

Lo que no resulta equitativo es que las puertas que permiten la aceptación o el rechazo de los trabajadores mexicanos se abran o cierren de acuerdo con los intereses unilaterales de los Estados Unidos.

7. La frontera hoy

EL GOBIERNO del Presidente Luis Echeverría, con el fin de contribuir a resolver los graves problemas que presenta el desarrollo de la franja fronteriza, ha llevado a cabo una serie de medidas de orden legal y administrativo destinadas básicamente a vincular en mayor grado la frontera con el resto del país, combatir el desempleo y hacer que el mexicano del extremo norte consuma productos de origen nacional.

Fue así como se creó el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) en 1970, y la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Fronterizo y Zonas y Perímetros Libres en 1971, que tienen por función coordinar los siguientes instrumentos, elaborados con el fin de desarrollar la frontera:

- 1) Continuación del otorgamiento de estímulos al establecimiento de industrias maquiladoras.
- 2) Concesión de franquicias para la importación de "artículos gancho".
- 3) Exención de pagos de derechos de aduana para la importación temporal de diversos insumos.
- 4) Exención de facilidades a empresas manufactureras que abastezcan a la zona fronteriza norte y a las zonas y perímetros libres del país.
- 5) Concesión de subsidios sobre ventas, equivalentes al total de la cuota federal neta en el impuesto sobre ingresos mercantiles que causen las ventas de pri-

mera mano que se realicen en la zona fronteriza.

- 6) Otorgamiento de subsidios equivalentes al 25% de los fletes ferrocarrileros, aéreos o marítimos que causen los productos. Esta contribución puede eventualmente ser elevada al 50% del valor de los fletes.
- 7) Declaración de la utilidad nacional de las pequeñas y medianas industrias que se establezcan en la franja fronteriza norte y en las zonas y perímetros libres (Decreto de marzo de 1974).
- 8) Facilidad para la libre importación de diversos artículos, maquinaria y equipos agrícolas e industriales.
- 9) Operación de fideicomiso para la creación de conjuntos, parques y ciudades industriales.
- 10) Concesión de estímulos para la construcción, ampliación y operación de centros comerciales en la zona fronteriza.

Se han presentado graves obstáculos derivados de los intereses norteamericanos involucrados en la zona Norte, que originan uno de los problemas de desarrollo regional más complejos que debe solucionar nuestro país, por la convergencia y concentración de situaciones problemáticas estrechamente interactuantes.

La migración interna hacia la frontera inducida por Estados Unidos durante el programa de braceros, continúa realizándose con los consecuentes efectos socioeconómicos para la región. La mayoría de los trabajadores que no encuentran empleo en Estados Unidos o que son deportados por ser trabajadores ilegales —cuando las presiones políticas y económicas domésticas hacen que se estime conveniente cerrar la frontera norteamericana— se establecen en las ciudades fronterizas creando graves problemas de desempleo. Los programas de desarrollo no han alcanzado a cubrir las necesi-

dades de una población que ha crecido 168% de 1950 a 1970 en relación nacional que ha aumentado 87% en el mismo período.

Por otra parte, el programa para el establecimiento de industrias maquiladoras también ha experimentado serios contratiempos. En 1975, durante los meses de enero y julio, 40 empresas maquiladoras fueron cerradas, dejando desocupadas a 26,000 personas, y existe la amenaza de que otras no vuelvan a abrirse si no se otorgan nuevas facilidades a los empresarios, principalmente norteamericanos, para su restablecimiento.

Otro aspecto que contribuye a dificultar el desarrollo de la salinidad de las aguas del Río Colorado, que forma parte de los tres principales sistemas de riego de la zona. Cuando los residuos de sal comenzaron a aumentar en las áreas bajas de irrigación del Río Colorado en el lado norteamericano, los Estados Unidos construyeron un canal para enviar las aguas salinas al Valle de Mexicali, lo que ha ocasionado serias pérdidas en la producción agrícola de la zona.

Los programas de industrialización y creación de centros comerciales turísticos para retener los ingresos de los habitantes fronterizos y el turismo, no han logrado detener la fuga de divisas hacia Estados Unidos. La balanza de pagos mexicana tiene un déficit crónico debido, en gran parte, a que el tradicional "superávit" derivado del turismo y las transacciones fronterizas, se ha reducido a causa de la mayor dinámica de los egresos que van hacia Estados Unidos respecto de los ingresos en la zona fronteriza.

Los aspectos mencionados anteriormente tienen una doble perspectiva; la primera está constituida por los problemas de las ciudades derivados de su proximidad con la economía norteamericana y su alejamiento del centro del país; la segunda, que engloba la primera, la constituyen las asimétricas relaciones económicas y políticas entre México y Estados

Unidos a lo largo de su historia, que derivan en una dependencia económica y política. Los principales problemas serán analizados según el concepto de "dependencia económica", ya que su tratamiento en base a este esquema contribuye a aclarar la naturaleza y extensión de las ataduras económicas y políticas que pesan sobre la economía nacional, pero debido a la gran cantidad de interpretaciones hechas a este concepto, es conveniente definir, para fines metodológicos, la connotación que se utilizará.

Una nación dependiente es aquella cuyo desarrollo económico se ve fuertemente condicionado por la expansión de otra economía, y dentro de ella, ninguna es totalmente libre de cierta interdependencia con las demás; sin embargo, ésta se vuelve dependencia cuando algunos países, los dominantes, pueden expandirse y ser autosuficientes mientras otros, los dependientes, pueden hacerlo únicamente como reflejo de esa expansión.

Los problemas de desarrollo que presenta la frontera norte a causa de su gran cercanía a la nación más avanzada del mundo, la atomización de sus actividades económicas, hasta muy recientemente, a simples intercambios con Estados Unidos y su falta de integración a la economía nacional, muestran claramente las características de subdesarrollo y dependencia económica de nuestro país.

1. Migración de mano de obra.

La constante migración de mano de obra mexicana legal e ilegal hacia Estados Unidos, algunas veces permitida, otras fomentada o condenada, pero raramente con una oposición efectiva norteamericana, ha inducido cambios internos, particularmente en la frontera norte, que han derivado en serios desajustes en el desarrollo regional de la zona por su enorme concentración de mano de obra y la falta de una infraestruc-

tura adecuada que proporcione ocupación y servicios a una población que crece a un ritmo más acelerado que el nacional.

El problema se ha agudizado a partir de la terminación del convenio de braceros en 1964. A las ciudades fronterizas llegan un gran número de inmigrantes que, al no encontrar trabajo en Estados Unidos o ser deportados, se establecen en las ciudades fronterizas; de ellos, un 70% tienen un promedio de edad que fluctúa entre 18 y 35 años, apenas saben leer y escribir y tienen dependientes económicos, generando una situación crítica, de tal manera que en la última década se ha registrado en la región un aumento del desempleo de 2.4% a 4.1% respecto del total de la población económicamente activa.

Al analizar el problema en el contexto de las relaciones asimétricas de dependencia económica de nuestro país con respecto a Estados Unidos, se observa que los factores de atracción que ofrece este país, debido a sus altos estándares de vida, su cercanía geográfica y los requerimientos para su expansión de una abundante mano de obra barata, tienen una gran incidencia en México, que por sus condiciones de subdesarrollo se halla incapacitado para proporcionar ocupación y evitar la fuga de mano de obra.

Podría pensarse entonces, que un nuevo convenio de braceros solucionaría los problemas de desempleo en México, particularmente en la frontera, además de proteger los derechos de los trabajadores que se encuentran ilegalmente en Estados Unidos, terminaría con las amenazas de una deportación masiva de los mismos; pero las garantías que dicho convenio pudiera consagrar para los trabajadores mexicanos carecen de aplicabilidad en la medida que, dentro del sistema político norteamericano, la legislación laboral es de competencia local, en donde los trabajadores mexicanos nunca han sido representados. Un cambio que concediera derechos e

instituciones que defiendan sus intereses en los estados norteamericanos, significaría la terminación del atractivo principal de la mano de obra mexicana que es su alto grado de explotación y la posibilidad para los empresarios agrícolas de deshacerse de ella cuando deja de ser útil.

Además, el número de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos, durante los convenios no ha respondido a sus intereses individuales, sino que ha estado directamente relacionado con las condiciones de recesión en ese país; de tal manera que, un nuevo convenio de braceros no parece ser la solución apropiada al problema porque dado el grado de dependencia de nuestra economía respecto de la norteamericana, no sería un convenio entre partes iguales y las condiciones de México quedarían subordinadas.

La posición del gobierno mexicano de responsabilizarse unilateralmente al no aceptar un nuevo convenio de braceros, aunque no sería realista pensar por el momento que modificará nuestra posición de dependencia, si podría llevar a una relativa disminución de la misma. Pero requiere de un programa de acción gubernamental coordinado para propiciar la búsqueda de soluciones que se deriven de un análisis científico de los procesos históricos y condiciones actuales del fenómeno migratorio interno e internacional.

El fenómeno se halla directamente relacionado con los grandes problemas de subdesarrollo nacional, fundamentalmente en el campo; por lo tanto, no es factible esperar una solución total; sin embargo hay aspectos cuya magnitud se puede reducir mediante acciones gubernamentales. El fortalecimiento de la estructura económica y social de la frontera es una medida parcial que puede contribuir a evitar el traslado de trabajadores de las ciudades fronterizas, pero es necesario avocarse a resolver las causas que generan la migración en el lugar donde se originan, mediante el fortalecimien-

to de programas de educación, industrialización y empleo en las regiones del país donde se inicia la emigración.

2. Industrias maquiladoras.

Las industrias maquiladoras forman parte del Programa de Industrialización Fronteriza establecido en 1965 que posteriormente fue integrado al Programa Nacional Fronterizo en 1970. Estas empresas constituyen, en principio, un paso aleatorio para resolver el problema de la desocupación en la zona y evitar así la fuga de mano de obra hacia Estados Unidos. Entre los objetivos que alentaron su creación se encuentran los siguientes: creación de empleos de carácter industrial para capacitar personal extraído en gran medida de actividades primarias; ampliación de mercados nacionales mediante la derrama de ingresos en la zona; incremento del movimiento comercial, bancario y de servicios, así como el turismo; incremento de la recaudación fiscal por ampliación de la actividad económica y la promoción de inversiones en ramas auxiliares.

El programa de industrias maquiladoras fue acogido positivamente por los empresarios norteamericanos debido a los bajos costos de mano de obra mexicana, las facilidades fiscales y la cercanía geográfica con Estados Unidos disminuyen los costos de elaboración en esta empresa y hacen competitivos sus productos en el mercado norteamericano con otros similares importados de diversos países.

La actividad de estas compañías empezó a declinar en la primera mitad de 1975. Entre los meses de enero y julio cerraron 40 de ellas dejando desocupadas a 26,000 personas. Los empresarios de las industrias maquiladoras argumentaron que esto se debe al incremento de salarios mínimos promedio en la región fronteriza de 1973 a 1975 en un 93%, el incremento de los costos de electricidad, gas, agua e impues-

tos que ocasionan que el alza del valor del producto se eleve, más que proporcionalmente el arancel que se paga al volver a introducirlo a Estados Unidos, la recesión económica norteamericana de la que las empresas maquiladoras no han podido escapar, los conflictos laborales derivados de la actualización de sindicatos y los trámites lentos en México que elevan los costos de maquilado. En otras palabras, se argumenta que el estado de recesión de la economía norteamericana y la pérdida de competitividad que está sufriendo México frente a otros países por los recientes incrementos salariales y, la creación de incentivos adicionales que no son ofrecidos por México, han detenido el incremento del número de maquiladoras en el país.

Ante tales circunstancias, y por la importancia creciente que tienen las maquiladoras para el desarrollo industrial de la zona y para la economía nacional, se hace necesaria una evaluación para determinar si los resultados obtenidos con el establecimiento de dichas empresas justifican una revisión y reestructuración de su programa con el objeto de otorgar mayores incentivos que se realizarán comparando los objetivos que inspiraron la creación de las empresas maquiladoras, mencionadas anteriormente, con sus resultados hasta el momento actual.

Respecto a la creación de fuentes de trabajo, es conveniente destacar que las maquiladoras se han concentrado en cinco ciudades fronterizas, (Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros) el 30 de abril de 1973, proporcionaron el 82.9% de la totalidad de los empleos provistos por esas empresas. No obstante los trabajos abiertos por estas industrias, el desempleo y el subempleo han crecido con mayor rapidez en los municipios fronterizos. Se observa que la mayor proporción de desocupados en relación con la PEA de los municipios fronterizos se encuentra precisamente en Ti-

juana, Mexicali y Ciudad Juárez que absorben el 53.6% del total de desempleados.

Puede afirmarse que la atracción de inmigrantes que ejercen las maquiladoras no es proporcional a su demanda real y aunque la inmigración a los grandes centros urbanos industriales es un indicio de los períodos iniciales de su expansión industrial, en el caso de las industrias maquiladoras no tienen el grado de permanencia y estabilidad de la industria que ha generado desarrollo económico y ha atraído inmigración en los grandes centros industriales.

Una de las características de las maquiladoras es su gran movilidad geográfica, por su propia naturaleza derivada de su función parcial en el proceso productivo industrial, la maquiladora tiene tanta estabilidad como la tengan las condiciones de explotación de la mano de obra donde se establezca. Esto ha quedado demostrado con la reciente desaparición de las plantas maquiladoras de Magnavox y la Packard Bell que trasladaron sus operaciones a otros países donde los salarios son menores que en México y dejaron sin empleo a cerca de 5,000 trabajadores.

En relación a que las maquiladoras incrementarían los ingresos de divisas, fortaleciendo la balanza de pagos, el informe del Banco de México correspondiente a 1974 señala que el saldo por exportación de maquiladoras en 1973 representó el 5.8% de los ingresos totales de cuenta corriente de la balanza de pagos y en 1974 el 7.1% de dichos ingresos. En la medida en que las maquiladoras se caracterizan por la movilidad de sus instalaciones, su aportación a la balanza de pagos es sumamente inestable e ineficiente para contar con ellas en programas de desarrollo independiente.

Respecto a que las maquiladoras incrementarían la población económicamente activa en el sector industrial de la frontera, diremos que no obstante el aumento de las maquiladoras que, para 1970 ya generaban el 27% del valor agregado