplo, en el caso del sector educativo? ¿Se hacen todavía evaluaciones por proyectos o por programas de inversión pública? ¿Qué porcentaje de las políticas del gobierno para la región, se traduce realmente en acciones específicas e inversiones congruentes con las mismas, principalmente las del nivel federal?

Todas éstas son interrogantes que se deben analizar de la manera más objetiva y constructiva posible, pues han sido motivo de inquietudes y señalamientos de muchos fronterizos desde hace ya varios años. Tomemos por ejemplo lo relacionado con las incongruencias entre las políticas diseñadas por el gobierno federal y las acciones resultantes de sus programas en la frontera. Un decreto presidencial, de agosto de 1983, otorgó un permiso a las maquiladoras de exportación para vender en Mexicali hasta el 20% de su producción, a sabiendas de que todos sus insumos son de importación, mientras que a la industria de capital nacional el mismo tipo de permiso le fue autorizado casi un año después, con la restricción adicional de que su nivel de integración, tanto en maquinaria como en materias primas, se establece con el mismo criterio que rige para empresas ubicadas fuera de la franja fronteriza. Este tipo de contradicciones son reflejo del conflicto que en ocasiones se produce entre el interés público y los intereses locales.

En algunos trabajos (ver por ejemplo: Víctor Urquidi, 1984) se ha mencionado la relativa decadencia de la agricultura en la frontera norte. Esto puede ser una percepción aparente que de todas maneras nos debe preocupar, pues este sector involucra a más de 70,000 ejidatarios, 3% del total nacional, y 15,000 pequeños propietarios. La superficie regada es de 1'250 (un millón doscientas cincuenta mil) hectáreas, 35% del total nacional; y el capital invertido en la agricultura de la región en 1970 representó el 27% del total de la nación, con un valor de la producción que fue el 14% de la cifra nacional. ¿Cómo estamos ahora, en 1985? En términos generales, creemos que el crecimiento de la agroindustria se ha quedado rezagado del proceso productivo, desaprovechándose lastimosamente la posición geográfica de la región con respecto al país que sabemos tiene el poder adquisitivo más alto del mundo.

Un examen cuidadoso del caso de Mexicali no se ha realizado. ¿Cuál es el estado actual de este sistema agropecuario? ¿Cuál es la productividad generada y cómo se reparte entre la población rural? El distrito de riego cuenta con 207 mil hectáreas, bajo un régimen en el que el proceso de reforma agraria ha propiciado un esquema bimodal único en México, en donde tanto ejidatarios como pequeños propietarios conviven en perfecta armonía. Aquí, a

diferencia de otras partes del país, como el valle del Yaqui, en Sonora, el reparto de la tierra fue bastante equitativo. Las unidades de producción que predominan son de 10 a 20 hectáreas. Se encuentran en este rango el 80% de los ejidatarios y el 50% de los propietarios. Solamente el 2% de éstos poseen superficies mayores de 30 hectáreas.

Los últimos diez años han contemplado un desarrollo agrícola lento pero sostenido. Sin embargo, se tiene un rezago tecnológico bastante notable con respecto a otras áreas agrícolas del país y ni qué decir con relación a nuestro poderoso vecino, el Valle Imperial. Un estudio amplio de sistemas nos ayudaría a entender lo que ha sucedido hasta ahora con las inversiones públicas, el uso de insumos y su impacto sobre la productividad; y nos permitiría diseñar estrategias encaminadas a lograr un mayor bienestar para la mayoría campesina, impulsando al mismo tiempo la generación de empleos suficientes para arraigar a la población en el campo.

¿Deben ser aquí las políticas de desarrollo diferentes a las de otras zonas agrícolas alejadas de la frontera? Realmente no se sabe. Desde luego, no es deseable tener inversiones que deriven a un “desarrollismo” productor de concentración de riqueza y generador de tensiones sociales. Pero, ¿cómo evitarlas si no podemos entender los fenómenos actuales y los impactos de una devaluación y de la actual crisis en esta población rural fronteriza?

Es incuestionable la importancia del agua en el futuro desarrollo de la región “Baja California—Sur de California” localizada dentro de la cuenca del río Colorado. El potencial de beneficio, o de conflicto, es enorme, dependiendo del enfoque.

La región consiste en dos áreas hidrológicas drásticamente diferentes: la porción Este, árida y caliente, pero sin problemas de abastecimiento de agua gracias al río Colorado. La parte Oeste, con un agradable clima mediterráneo que ha propiciado un enorme desarrollo urbano, pero con una aguda escasez de recursos hidráulicos.

De cada lado de la frontera, actuando en forma independiente, autoridades federales, regionales y estatales han desarrollado proyectos tratando de integrar estas dos subregiones, transfiriendo agua en dirección Este-Oeste (es decir, “horizontalmente”) teniendo como base, prioridades e intereses nacionales. El acueducto metropolitano de Los Angeles, el canal “Todo americano”, el acueducto Mexicali-Tijuana y otros proyectos públicos conforman la infraestructura de abastecimiento hidráulico actualmente en operación.

La planeación y el desarrollo a nivel nacional, sin embargo, parten del supuesto de que un volumen específico de agua sea transferido de los Estados Unidos a México siguiendo lineamientos establecidos por un tratado in-

ternacional que es supervisado por la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA).

Este punto de partida no es realista, simplemente porque los volúmenes de agua que se entregan anualmente a México son función de descubrimientos de entrada, al sistema de vasos de almacenamiento de índole estocástica y, por lo tanto, erráticos. Criterios de integración "Norte-Sur" (es decir, "verticales"). Deberían ser incorporados al proceso de toma de decisiones en ambos lados de la frontera, puesto que una sola fuente de abastecimiento de agua, de naturaleza impredecible, se comparte regionalmente con propósitos múltiples, (por ejemplo, desarrollo económico, redistribución del ingreso, etc., a través de usos agrícolas, industriales, domésticos, recreacionales, generación de energía eléctrica, regulación de avenidas, etc.)

A manera de ilustración, consideremos el caso de las reglas de operación de las presas de almacenamiento sobre el río Colorado. ¿Se han tomado decisiones en los últimos años, de acuerdo con prioridades establecidas, optimizando "horizontalmente" diferentes alternativas? No existe un consenso auténtico sobre el asunto. Debería desarrollarse un modelo para evaluar todas las posibilidades, por ejemplo, generación de energía hidroeléctrica, vs. navegación, recreación, control de avenidas, etc. Ahora bien, si añadimos el criterio de integración "vertical" mencionado anteriormente, incorporamos automáticamente al modelo una nueva dimensión de negociación dentro del marco general de optimización de decisiones: México necesita agua para la agricultura, no para generar energía eléctrica. De esta forma, si debido al alto nivel en los vasos de almacenamiento, necesario para darle mayor "carga" a las turbinas, se provocan avenidas peligrosas aguas abajo de la presa Hoover, los daños producidos en nuestro país podrían ser compensados por la nación vecina con las ganancias obtenidas por la venta de esta energía adicional.

Intimamente relacionado con todos los sectores, incluyendo el agropecuario, que en el sentido amplio abarca también el abasto de alimentos a la región, se encuentran las inversiones públicas en comunicaciones.

Tendría que producirse, en el corto plazo, la integración de carreteras Este-Oeste, la tecnificación de los anacrónicos sistemas de teléfonos (en Baja California, hasta hace unos cuantos años, estaban bajo el control de empresas privadas), así como la infraestructura de trámite aduanal y tránsito congruente con cada vez mayores transacciones transfronterizas que fluctúan en tipo y monto de acuerdo con la política cambiaria nacional. El proyecto, ahora realidad, del satélite mexicano, vendrá sin duda a ayudar de manera especial a la frontera, propiciando una mayor eficiencia de telecomunicaciones tanto hacia el interior del país como hacia el exterior.

Con todo lo anterior, ¿cómo será la frontera norte en el año 2000? Creemos que, en definitiva, la frontera va a seguir siendo un imán irresistible, en mayor o menor grado, para atraer gente del interior del país. Mientras exista la expectativa de obtener un ingreso mejor, es decir, que el diferencial entre el pago de factores de producción siga siendo significativo con respecto al del centro del país, el mexicano se seguirá moviendo hacia esta frontera en busca de mejores oportunidades. En un estudio reciente, Jorge Bustamante demuestra que, de la población que llegó a la frontera y no cruzó a los Estados Unidos (es decir, los migrantes internos), el 72% duplicó su salario en su nuevo empleo fronterizo, en relación al que tenía antes de su migración.

Afirmamos que: la frontera constituye un auténtico polo de desarrollo en donde el ecosistema se enriquece a través de la posición geográfica.

Es imperativo, ahora, planificar, promover y ejecutar inversiones públicas y privadas productivas que permitan "sacar partido", al máximo, de dicha posición geográfica interpretada como un recurso. Simultáneamente, habrá que desarrollar los vastos recursos naturales disponibles (por ejemplo, no se han mencionado la pesca y la producción de alimentos de origen marino utilizando técnicas de acuicultura).

Se trata de alcanzar, dentro de un marco realista, los más altos niveles de productividad que la tecnología y nuestra ubicación fronteriza permitan, promoviendo la generación de empleos suficientes para arraigar a los migrantes (o al menos a una significativa proporción de ellos) al agro de la frontera y/o al sector de las industrias de transformación, mismas que deberán crecer como resultado de la producción de materias primas en la región. De no ser así, nuestra única "industria" fronteriza seguirá siendo la de maquila, agudizándose cada vez más nuestra dependencia externa.

Por supuesto que habrá sectores de la industria que no tengan otra alternativa más que la de aprovechar exclusivamente la posición geográfica e integrarse cada vez más hacia el Norte (ver: Urquidi, 1984); pero no por esto debemos dejar rezagadas inversiones agresivas en mejoras tecnológicas.

Tenemos el caso por ejemplo, de la irrigación en el valle de Mexicali, donde es perfectamente factible incrementar las eficiencias en el uso del agua, cuando menos en 20% en el corto plazo, lo que significaría el rescate de millones de metros cúbicos que se podrían aprovechar, ya sea para extender la frontera agrícola regional o para aplicarse en usos alternativos industriales y domésticos.

Para terminar, una última consideración. La frontera, integrada desde siempre al proceso histórico de formación de nuestra nación (y aquí sobran ejemplos que no vamos a mencionar), y en la época moderna, integrada cada

vez más a su desarrollo social y económico a través de grandes inversiones y costosas obras de infraestructura del gobierno federal, resultantes de su política nacional, seguirá estando sin embargo, alejada siempre del "centro" del país. Es por esto que en esta región, más que en ninguna otra, los procesos de desconcentración de la administración pública hacia los estados y municipios jugarán un papel vital. Existen y seguirán existiendo a futuro una infinidad de ejemplos en donde el proceso de desarrollo fronterizo se frena debido a "cuellos de botella" que solamente se pueden resolver en el "centro". Un caso muy importante actualmente es el de los recursos financieros asignados a esta zona, a través de la ahora banca nacionalizada, mismos que deberán fluir con nuevos criterios que pudieran diferir totalmente de los criterios aplicables a otras regiones del país.

En diferentes escritos y foros de académicos se ha mencionado la existencia de varios "Méxicos". Nosotros diríamos que se ha tratado siempre de un solo México, pero con ecosistemas tales que definen regiones marcadamente diferentes. Los que vivimos en la frontera norte y diariamente estamos en contacto con su fascinante proceso de evolución (y aquí estamos hablando de cambios sociales, culturales, tecnológicos y económicos), tenemos la esperanza de que en el "centro" del país haya conciencia de que, lo que se ha dado en llamar "frontera norte de México", es en realidad un conjunto de ecosistemas que definen estructuralmente varias regiones, con un denominador común, pero con necesidades y procesos de desarrollo no sólo diferenciados entre sí, sino también con otras regiones del interior del país.

Con la consolidación cada vez mayor de las comunicaciones, la situación geográfica de la frontera no obliga necesariamente a pensar en el peligro de la vinculación o desnacionalización, como se ha sugerido en más de una ocasión. Hay elementos de juicio suficientes, corroborados a través de investigaciones llevadas a cabo en CEFNOMEX, para aseverar que las nuevas generaciones, lejos de separarse, cada día estarán más integradas al espíritu nacional.

BIBLIOGRAFIA

- BARKIN D. y T. King, *Desarrollo económico regional*. Enfoque por cuencas hidrológicas de México. Siglo XXI editores, 1970.
- BUSTAMANTE, Jorge A. "Migración interna e internacional y distribución del ingreso en la frontera norte de México". *Comercio Exterior*, Vol. 34, núm. 9, septiembre de 1984, pp. 849-863.
- JOHNSTON, Bruce F. "The design and redesign of strategies for agricultural development: México's experience revisited", en: *US-Mexico relations, economic and social aspects*. C.W. Reynolds y Carlos Tello, editores. Stanford University Press, 1983.
- MESAROVIC y Pestel. 1974. *Humanidad en la encrucijada: segundo informe al Club de Roma*. Fondo de cultura económica.
- ORIVE Alba, Adolfo. "La irrigación como factor de bienestar campesino", en: *Bienestar campesino y desarrollo económico*. Ifigenia M. de Navarrete. Fondo de cultura económica, México, 1980.
- TRAVA, José L. *Río Colorado: los excedentes de 1980. Análisis en retrospectiva*. Noviembre de 1984.
- URQUIDI, Víctor L. y Mario M. Carrillo. "Desarrollo económico e interacción en la frontera norte de México". Tercer coloquio Nal. de Estudios Fronterizos. El Colegio de México-CEFNOEX, diciembre de 1984.
- YATES, Paul Lamartine. *Mexico's agricultural dilemma*. The University of Arizona Press. Tucson, 1981.