

IX DESARROLLO SOCIAL



INTRODUCCIÓN

Como resultado de las reuniones sostenidas entre los representantes de las secretarías de desarrollo social de los estados de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas, con funcionarios de la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte y de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno Federal, se presenta el siguiente documento que muestra un diagnóstico, retos y oportunidades en materia de desarrollo social para los próximos años en esta región y en el que se incorporan propuestas referentes a programas estratégicos y detonadores para enfrentar los principales problemas (relacionados con la vivienda, el empleo, el desorden territorial y la pobreza) que padece un número considerable de familias que viven en los estados de la frontera norte del país, principalmente en la franja fronteriza.

En los estados de la frontera norte subsiste un desarrollo regional heterogéneo, donde conviven zonas con un crecimiento económico pujante impulsado por la cercanía y el dinamismo del mercado norteamericano, y, por otro lado, regiones muy deprimidas económicamente.

La realidad socioeconómica y regional de la frontera norte del país hace necesario el establecimiento de acciones concretas y coordinadas en materia de desarrollo social entre el Gobierno Federal, a través de la SEDESOL, los Gobiernos Estatales y los Municipios que componen la franja fronteriza. Es prioridad de las entidades garantizar que los beneficios del desarrollo lleguen a todos los habitantes de la región, sin importar su lugar de residencia ni su condición social. En un proceso de autocrítica y buscando incrementar la eficacia y la eficiencia de los programas que se instrumentan, se llevó a cabo una revisión de las acciones gubernamentales para asegurar que en los siguientes años se logre un mayor impacto de los recursos asignados, se beneficie a más población, y lo más importante, se eleve de manera sustantiva la calidad de vida de los habitantes de la región, activando procesos que rompan la circularidad de la pobreza y generen un desarrollo sustentable, con base en un adecuado ordenamiento territorial.

9.1 DIAGNOSTICO

9.1.1 Situación del Desarrollo Social en la Región de la Frontera Norte

9.1.1.1 Desarrollo urbano y regional

El patrón de asentamientos humanos de los estados de la frontera norte se caracteriza por la gran concentración de población en unas cuantas ciudades, y por la dispersión de comunidades rurales donde viven un número muy limitado de personas. En las últimas décadas la región ha experimentado un crecimiento urbano acelerado: en el año de 1970 en las principales ciudades fronterizas se alojaba una población de dos millones de habitantes; veinte años después esta población superaba los tres y medio millones, y en el año 2000 rebasaba los cinco millones; creciendo el 200% en un periodo de treinta años. En las seis entidades federativas, ocho de cada diez habitantes viven en una ciudad.

De acuerdo con información del Censo General de Población y Vivienda 2000, en los 80 municipios de la franja fronteriza 3 de cada 4 personas vivían en localidades de 100 mil habitantes y más, en cambio, sólo el 11% de la población habitaba en localidades menores a los 5 mil personas. Sin embargo se presentaba una gran dispersión, debido a que casi 9 de cada 10 localidades eran menores a los 50 habitantes (cuadro 9.1).

Otro factor del crecimiento urbano es la atracción de la industria maquiladora asentada en las ciudades mexicanas fronterizas. Esta situación provoca falta de arraigo de la población flotante en las ciudades, asentamientos irregulares precarios y/o en zonas de alto riesgo, deficiencia de servicios de infraestructura básica, desorden urbano, deterioro de la imagen urbana y contaminación ambiental. El crecimiento vertiginoso en las principales ciudades fronterizas se encuentra dominado por un importante número de asentamientos que, sin ser planificados, surgen de forma dispersa, implicando altos costos en la dotación de servicios básicos de infraestructura y equipamiento.

Por otra parte, hay relativa desarticulación entre la región norte con el resto del país, así como dentro de la región misma. Las ciudades capitales de los estados fronterizos (excepto Baja California) difícilmente tienen relación directa con sus ciudades ubicadas en la franja, ejemplo de ello, en el estado de Sonora, donde San Luis Río Colorado que se localiza a más de 600 kilómetros de distancia de la capital de la entidad, lo que provoca una interconexión física y funcional de mayor intensidad con la ciudad vecina de San Luis, en Arizona. Lo mismo sucede con las demás ciudades fronterizas de los estados de Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas.

CUADRO No. 9.1 Localidades y Población Total, 2000.								
Tamaño de la Localidad	Región Frontera Norte				Franja Fronteriza			
	Localidades	%	Población	%	Localidades	%	Población	%
1-49	37,587	84.71	312,670	1.86	12,521	89.18	88,844	1.39
50-99	2,122	4.78	152,339	0.91	454	3.23	32,222	0.50
100-499	3,479	7.84	768,817	4.58	711	5.06	158,946	2.49
500-999	548	1.23	383,539	2.29	150	1.07	107,707	1.68
1,000-1,999	292	0.66	404,093	2.41	71	0.51	100,966	1.58
2,000-2,499	55	0.12	122,533	0.73	21	0.15	47,490	0.74
2,500-4,999	119	0.27	412,562	2.46	47	0.33	164,950	2.58
5,000-9,999	68	0.15	479,896	2.86	24	0.17	168,331	2.63
10,000-14,999	21	0.05	252,126	1.50	9	0.06	107,345	1.68
15,000-19,999	13	0.03	224,572	1.34	8	0.06	135,815	2.12
20,000-49,999	28	0.06	945,245	5.63	9	0.06	323,976	5.07
50,000-99,999	14	0.03	1,032,706	6.16	4	0.03	243,332	3.80
100,000-499,999	18	0.04	4,350,225	25.93	8	0.06	1,830,361	28.62
500,000-999,999	6	0.01	3,489,070	20.80	1	0.01	549,873	8.60
1,000,000-y más	3	0.01	3,446,865	20.54	2	0.01	2,335,956	38.52
Totales	44,373	100.00	16,777,258	100.0	14,040	100.0	6,396,114	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Actualmente, las ciudades y regiones se encuentran definidas por el Sistema Urbano Nacional (SUN), entendido como un conjunto de ciudades que funcionan de manera jerarquizada con relaciones de interdependencia, siendo las ciudades nodos estructurantes de las regiones, y cuyo funcionamiento se expresa a través de las interrelaciones que se generan entre ellas y sus áreas de influencia, por medio de los flujos de personas, bienes y servicios.

En este sentido, el Sistema Urbano Principal de la región de la frontera norte está conformado por 8 zonas metropolitanas, de las cuales 4 son transfronterizas (Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros); 2 interestatales (Torreón-Gómez Palacio-Lerdo y Tampico-Madero-Altamira); y 2 estatales (Monterrey y Saltillo-Ramos Arizpe-Artega); 4 aglomeraciones urbanas (Chihuahua, Guaymas-Empalme, Monclova-Frontera y Reynosa-Río Bravo) y 16 ciudades con más de 50 mil habitantes. A su vez, el Sistema Urbano Complementario (SUC) de esta región se conforma por 32 centros de población entre 15 mil y 50 mil habitantes. También se localizan 43,531 localidades rurales (menores de 2,500 habitantes).

En esta región, se constituyen las zonas metropolitanas y ciudades que actúan como principales ejes económicos del país, destacando como los más importantes:

- **Zona Metropolitana de Tijuana (Tijuana-Rosarito-Tecate).** Frontera situada junto al mercado más grande del mundo, posee vocación internacional que la convierten en una zona estratégica para varias regiones del mundo. Dentro de ellas destaca la región Asia Pacífico (conformada principalmente por los siguientes países: Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, Singapur y Malasia), que han incrementado sus inversiones con México, especialmente en la frontera norte.

A nivel nacional, Tijuana constituye la puerta de entrada al extenso corredor turístico que llega hasta el sur de Ensenada con importantes megaproyectos. Así como la salida de la producción pesquera y agrícola de Baja California que se dirige a los mercados estadounidense, asiático y europeo vía San Diego y Long Beach.

Tijuana es el municipio con el mayor número de plantas maquiladoras en el país (788, que dan empleo a cerca de 100 mil personas). Las tres garitas entre el Condado de San Diego y México (San Isidro-Puerta México, Otay Mesa-Mesa de Otay y Tecate-Tecate), registran el número de cruces más alto del mundo con el país vecino.

- **Nogales.** Es el puerto terrestre más importante del movimiento comercial, agrícola y ganadero de México. Por esta frontera cruzan los productos agropecuarios de los estados del Pacífico Mexicano, principalmente los provenientes de Sinaloa y Sonora.
- **Zona Metropolitana de Ciudad Juárez.** Identificado como uno de los principales conglomerados urbanos de la franja fronteriza (Ciudad Juárez, El Paso, Texas y Sunland Park, New México); conforman la más importante zona metropolitana industrial, comercial y de servicios del sureste de Nuevo México, oeste de Texas y norte de Chihuahua. Su área de influencia inmediata se extiende en un radio de 500 kilómetros, independientemente de las relaciones comerciales que alcanzan a nivel nacional e internacional.

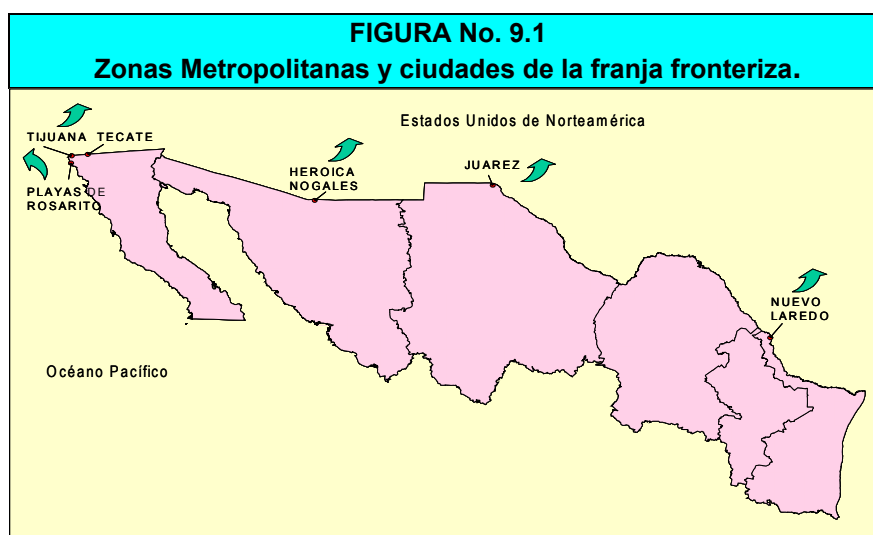
Esta zona constituye un centro de atracción de inmigrantes de otras regiones del país, no solo para los que buscan empleo en Estados Unidos, sino también para quienes se quedan del lado mexicano, debido al dinámico crecimiento de la actividad maquiladora (actualmente existen 308 establecimientos que dan empleo aproximadamente a 150 mil personas).

- **Zona Metropolitana de Nuevo Laredo.** Localizada estratégicamente sobre la Carretera Panamericana que comunica a dos grandes centros metropolitanos: San Antonio, Texas y Monterrey, Nuevo León (la segunda ciudad más grande de manufactura en México). En esta ciudad fronteriza es en donde se registra el volumen más alto de transporte de carga que cruza entre ambos países.

En lo que respecta al uso racional del suelo y su disponibilidad para la planeación de asentamientos humanos, áreas industriales y de servicios, se observa que la habilitación de la infraestructura existente se ha dado al margen de estrategias integrales de orientación espacial y de una visión clara del desarrollo integral de la región. Recientes balances de oferta–demanda de suelo indican que el sector formal de la economía, bajo el mecanismo de mercado, únicamente tiene capacidad para atender el 80% de la demanda de suelo y que el resto se satisface mediante

acciones relacionadas con la irregularidad y hacinamiento, a costos que, en lo social, económico y ambiental, resultan muy altos. La entidad de Baja California ha enfrentado estos problemas reiteradamente sin que la proliferación de asentamientos pequeños se haya contenido a la fecha.

Por la magnitud e intensidad en la urbanización, la frontera requiere de atención especial en los rubros de ordenamiento urbano y territorial, oferta de suelo-vivienda, dotación de servicios, vialidad y transporte, control de la contaminación y control de riesgos de salud pública.



9.1.1.2 Vivienda

Al respecto, se ha identificado el requerimiento de suelo y de viviendas para los próximos cinco años en las principales zonas metropolitanas y ciudades de la franja fronteriza norte y su utilización en el desarrollo urbano, específicamente para uso habitacional (ver el siguiente cuadro):

CUADRO No. 9.2
Requerimientos de suelo y viviendas 2001- 2006.

ENTIDAD FEDERATIVA	Total de suelo ha.	Suelo para uso urbano / ha.	Suelo para vivienda / ha.	Viviendas requeridas
BAJA CALIFORNIA				
ZM Tijuana	4,157	1,663	2,494	47,493
Mexicali	1,132	453	679	26,193
COAHUILA				
Ciudad Acuña	233	93	140	5,212
Piedras Negras	182	73	109	4,138
CHIHUAHUA				
ZM Ciudad Juárez	2,761	1,104	1,657	46,194
SONORA				
San Luis Río Colorado	351	140	211	6,122
Nogales	529	211	317	6,304
Agua Prieta	199	79	119	2,443
TAMAULIPAS				
ZM Nuevo Laredo	669	268	402	11,744
AGL. Reynosa-Río Bravo	1,348	539	809	19,605
ZM Matamoros	1,020	408	612	18,024

Fuente: SEDESOL.

Una de las necesidades más importantes que tienen los habitantes de la franja fronteriza es la vivienda, ya sea para reparación, mejoramiento o la generación de vivienda nueva. Con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, se observa que existían 3,915,466 viviendas particulares habitadas, con un promedio de 4.1 habitantes por vivienda.

Con respecto al déficit de vivienda, en el 2000 se estimaba que casi 90 mil hogares en la región no tenían una casa independiente que habitar, ubicándose en la categoría de hacinados. Adicionalmente, 185 mil casas necesitaban ser sustituidas, debido a que llegaron al término de su vida útil.

El rezago habitacional considera tanto el déficit de vivienda nueva como los requerimientos de mejoramiento habitacional, derivado de tres aspectos: la que necesita sustituirse; la que requiere ampliarse; y la que necesita repararse. Se detecta un rezago de 572,943 acciones de vivienda, que se dividen en 275,015 unidades nuevas, y en casi 298 mil unidades que requieren rehabilitarse, mantenerse o ampliarse.

De seguir con las mismas tendencias demográficas, se estima que para el año 2010 la población de la región demandará anualmente alrededor de 174,900 unidades nuevas para cubrir sus necesidades; y se requerirá un promedio anual de 77,862 acciones de mejoramiento.

En el proceso de producción de vivienda, el principal problema es la oferta de suelo urbano, que ha sido insuficiente e inadecuado para satisfacer apropiadamente los requerimientos. Un alto porcentaje de las operaciones del mercado inmobiliario se realizan al margen de las disposiciones jurídicas aplicables, en detrimento, principalmente, de la población de más bajos recursos. Asimismo, se tiene el ciclo invasión-regularización que ha superado las posibilidades de planificación y la creación de nuevas reservas territoriales, así como la escasa certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra y un ritmo poco dinámico de los procesos de desincorporación de terrenos del patrimonio federal y del régimen de propiedad ejidal. Subsiste una carencia de estrategias integrales de orientación espacial y una visión clara de desarrollo de la región.

En lo que respecta a la tenencia, se ha detectado que las viviendas propias se han incrementado en los últimos veinte años; es decir, en la actualidad cuatro de cada cinco viviendas particulares habitadas son propiedad de quien las ocupa.

Los esfuerzos para mejorar las viviendas en los renglones de dotación de agua, drenaje y suministro de energía eléctrica, muestran un abatimiento de los rezagos en términos de promedios nacionales en los últimos veinte años; sin embargo persisten marcadas insuficiencias en las diferentes regiones.

Un punto débil para apoyar la edificación de vivienda se refleja en el excesivo conjunto de trámites solicitados por las autoridades de los tres órdenes de gobierno para obtener los permisos, licencias y autorizaciones necesarios para su construcción. Esta situación inhibe la inversión en este campo, dificulta que los recursos económicos fluyan correctamente, incrementa los costos financieros por los retrasos y ocasiona que los proyectos, en muchos casos, no logren cristalizarse.

Con el fin de avanzar en la simplificación administrativa de los trámites y permisos requeridos para la construcción habitacional, (como parte de la estrategia para desregular la acción habitacional) se ha impulsado la instalación de Oficinas Únicas Municipales de Trámites para Vivienda, en aquellos municipios que por el crecimiento habitacional registrado, así lo necesitan; actualmente existen 26 oficinas únicas instaladas en las 6 entidades federativas.

Otro de los factores que inciden en la vivienda son los costos en materia de impuestos, permisos y licencias, que influyen en la producción habitacional, por lo que se han realizado esfuerzos de desgravación en dichos costos. Para ello, en la región, el promedio de estos costos han disminuido en casi 10 años de un 11.15% a un 3.73% del valor total de la vivienda.

Se detecta también una ausencia de criterios ágiles y de conocimiento general de la normalización de los elementos y componentes para la construcción de vivienda, así como una carencia en el uso de innovaciones tecnológicas que puedan significar edificación a menor costo, con mejor calidad o reducción en los tiempos de construcción. Institucionalmente, las fortalezas y debilidades de cada uno de los organismos públicos de vivienda se manifiestan en sus mecanismos y procedimientos de otorgamiento de créditos, así como en las dificultades en su operación, que demandan reingenierías para ampliar la cobertura sin perder su vocación financiera y social.

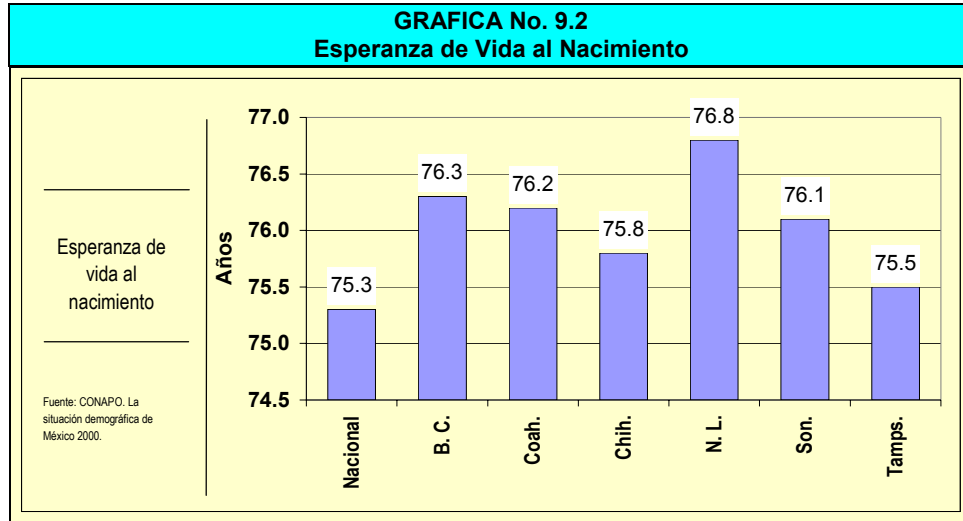
Con base en la distribución de ingreso por población ocupada, la demanda anual de vivienda se distribuye de la siguiente manera: quienes ganan hasta 3 salarios mínimos demandan el 62.5% de viviendas tipo básica; los que poseen ingresos entre 3 y 5 salarios mínimos requieren el 19.8% de viviendas de tipo social; los que ganan entre 5 y 10 salarios mínimos demandan el 11.6% de la oferta habitacional; y la población ocupada con ingresos mayores a 10 salarios mínimos requieren el 6% de viviendas de tipo medio, media alta y residencial.

9.1.1.3 Indicadores demográficos y de salud

Existen indicadores que reflejan y permiten medir las condiciones y la calidad de vida de la población; entre ellos se ubica la esperanza de vida al nacimiento que es el promedio de años que espera vivir una persona sobre la base de las tasas de mortalidad por edad para un año determinado.

A) Esperanza de vida al nacimiento

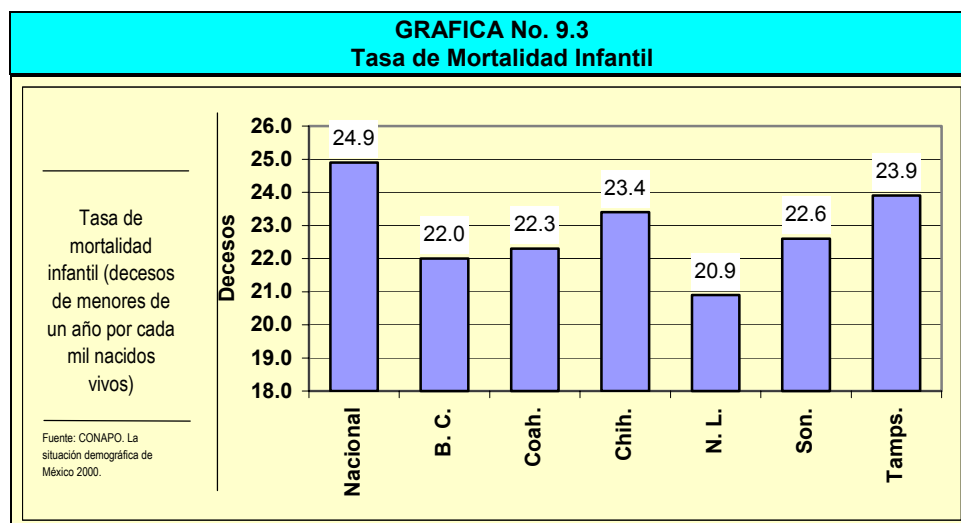
Según las proyecciones del CONAPO,¹ en el año 2000, la esperanza de vida al nacimiento de todas las entidades federativas de la región de la frontera norte fue superior al promedio nacional (75.3 años), a excepción del Distrito Federal. En el estado de Nuevo León y Baja California la esperanza de vida alcanzó los 76.8 y 76.3 años, respectivamente. El estado de Tamaulipas fue la entidad con la esperanza de vida más baja de la región con 75.5 años.



B) Mortalidad infantil

Respecto a la mortalidad infantil, que mide el número de defunciones de menores de un año de edad por cada mil nacidos vivos, generalmente referidos a 12 meses, se observa que en las últimas décadas los niveles de mortalidad infantil han sido inferiores a los vigentes a nivel nacional (24.9 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos), lo que es coherente con el mayor nivel de bienestar que usualmente se le ha atribuido a la frontera norte. De acuerdo con el CONAPO, para el año 2000, en Nuevo León y Baja California se registraron las tasas más bajas con 20.9 y 22.0 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos, respectivamente. En cambio, Tamaulipas tuvo la mortalidad infantil más elevada de toda la región con 23.9 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos.

¹ Consejo Nacional de Población. La Situación Demográfica, 2000. julio.



C) Atención médica y seguridad social

Con relación a la atención médica y de seguridad social de la población, el Censo de Población y Vivienda 2000 señala que de los casi 15.9 millones de habitantes que vivían en la región de la frontera norte, un poco más de 6.2 millones no contaban derechohabencia a un instituto de seguridad social, lo que representaba el 38.8% de la población total de la región.

Entre los estados de la región, Coahuila contaba con la menor tasa de población sin derechohabencia a instancias de seguridad social con el 29%, le seguían: Nuevo León con el 32.1%, Chihuahua con el 41.1%, Sonora con el 42.5%, Baja California con el 42.7% y Tamaulipas con el 47.6%. En la región de la frontera norte, el 38.8% de la población no se encontraba inscrito a los sistemas de seguridad social. En los municipios de la franja fronteriza, se ubicaban 2.4 millones de personas sin seguridad social de un total de 5.9 millones, es decir, el 41.4% de la población total.

9.1.1.4 Empleo

Dentro del desarrollo desigual que existe entre las franjas fronterizas de Estados Unidos y México, se encuentra la base de las actividades económicas que han influido en el intenso crecimiento de las ciudades fronterizas. En este sentido, las principales características son las siguientes:

- Abundancia de fuerza de trabajo barata
- Existen salarios diferenciales entre ambos lados de la frontera, que influyen en el abaratamiento en los salarios de los condados fronterizos
- Atracción de fuerza de trabajo del sur hacia el norte de México
- La mano de obra mexicana ha sido factor en la evolución y auge de la industria maquiladora de exportación
- La mano de obra barata es resultado de contradicciones nacionales de primera magnitud en el ámbito del desarrollo y del empleo

La región de la frontera norte basa su economía en los servicios y en la industria (principalmente la maquila). Según información del XII Censo General de Población y Vivienda, de los 5.9 millones de personas que se encontraban ocupadas, el 53.4% se dedicaban a actividades económicas relacionadas con los servicios, el 38.7% al sector industrial y sólo el 7.9% a actividades referentes a la agricultura, ganadería, caza y pesca. Los estados donde el sector primario tenía una importancia significativa, fueron Sonora, Tamaulipas y Chihuahua.

A partir de 1965, México comenzó a transformarse en un competidor importante y en receptor privilegiado de plantas maquiladoras norteamericanas, debido a las ventajas que significaba, además de la abundancia y bajo precio de la fuerza de trabajo, la cercanía territorial, que influyó en los costos de transporte y de operación, así como en la instalación del personal ejecutivo norteamericano. El desarrollo de las plantas maquiladoras en México fue notable, se radicaron principalmente en Ciudad Juárez, Tijuana, Matamoros, Reynosa y Mexicali y emplean de preferencia a mujeres y hombres jóvenes (ver cuadro siguiente):

CUADRO No. 9.3				
Establecimientos y Personal Ocupado en la Industria Maquiladora de Exportación en la Franja Fronteriza, 2000.				
Ciudad de la Franja	Número de Establecimientos (Promedio Mensual)	Número de Empleos (Promedio Mensual)	Ocupados Hombres	Ocupados Mujeres
Ensenada	98	15,067	6,440	8,627
Mexicali	194	60,063	29,010	31,053
Tecate	138	12,112	6,438	5,674
Tijuana*	788	187,339	100,254	87,085
Acuña	56	32,130	19,833	12,297
Piedras Negras	38	14,546	7,997	6,549
Juárez	308	249,509	135,311	114,198
Ojinaga	8	967	551	416
Agua Prieta	34	7,533	4,094	3,439
Nogales	90	38,633	20,829	17,804
San Luis del Río Colorado	39	11,471	5,676	5,795
Matamoros	119	66,023	28,941	37,082
Nuevo Laredo	54	22,603	13,485	9,118
Reynosa	117	66,091	34,376	31,715
Río Bravo	13	3,287	1,019	2,268

* Incluye Playas de Rosarito.

Fuente: INEGI. Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación 1995-2000.

A pesar de que la industria maquiladora representa una ventaja por los empleos que genera, tiene como desventaja la dependencia externa en la franja fronteriza. Dicha industria es bastante inestable a la situación económica y a la legislación de los Estados Unidos. Por otro lado, la industria maquiladora se basa en el bajo costo de la fuerza de trabajo en México, no sólo en comparación con Estados Unidos, sino con otros países del área que podrían ser posibles sustitutos.

En octubre del año 2000, el personal ocupado en la industria maquiladora en los estados de la región de la frontera norte llegaba a los 1.1 millones de empleos, cerca del 83.0% de los trabajos generados por esta industria en el país; sin embargo, para octubre del 2001, el personal ocupado en la industria maquiladora se

redujo hasta llegar a los casi 932 mil empleos, lo que representaba el 82.8% de las fuentes de trabajo que se generaron en dicha industria.

De acuerdo a la importancia de los empleos de la industria maquiladora por entidad federativa a septiembre del 2001, Chihuahua se ubicaba en primer lugar con cerca de 270 mil personas ocupadas; Baja California en segundo con casi 244 mil empleos, seguido por Tamaulipas con cerca de 165 mil; Coahuila con 107 mil; Sonora con 90 mil y Nuevo León con 56 mil empleos.

En el periodo de octubre del 2000 a octubre del 2001, se han perdido más de 179 mil trabajos en la industria maquiladora en los estados de la región. Las razones principales de esta reducción se relacionan con la situación de recesión económica que padecen los Estados Unidos y por su estrecha dependencia y vínculos con el dinamismo económico de ese país.

Los estados con las mayores pérdidas de trabajos en la industria maquiladora de exportación, de octubre del 2000 a octubre del 2001, son: Chihuahua con 65 mil empleos, Baja California con cerca de 47 mil, Tamaulipas con 23 mil, Sonora con casi 19 mil, Nuevo León con 16 mil y Coahuila con 9 mil.

De esta manera, Chihuahua ha sido el estado en donde más ha repercutido la recesión norteamericana, ya que 3 de cada 10 empleos perdidos en el país en la industria maquiladora de exportación se ubicaron en dicho estado del norte del país. También tienen cifras representativas en cuanto al déficit de trabajos en la maquila, las entidades de Baja California, Tamaulipas, Sonora, y Nuevo León.

9.1.1.5 Distribución del Ingreso Corriente Monetario

El ingreso monetario determina el nivel de la satisfacción de las necesidades más esenciales que se relacionan con la educación, el vestido, la alimentación, las condiciones de la vivienda, el patrimonio acumulado por el hogar, la infraestructura física dentro de la vivienda, la salud, etc.

A) Definición de Ingreso Corriente Monetario

Se define el ingreso corriente monetario como las percepciones en efectivo que recibieron los miembros del hogar durante un periodo de referencia a cambio de la venta de su fuerza de trabajo a una empresa, institución o patrón, así como el ingreso en efectivo y/o en especie de un negocio agropecuario o bien el ingreso en efectivo de un negocio no agropecuario o los rendimientos derivados de cooperativas de producción, propiedad de algún miembro del hogar, incluyéndose los alquileres, intereses, dividendos y regalías derivados de la posesión de activos físicos y no físicos, las transferencias recibidas que no constituyeron un pago por su trabajo y otros ingresos corrientes percibidos. Las principales fuentes de estas percepciones son: las remuneraciones al trabajo, la renta empresarial, los ingresos

por cooperativas, la renta de la propiedad, las transferencias y otros ingresos corrientes.²

B) Índice de Gini

El Índice de Gini es un indicador que permite medir la desigualdad en la distribución del ingreso corriente monetario de los hogares³. La información obtenida de la muestra del XII Censo de Población y Vivienda 2000, presenta la profunda inequidad en la distribución del ingreso de los hogares del país. Los estados del norte no son la excepción; por ejemplo, en Chihuahua el Índice de Gini llegaba al 0.595, el más alto de los estados de la región y casi igual al dato registrado a nivel nacional; seguido por: Baja California con 0.584, Tamaulipas con 0.560, Sonora con 0.546, Coahuila con 0.543 y Nuevo León con 0.536.

Cuadro No. 9.4 Distribución del Ingreso Corriente Monetario en la Región de la Frontera Norte, 2000.					
Deciles	Hogares	Ingreso Corriente Monetario (en pesos)	Promedio de Ingresos por Deciles de Hogar (en pesos)	Proporción de Hogares	Proporción de Ingresos
I	399,794	138,553,571	346.6	10.0	0.43
II	399,794	612,494,635	1,532.0	10.0	1.92
III	399,794	904,286,149	2,261.9	10.0	2.83
IV	399,794	1,183,852,754	2,961.2	10.0	3.70
V	399,794	1,532,302,340	3,832.7	10.0	4.79
VI	399,794	1,896,558,522	4,743.8	10.0	5.93
VII	399,794	2,423,798,396	6,062.6	10.0	7.58
VIII	399,794	3,183,385,420	7,962.6	10.0	9.95
IX	399,794	4,510,324,119	11,281.6	10.0	14.10
X	399,791	15,598,162,180	39,015.9	10.0	48.77
Totales	3,997,937	31,983,718,086	8,000.1	100.0	100.00
Gini	0.568730				

Fuente: Elaboración propia con base en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

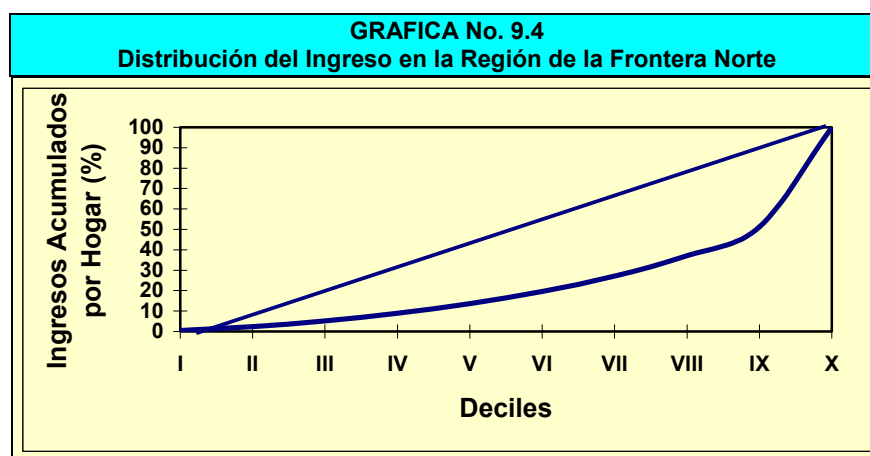
Respecto a la concentración del ingreso monetario en la región de la frontera norte, a pesar de que registraba un Índice de Gini más bajo que a nivel nacional (0.568 de la región contra 0.593 nacional), se observaban graves desigualdades. Por ejemplo, el 10% de los hogares con menores recursos de la región recibían sólo el 0.43% del total de ingresos monetarios, en cambio, el 10% de los hogares con mayores recursos obtenían el 48.8%, es decir, 113 veces más ingresos que el 10% de los hogares más pobres.

En los 80 municipios de la franja fronteriza existían más de 1.5 millones de hogares que generaban un ingreso corriente monetario mensual de 14,783 millones de pesos. Sin embargo, en estos municipios existía una profunda inequidad en la distribución del ingreso de los hogares, e incluso más alta que en la región (el Gini de la franja era de 0.576 contra 0.568 de la región), debido a que el decil I (el 10% de los hogares de menores recursos) apenas generaba el 0.6% del total del ingreso monetario y los hogares que forman parte de este decil, tenían ingresos mensuales

² INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2000.

³ El Índice de Gini es una medida de la concentración del ingreso que toma valores entre cero y uno. Cuando el valor se acerca a cero significa que la distribución del ingreso es equitativa y cuando el valor se acerca a uno existe la máxima concentración.

promedio de 541.5 pesos; en cambio, los hogares del decil X concentraban el 51.2% de los ingresos monetarios y obtenían ingresos mensuales promedio por 49,562.1 pesos a precios de febrero del año 2000.



Otro aspecto importante de la desigual distribución del ingreso en la franja fronteriza, es que los deciles del I al V (50% del total de hogares) generaban en conjunto el 13.6% de los ingresos monetarios y tenían ingresos promedio mensuales por 2,633.9 pesos, es decir, el decil X contaba con ingresos 18.8 veces más altos que el promedio de los primeros cinco deciles.

Cuadro 9. 5
Distribución del Ingreso Corriente Monetario en la franja fronteriza, 2000.

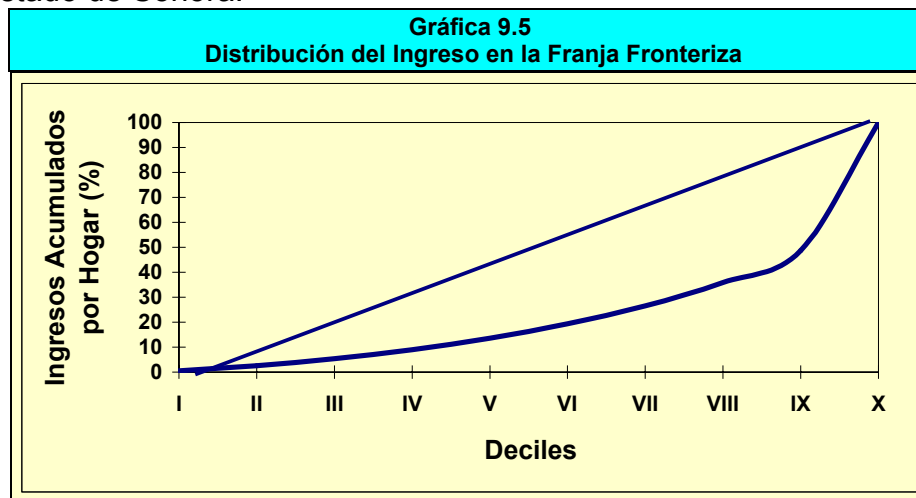
Deciles	Hogares	Ingreso Corriente Monetario (en pesos)	Promedio de Ingresos por Deciles de Hogar (en pesos)	Proporción de Hogares	Proporción de Ingresos
I	152,772	82,719,086	541.5	10.0	0.56
II	152,772	294,779,119	1,929.5	10.0	1.99
III	152,772	412,356,534	2,699.2	10.0	2.79
IV	152,772	544,340,290	3,563.1	10.0	3.68
V	152,772	677,763,078	4,436.4	10.0	4.58
VI	152,772	846,977,782	5,544.1	10.0	5.73
VII	152,772	1,064,015,978	6,964.7	10.0	7.20
VIII	152,772	1,374,633,141	8,997.9	10.0	9.30
IX	152,772	1,913,639,292	12,526.1	10.0	12.95
X	152,775	7,571,845,707	49,562.1	10.0	51.22
Totales	1,527,723	14,783,070,007	9,676.6	100.0	100.00
Gini	0.576 832				

Fuente: Elaboración propia con base en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Una gran parte de los 80 municipios que forman parte de la franja fronteriza presentaban elevados grados de concentración del ingreso, ya que el Índice de Gini llegaba al 0.577. Los municipios de la franja con el coeficiente más alto, fueron: Saric en el estado de Sonora (0.791), Agualeguas en Nuevo León (0.784), Hidalgo en Coahuila (0.777), General Bravo en Nuevo León (0.755) y Agua Prieta en Sonora (0.753); inclusive con un Coeficiente de Gini mucho más alto que el registrado en el estado de Chiapas (que se caracteriza por ser una de las entidades más pobres del

país y con los mayores niveles de concentración del ingreso al tener un Gini de 0.701).

No obstante que la franja fronteriza tenía una elevada concentración del ingreso, se ubicaban algunos municipios con una distribución mucho más equitativa. Como ejemplo, se mencionan los casos de los municipios de Nacozari de García en Sonora (0.425), Nava en Coahuila (0.427), Caborca (0.428) y Atil con (0.432), los dos del estado de Sonora.



9.1.1.6 Los niveles de pobreza de la región de la frontera norte⁴

A) Población en situación de pobreza

El análisis de la región y la franja fronteriza, evidenció que una población considerable se encontraba por debajo de la línea de pobreza.⁵ En la región el porcentaje de personas que se ubicaban en situación de pobreza llegaba al 24.8% del total, es decir, 4.1 millones eran pobres en algún grado y, 1.7 millones presentaban una situación de pobreza extrema. Los estados con la mayor proporción de población en pobreza se registraba en Tamaulipas (32.5%), le seguían Coahuila, Sonora y Chihuahua. En cuanto a la pobreza extrema, Chihuahua tenía el 13.8% de su población en esta situación.

Por otro lado, la evolución del indicador que estima el porcentaje de población pobre (índice de recuento), no permite conocer qué tan distante se ubican las familias pobres de superar la línea de pobreza, además dan una visión parcial del fenómeno. Por ello, se estimó otro índice que evalúa la profundidad y la severidad de la pobreza y capta el empeoramiento de las condiciones de los pobres, como el Índice de Foster, Greer y Thorbecke (FGT) que mide la distancia que existe entre los hogares pobres y la línea de pobreza, ponderado por la proporción de familias

⁴ La Muestra del Censo de Población y Vivienda del 2000, sólo consideró los ingresos monetarios de los hogares.

⁵ De acuerdo con el Banco Mundial, la línea de pobreza extrema por persona en la zona urbana fue de 282 pesos al mes y en el área rural llegaba a los 246 pesos, es decir, de un dólar diario para la pobreza extrema dos dólares diarios para la pobreza moderada. Estas líneas permiten hacer un comparativo con otros países.

en pobreza. El FGT es una medida que mide la severidad de la pobreza y que señala qué tan pobres son los pobres. En Chihuahua se tenía el FGT más elevado con 0.467, es decir, la pobreza de la población de este estado era más severa que la de cualquiera otra de las entidades de la región de la frontera norte. Por otro lado, a pesar de que Baja California no tenía una proporción considerable de población en situación de pobreza, el FGT de este estado era muy alto al llegar al 0.438. La interpretación de la cifra anterior, indica las condiciones en que se encuentra la población en pobreza del estado de Baja California, no obstante el porcentaje no muy alto de hogares en pobreza, la profundidad y la gravedad de las personas que están por debajo de la línea de pobreza necesitan urgentemente la atención de los tres órdenes de gobierno por medio de la aplicación de programas sociales. Respecto a las otras entidades, el indicador en Tamaulipas, Sonora, Nuevo León y Coahuila era menor a los estados señalados anteriormente, por lo que el número de personas en pobreza extrema es importante, pero no de la magnitud que pudiera existir en otras zonas del país.

Respecto a la franja fronteriza, existían 1.2 millones de personas en pobreza que correspondían al 19.6% de la población total. La pobreza extrema abarcaba a más de 514 mil personas que representaban el 8.1% del total. De entre los municipios con la mayor proporción de pobreza se encontraban: Bavispe en Sonora (64.9%), Manuel Benavides en Chihuahua (61.2%), Los Aldamas en Nuevo León (59.6%), Los Ramones en Nuevo León (58.4%), Méndez en Tamaulipas (51.5%) y Sáric en Sonora (51.4%). Por lo elevado de los porcentajes de la población en pobreza de estos municipios, es prioritario poner en marcha acciones referentes a la aplicación de proyectos productivos y de generación de empleos e ingresos que permitan mejorar las condiciones sociales de esta población en dichos municipios.

B) Perfil de la población en pobreza de la franja fronteriza

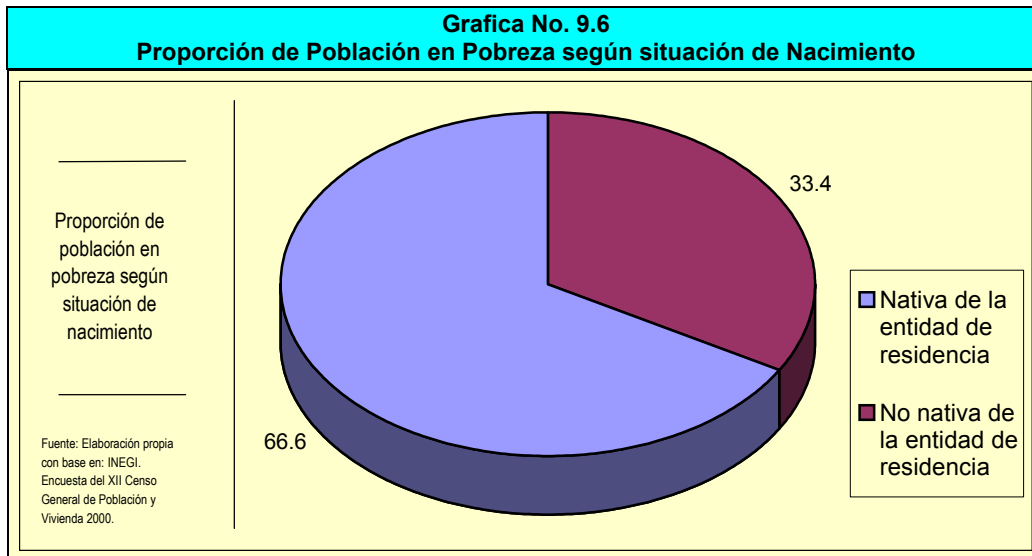
Dentro de las principales características de la población en pobreza extrema se observaron algunas variables que tienen una estrecha correlación con las condiciones de vida y los niveles de bienestar de la población.

CUADRO No. 9.6 Perfil de la pobreza de la población de la franja fronteriza
<ul style="list-style-type: none"> • Una parte importante de la población en pobreza extrema no es nativa de los estados que conforma la región de la frontera norte. • La mayoría de la población en situación de pobreza vivía en localidades urbanas de 100 mil y más habitantes. • Una proporción importante de familias en pobreza extrema habitaban en viviendas que eran casas independientes. La mayoría de las viviendas estaban construidas con techos de materiales endebles y con el servicio de agua entubada fuera de las casas. • La población ocupada en condición de pobreza se insertaba en el mercado de trabajo como empleados u obreros. • Las diferencias y las relaciones respecto al nivel de ingresos monetarios de los ocupados entre los pobres extremos y los no pobres eran de más de 10 veces. • El perfil educativo de los jefes de hogares en pobreza es bastante bajo, debido a que tres de cada cuatro tenían como máximo nivel de escolaridad la educación secundaria o básica.

1) Población en pobreza según situación de nacimiento

Con base en la muestra del XII Censo de Población y Vivienda 2000, se identificó que una gran parte de la población residente de la franja fronteriza se ubicaba en pobreza extrema y moderada y habían nacido en otras entidades distintas al lugar de residencia. Según las estimaciones realizadas, una de cada tres personas con algún grado de pobreza, migraron de otros estados. En el caso de los cinco municipios que componen la franja fronteriza del estado de Baja California, la proporción era mayor al 50%, es decir, una de cada dos personas en situación de pobreza no eran nativas de dicha entidad, por lo que en la franja de Baja California, la contribución más importante de pobres venía de la población migrante.

En cuanto al análisis de la población en pobreza extrema y la variable migratoria, se encontraban en esta situación 4 de cada 10 personas que habían nacido fuera de las entidades que componen la región, a excepción del los municipios de la franja del estado de Coahuila, donde sólo uno de cada diez pobres extremos tenía un lugar de nacimiento diferente al del estado de residencia.



La población en situación de pobreza que nació fuera de las entidades federativas de la región, venían principalmente (en orden de importancia) de: Jalisco, Sinaloa, Michoacán, Oaxaca y Durango que representaban casi un cuarto de la población en pobreza de la franja. Asimismo, otras zonas que aportaban población considerable en pobreza, eran: Sonora, Guanajuato, Distrito Federal y Zacatecas. Cabe resaltar, que un número significativo de pobres habían nacido en los Estados Unidos, tratándose aparentemente de México-americanos que regresaron a vivir con sus familias.

2) Población en pobreza según tamaño de localidad donde habita

Otra de las características de la población en condición de pobreza de la franja, era que 2 de cada 3 personas en esta situación vivían en localidades de 100 mil y más habitantes, concentrando dicho fenómeno en las grandes ciudades, esto se debe a

que casi tres cuartos de la población de la franja tenían como lugar de residencia ciudades de 100 mil personas y más, además de que en estas zonas es donde se presentan las mayores oportunidades de empleo, educación, centros de salud, viviendas, etc.

Cabe mencionar que en los municipios de la franja de Chihuahua, casi el 73% de la población en pobreza se ubicaba en las localidades mayores a los 100 mil habitantes y se concentraban principalmente en el municipio de Juárez.

3) Población en pobreza según tipo de vivienda

Uno de los datos interesantes del perfil de pobreza de la población de la franja, se refería a que el 88% de las viviendas de familias en pobreza, eran casas independientes y sólo el 6% contaban con un departamento en edificio o cuarto de vecindad. Este dato demuestra que la mayoría de las personas en esta situación llegan a construir sus viviendas y posiblemente lo sigan haciendo en terrenos irregulares, dado el elevado porcentaje de dicha población con casa independiente.

4) Población en pobreza según el tipo de material de su vivienda

Respecto a los materiales con los que están construidas las viviendas de los pobres, casi 2 de cada 3 casas tenían techos de materiales endeble (desecho, lámina de cartón, de asbesto, palma, tejamanil, teja y madera). En cambio, el 36% de las viviendas de la población en esta situación contaban con paredes de materiales ligeros (desecho, cartón, lámina de asbesto, carrizo, bambú, palma, barro, bajareque, madera y adobe). Por otro lado, el 8% de los pisos de las viviendas de las familias con menores recursos eran de tierra. Con ello se observa que el principal problema de las viviendas de la población en condiciones de pobreza de la franja eran los materiales con los que están contruidos los techos.

5) Población en pobreza y acceso a servicios públicos

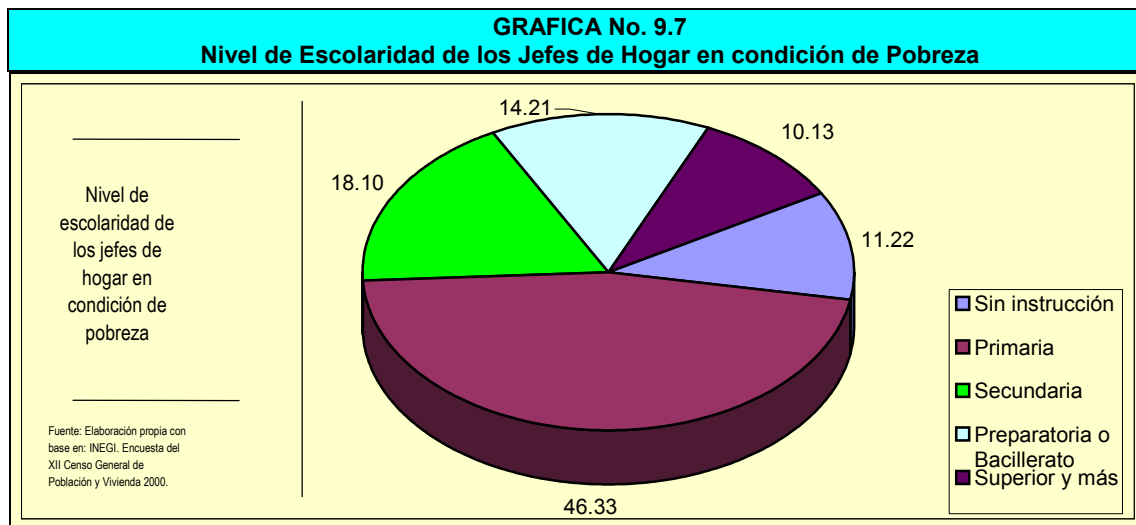
Con relación a los servicios públicos, casi el 37% de las viviendas de familias en pobreza carecen de agua entubada dentro de sus casas, dicho indicador era dos veces más alto que el de la región. Asimismo, sólo el 3% no tienen la disponibilidad de agua a diario. En cuanto a energía eléctrica, el 6% de las viviendas con menores recursos no contaban con este servicio, una proporción de más del doble que el dato registrado por la media de la franja y región. Por lo que respecta al servicio de drenaje, una de cada 4 viviendas de familias en situación de pobreza no contaban con esta infraestructura.

6) Población en pobreza y nivel educativo

El nivel educativo también presentaba una elevada correlación con la pobreza, debido a que el 10.5% de la población en esa condición era analfabeta, es decir, no sabía leer y escribir, un dato tres veces más alto que la media registrada en la franja fronteriza. Por otro lado, los jefes de hogares de la franja y en situación de pobreza tenía bajos niveles de escolaridad, ya que 3 de cada 4 tenían un nivel de escolaridad como máximo de secundaria, 14.2% contaban con preparatoria y sólo 1

de cada 10 habían terminado la educación superior; perfiles educativos bastante bajos para la región.

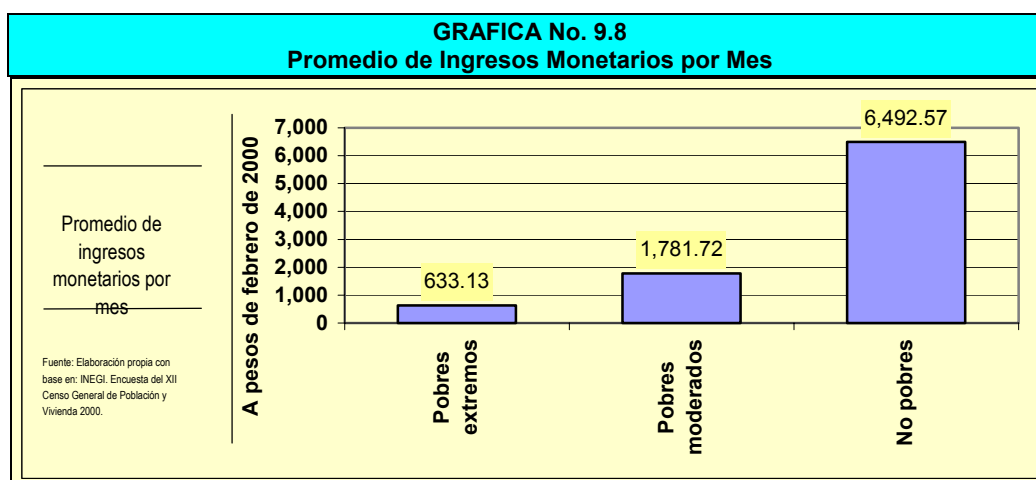
La inserción en el mercado de trabajo de los miembros de las familias de menores recursos de la franja muestra datos interesantes. Por ejemplo, el 62.6% de la población ocupada en condición de pobreza eran empleados u obreros, posiblemente la inserción de esta población se debía al auge de la industria maquiladora en la región de la frontera norte. De acuerdo a la importancia de la proporción, el 20.9% de los ocupados pobres se encontraban trabajando por cuenta propia.



7) Población en pobreza y la calidad de las fuentes de trabajo

Otro de los indicadores importantes para medir la calidad de las fuentes de trabajo que existían en la franja, son las horas trabajadas a la semana. En promedio, los ocupados que eran pobres extremos laboraban 41.9 horas a la semana, los pobres moderados 44.0 y los no pobres 45.2 horas. En este sentido, se puede decir que la población pobre no podría trabajar un mayor número de horas por razones ajenas a su voluntad (recorte de la producción, falta de materias primas, paros forzosos por falta de ventas, etc.).

El nivel de ingresos monetarios, es el indicador que más discrimina de las variables socioeconómicas consideradas en este análisis. La población ocupada en pobreza extrema, obtenía ingresos monetarios de 633.13 pesos mensuales en promedio, ni siquiera un salario mínimo. Los ocupados que eran pobres moderados recibían 1,781.72 pesos mensuales en promedio (casi tres veces más la diferencia de ingresos entre los pobres extremos y los moderados) y la población no pobre que se encontraba laborando obtenía ingresos por 6,492.57 pesos mensuales en promedio, más de 10 veces más que las personas en pobreza extrema.



9.1.1.7 Rezago educativo

La competitividad depende principalmente de la inversión en capital humano y físico, de la velocidad y de la capacidad de adaptación al cambio y de la eficacia con que se aprovechan los recursos. Por esta razón, los retos se agigantan para aquellas regiones donde los niveles promedio de educación y salud impiden la agilidad de respuesta. En el caso concreto de la frontera norte, entre las agravantes que inhiben el crecimiento de la inversión extranjera directa destacan la inseguridad pública y la carencia de fuerza de trabajo con niveles aceptables de calificación técnica.

A pesar de que en las últimas décadas han existido logros importantes en los indicadores relacionados con la educación básica, en la región de la frontera norte todavía se observan graves desigualdades. Con base en estudios del Colegio de la Frontera Norte y del Colegio de México, se señala que los inmigrantes de la franja fronteriza llegan a tener un nivel de escolaridad muy inferior al de los nativos y, es probable, que ese perfil educativo no tienda a ser modificado significativamente con estudios posteriores. Sin embargo, estos inmigrantes, por lo general, tienen un mejor perfil educativo, respecto del vigente en sus lugares de origen y al promedio y media nacional.

En síntesis, la supremacía de nativos sobre inmigrantes, en el ámbito educativo, parece responder, más que a la migración, a la estructura por edades y a la mayor oportunidad educativa que se ha venido brindando a las generaciones más jóvenes.

Para mostrar un panorama de la magnitud del atraso educativo de una parte importante de la población que vive en esta región, se presentan algunos indicadores que miden el rezago, que son: la población de 15 años y más que es analfabeta, sin instrucción y con primaria incompleta, población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela, y población de 18 años y más que no cuenta con la educación básica (9 años de estudio).

A) Analfabetismo

Uno de los indicadores más aceptados a nivel mundial que sirve para evaluar el desarrollo humano, y que se utiliza de comparativo internacional para medir el nivel de bienestar de la población, es la tasa de analfabetismo, que se define como la población de 15 años y más que no sabe leer ni escribir un recado. Según información del Censo de Población y Vivienda 2000, se registraron en los estados de la frontera norte, casi 456 mil personas de 15 años y más que eran analfabetas, lo que equivalía al 4.1%, muy por debajo de la tasa de iletrados a escala nacional, que llegó al 9.5%.

Entre las propias entidades de la región también se observan disparidades; por ejemplo, Nuevo León registró el porcentaje más bajo de analfabetismo con 3.3%; seguido por los estados de Baja California y Coahuila con tasas menores al 4%; Tamaulipas, Chihuahua y Sonora también presentaban tasas inferiores al promedio nacional. En términos absolutos, Chihuahua y Tamaulipas concentraban el 41.7% de los iletrados que existían en los estados de la frontera norte. Por lo que respecta a los 80 municipios de la franja fronteriza, más de 145 mil personas de 15 años y más eran analfabetas (casi una de cada tres personas en esta situación en la región, se ubicaban en la franja), lo que representaba una tasa del 3.6%, un dato casi tres veces menor al registrado a nivel nacional, además todos los municipios de la franja (con excepción de Hidalgo en el estado de Coahuila con una tasa del 10.8%) tenían tasas menores a la media nacional.

De acuerdo con la estratificación aplicada al índice de analfabetismo, se ubicaban como las áreas geográficas con los mayores atrasos y con muy alto grado en este indicador, los municipios de Hidalgo, Guerrero, Méndez, Manuel Benavides, Doctor González, Coyame de Sotol, Higuera y Gustavo Díaz Ordaz. Estos municipios requieren prioridad en su atención.

B) Población de 6 a 14 años que no asistían a la escuela

En el año del 2000, existían más de 195 mil personas de 6 a 14 años que no asistían a la escuela en los estados que componen la región, es decir, el 6.5% de la población de este grupo de edad.

En los municipios de la franja fronteriza, se observó que más de 85 mil personas de 6 a 14 años se encontraban sin asistir a la escuela, lo que representó una tasa del 7.6%, ligeramente superior al dato de la región, pero inferior al promedio nacional. A pesar de ello, casi el 44% de la población que no asistía a la escuela de la región se ubicaba en la franja, lo que se considera elevado.

Con base en el análisis estratificado, los municipios de la franja con los más altos rezagos en el indicador de población de 6 a 14 años que no asistía a la escuela, se encontraban: Janos, Guerrero, Manuel Benavides, Guadalupe, Ascensión, Ahumada, Cucurpe, Coyame, Villa Unión, Los Ramones y Jiménez.

C) Población de 15 años y más sin instrucción y con primaria incompleta

El atraso educativo de la población de 15 años y más que no contaba con primaria completa en la región de la frontera norte era de 2.2 millones para el año 2000, lo que representaba el 20.4% de la población de este grupo de edad, tasa menor a la nacional que era del 28.5%.

Las entidades con mayores rezagos en esta materia fueron: Tamaulipas, Chihuahua y Sonora. Respecto a los 80 municipios de la franja fronteriza, la tasa que se registró fue del 20.3%, muy similar a la media de la región en su conjunto.

La prioridad de atención a nivel municipal, se ubicaría en Manuel Benavides, Coyame del Sotol, Doctor Coss, Cucurpe, Méndez, Los Ramones, Hidalgo, Los Aldamas, Jiménez, Guerrero, Tubatama, Vallecillo, Praxedis G. Guerrero, Doctor González, Los Herreras, China, Arizpe, Sáric y Juárez.

D) Población de 18 años y más sin educación secundaria

A principios de los años noventa la educación obligatoria se extendió al nivel secundaria (de seis a nueve años de estudio), lo que significó que la población de 18 años y más que no tuviera terminada la secundaria completa se encontraba en condiciones de rezago. Las cifras indican que la carencia en esta materia es muy preocupante en la región, ya que ascendió a 4.6 millones, es decir, el 46.0% de la población de este grupo de edad. Por entidad federativa, se registró un rezago educativo igualmente considerable en todas las entidades, donde Chihuahua contaba con un 54.3% de su población de 18 años y más sin secundaria terminada (sólo en este estado se ubicaba un rezago más alto que la media nacional que llegó al 53.7%).

En los municipios de la franja fronteriza, 1.8 millones de personas de 18 años y más se encontraban con atraso educativo, representando el 48.9% del total, además de que 4 de cada 10 personas con dicho rezago en la región vivían en la franja. Entre los municipios con las tasas más altas sin el nivel básico educativo, se encontraban: Coyame (85.4%), Manuel Benavides (85.1%), Janos (84.7%) y Jiménez (83.1%). En el otro extremo, los municipios con los más bajos niveles de atraso educativo, son: Nogales (40.7%), Cananea (41.3%), Mexicali (41.9%) y Reynosa (44.5%).

9.1.1.8 Rezago en infraestructura física básica

El proceso de urbanización y migración que se ha desarrollado en la franja fronteriza, ha hecho presión sobre la dotación de servicios públicos y espacios apropiados para la población. Sin embargo, las familias en pobreza extrema habitan principalmente en las periferias de las ciudades fronterizas, bajo condiciones bastante precarias que afectan el bienestar familiar.

En el ámbito regional, la mayoría de los municipios de la franja fronteriza disponen de un nivel de vivienda y servicios relativamente elevado dentro del contexto

nacional. Ello se puede apreciar con la información del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, que presenta indicadores generales de la disponibilidad de servicios básicos y calidad de la vivienda. Dicha información advierte que la región y la franja poseen niveles superiores a los vigentes a nivel nacional, pero inferiores a los observados en el Distrito Federal y las entidades fronterizas de los Estados Unidos.

Cabe hacer notar que el acelerado crecimiento de la franja fronteriza ha contribuido a generar un rezago en la dotación de infraestructura básica, y si bien la cobertura es superior a la media nacional, existe aún un déficit importante. Los servicios públicos como la electricidad, la provisión de agua entubada y el drenaje, dependen en gran medida de la inversión que realice el Estado. De esta manera, se debe señalar que estos servicios son indispensables para la población, por lo que la carencia de dicha infraestructura en las viviendas implica precarias condiciones de salud e higiene y exponen a la población al padecimiento de enfermedades.

Una de las causas de una mayor demanda de infraestructura física se encuentra estrechamente correlacionado con los grandes flujos de población que migran hacia la franja fronteriza, en busca de mayores oportunidades. Otro grave problema que se tiene que enfrentar para dotar de servicios públicos a las ciudades urbanas de la franja, se relaciona con el uso del suelo en terrenos irregulares, que en muchas ocasiones implica grandes inversiones públicas, debido a la orografía de los terrenos existentes en la zona, lo que imposibilita la inversión de obras de infraestructura física, excluyendo a una parte importante de la población de los servicios públicos.

A) Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica

La carencia de energía eléctrica es un factor determinante que contribuye a generar una desigual posibilidad de participar en los sistemas de información y comunicación modernos, además de repercutir en el clima educacional de la población escolar y en los adultos al incrementar las desventajas para el pleno desarrollo de las potencialidades individuales y sociales.

En la región de la frontera norte se registraron cerca de 513 mil ocupantes en viviendas que no contaban con energía eléctrica, representando el 3.2% de total de la población. En algunos estados como Chihuahua y Tamaulipas la carencia de energía eléctrica llegó al 6.3% y al 5.0% de la población total de sus estados, respectivamente; concentrándose principalmente en las comunidades rurales.

Respecto al análisis de los 80 municipios de la franja fronteriza, se estimaron que más de 166 mil ocupantes en viviendas no contaban con energía eléctrica, lo que representó el 2.8% de la población total; sin embargo, existían municipios que tenían porcentajes de población muy elevados, como son los casos de: Méndez, Cucurpe, Juárez en Coahuila, Tubutama y Ocampo.

B) Ocupantes en viviendas sin agua entubada

De acuerdo con el Censo, en los estados que integran la región de la frontera norte casi 720 mil personas no contaban con el servicio de agua entubada y se ubicaban principalmente en las entidades de Baja California con el 6.8%; seguido por Chihuahua con el 5.9% y Tamaulipas con el 5.0%. En estos tres estados se concentró cerca del 63.9% de la población de la región que no tenía este servicio.

En los municipios de la franja fronteriza se encontraron a cerca de 306 mil personas sin agua entubada, que representaba el 42% de los ocupantes en viviendas que no contaban con este servicio en la región. El mayor déficit de población sin agua entubada en sus vivienda, se registró en los municipios de Jiménez, Ocampo, Playas de Rosarito y Doctor Coss.

C) Ocupantes en viviendas sin drenaje

Una de las mayores carencias que tiene la población de la región norte, es el servicio de drenaje. En el año 2000, la carencia de este servicio afectaba a 2.7 millones de personas ocupantes de viviendas que no contaban con dicha infraestructura, lo que representó casi el 17.0% del total de la población que vivía en los estados de la frontera norte.

Las entidades con mayores carencias eran: Tamaulipas con casi 712 mil personas (26.3%), Chihuahua con más de 443 mil (15.1%) y Baja California con 420 mil (18.6%). En los municipios de la franja fronteriza la falta del servicio de drenaje llegó al 17.0%.

D) Hacinamiento

De acuerdo con los diversos organismos internacionales, el hacinamiento se produce cuando en una vivienda duermen en un cuarto más de dos personas. El hacinamiento es lógicamente bastante más alto en las localidades rurales que en las urbanas donde hay una mayor proporción de viviendas de un cuarto y en las que las familias cuentan con un número más alto de miembros. El hacinamiento produce consecuencias negativas en la salud física y mental de los individuos. Cabe señalar que una alta densidad de personas generan incomodidades que vulneran el adecuado desenvolvimiento de las funciones biológicas que pudieran afectar el rendimiento laboral y educacional, y que a su vez actúan como factores reproductores de la pobreza.

Con base en información del Censo, había cerca de 832 mil viviendas con hacinamiento, es decir, 4 de cada 10. Lo anterior confirma el enorme problema que se presenta en la región, por lo que una de las principales prioridades sería la incorporación de programas de mejoramiento de la vivienda.

En la franja fronteriza se concentran cerca de 7 de cada 10 viviendas con problemas de hacinamiento. Al elaborar la estratificación del indicador de hacinamiento de la vivienda en los 80 unidades geográficas que forman parte de la

franja fronteriza, los municipios con población importante que cuentan con un muy alto grado de hacinamiento son: Acuña, Matamoros, Nuevo Laredo y Juárez. Respecto a los municipios con alto grado de hacinamiento, se encuentran: Nogales y Tijuana.

9.1.1.9 Retos y Oportunidades

A) Retos:

La región de la frontera norte presenta retos que se sustentan en las necesidades de vivienda, desarrollo social y en la necesidad de estructurar una política integral de eficiencia económica, que garantice simultáneamente su cohesión política, social y cultural, en plena armonía con la conservación de los recursos naturales. Los principales retos en materia de desarrollo social que se presentan para la franja fronteriza, se resumen en los siguientes:

- Consolidar el potencial económico de las ciudades, aglomeraciones urbanas y zonas metropolitanas que integran el Sistema Urbano Principal de la región norte, de acuerdo a su función jerárquica y conforme a la política de ordenamiento territorial
- Apoyar el desarrollo urbano sustentable de aquellas ciudades, aglomeraciones urbanas y zonas metropolitanas con influencia binacional, nacional y regional preponderante
- Promover inversiones estratégicas para apoyar la formación de reservas territoriales en las ciudades del Sistema Urbano Principal de la región y así garantizar los requerimientos de suelo urbano
- Elaborar proyectos integrales de desarrollo que generen alta rentabilidad económica y social, así como la realización de las obras de infraestructura y equipamiento urbano, orientados a mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales más desfavorecidos
- Satisfacer los requerimientos de suelo urbano, equipamiento y servicios básicos, a los grupos sociales que por su movilidad social se asientan en las ciudades de mayor dinámica económica de la región
- Fortalecer, en el marco del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, los principales ejes carreteros construidos en su paso por los cruces fronterizos de Tijuana, Nogales, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros
- Establecer las instancias de coordinación y participación de los tres órdenes de gobierno, así como de los sectores privado y social, con el fin de orientar el desarrollo bajo los principios de equidad y sustentabilidad
- Desarrollar instrumentos de planificación urbana que impulsen el aprovechamiento del espacio bajo una perspectiva regional de largo plazo
- Apoyar con programas de vivienda a la población que obtiene ingresos no mayores a los 5 salarios mínimos, prestando especial atención a más de la mitad de la población ocupada que gana hasta 2 salarios mínimos, para que bajo el principio de responsabilidad compartida puedan adquirir una vivienda

- Aumentar la participación de la banca comercial en el financiamiento habitacional, del mercado hipotecario comercial primario y los mercados de capital, pues la base de hipotecas como porcentaje del PIB es aún baja
- Incrementar la cantidad de subsidios dirigidos a la vivienda para atender a las familias de menores ingresos, mediante sistemas de créditos acordes con la capacidad de pago de las familias
- Incorporar a autoconstructores a programas de mejoramiento habitacional para la construcción de viviendas de manera formal y organizada
- Promover la participación de los representantes de los sectores público, privado y social en la producción, financiamiento y regulación de la vivienda, con el propósito de incrementar el mercado de la vivienda nueva y usada, así como las opciones de financiamiento hipotecario
- Ampliar la cobertura de programas relacionados con la certeza jurídica de la tenencia de la tierra
- Reducir la cartera vencida de los organismos de vivienda de la región
- Aumentar la capacidad productiva de la industria maquiladora de exportación, para recuperar la planta laboral perdida por la recesión norteamericana
- Incrementar el uso de materia prima nacional en la industria maquiladora de exportación
- Potenciar y desarrollar actividades con viabilidad económica, para disminuir la dependencia de la industria maquiladora de exportación
- Incrementar el valor agregado de los productos generados por la industria maquiladora de exportación para competir en el mercado nacional
- Igualar los niveles educativos y de salud de la población que vive en la región respecto a los habitantes de las entidades de los Estados Unidos que tienen frontera con México
- Instrumentar programas de generación de ingresos y desarrollo del capital humano para reducir los niveles de pobreza y marginación de la región
- Generar más empleos y con mayor calidad
- Ampliar la cobertura de los sistemas de seguridad social de la región

B) Oportunidades:

A pesar de los graves problemas que enfrenta la región de la frontera norte y la franja fronteriza, se presentan una serie de oportunidades que potencian el desarrollo económico, social y cultural de la región. Entre las principales, se encuentran:

- Aprovechar el Sistema Urbano Regional, planificando en condiciones de gobernabilidad territorial, competitividad económica y cohesión social y cultural
- Contar con mecanismos de cooperación binacional en materia de desarrollo urbano y regional

- Aprovechar la cercanía respecto al dinamismo de la economía norteamericana, mejorando la participación en su mercado
- El elevado nivel de educación y salud de la población que vive en la región de la frontera norte respecto al promedio nacional
- Aprovechar la mano de obra calificada que existe en la región

9.1.2 Diagnóstico de El Colegio de la Frontera Norte

Como se explicó en el capítulo general, una parte del proceso para elaborar el Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte consistió en propiciar, además de la participación de los funcionarios de los gobiernos estatales y de los funcionarios federales que interactúan en la región, la participación del sector académico y del público interesado en los temas sectoriales de la región. El coordinador de esta parte del diagnóstico fue el COLEF.

A continuación se citan algunos conceptos contenidos en el “Diagnóstico Integral de la Frontera Norte”, elaborado por el COLEF, sobre el tema desarrollo social.

9.1.2.1 Introducción

El objetivo central del presente diagnóstico es analizar por subsector, de modo cualitativo y cuantitativo, los principales problemas y factores que actualmente inhiben, retrasan y complican el desarrollo social en la región fronteriza del norte de México. Los subsectores diagnosticados en este reporte son cuatro: Desarrollo Social y Humano, Vivienda, Capacitación y Fortalecimiento Institucional y, por último, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.

9.1.2.2 Desarrollo social y humano

La frontera norte de México es una región singular del país. La lejanía del centro del país y del gobierno federal y su vecindad con los Estados Unidos han definido en grado importante el desarrollo de su estructura social y económica. Desde el decreto de Zona Libre en 1937 y la ejecución del Programa de Industrialización Fronteriza (también conocido como Programa Maquilador) en 1965, las entidades de la frontera norte y los municipios fronterizos han tenido constantes, y en ocasiones, considerables flujos de población e inversión en actividades económicas. Durante los años ochenta asentamientos humanos como Tijuana y Ciudad Juárez se vieron favorecidos por la instalación de maquiladoras y por un aumento de población sin paralelo en otros puntos del país.

De esta manera, la expansión de actividades económicas ha venido empujando hacia un patrón específico de cobertura de los satisfactores de bienestar de la población.⁶ Lo específico consiste en la accesibilidad de la población fronteriza

⁶ Los satisfactores de bienestar son todos aquellos bienes y servicios cuya función es la cobertura de las necesidades axiológicas del ser humano: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. Lo que cambia en el tiempo son los satisfactores con los cuales se cubre una necesidad, no las necesidades, que son finitas y absolutas. Un ejemplo ilustrativo de este

hacia un mercado transfronterizo de consumo de ciertos bienes y servicios.⁷ Adicionalmente, el crecimiento demográfico, originado por la amplitud y extensión del mercado de trabajo, ha generado significativas presiones sobre la capacidad que los gobiernos locales tienen para el otorgamiento de servicios públicos y equipamiento en general. Si bien las entidades fronterizas han aumentado considerablemente la cobertura de ciertos mínimos de bienestar, lo contradictorio, en tal situación, es la aparente desconexión entre el ritmo de crecimiento de los activos económicos y la escasa o nula capacidad de proporcionar aumentos asociados en las condiciones de vida de sus habitantes. Un ligero vistazo a ciudades como Tijuana, Ciudad Juárez, Reynosa o Matamoros, entre los principales centros económicos fronterizos, es suficiente para apreciar los problemas derivados de esta dinámica fronteriza: patrones inadecuados de expansión urbana y déficit en la cobertura de los indicadores sociales de bienestar a la altura de la cobertura que se ha alcanzado en los asentamientos humanos del sur de los Estados Unidos.

9.1.2.3 Los contrastes del desarrollo

Es recomendable entender el desarrollo social fronterizo en forma integral. Se trata entonces de observar si las actividades económicas que aumentan el empleo están ofreciendo las condiciones de ingreso adecuado para permitirles a los habitantes cubrir sus necesidades mínimas. Las condiciones de trasmigración y la posibilidad de acceder a mercados compartidos sólo han aumentado las desventajas de la interacción para los mexicanos y aumentado el diferencial de oportunidades a favor de los estadounidenses. Es conveniente evaluar las condiciones particulares de la vivienda en la frontera, la capacitación y el financiamiento de los gobiernos en relación a sus posibilidades de aumentar los satisfactores mínimos, así como la política de planeación y desarrollo urbanos, al estar asentada la población en localidades predominantemente urbanas, con ventajas y desventajas derivadas de la aglomeración.

Los estudios de agregación de indicadores de bienestar, que sitúa a localidades grandes o pequeñas en un lugar determinado de cobertura, requieren de estudios que ofrezcan información sobre su estructura de producción y distribución de bienes e ingresos. Tijuana, por ejemplo, contrasta con lo observado a escala nacional en que es mayor la tendencia a ocupar un puesto laboral como patrón y la mayor tendencia observada a percibir más de cinco salarios mínimos. Tendencias sobresalientes son: en Matamoros, Hermosillo y La Paz, el aumento de población ocupada que recibe menos de dos salarios mínimos, y la tendencia en La Paz,

razonamiento es que el ser humano siempre ha necesitado de protección corpórea; así que para cubrir esta necesidad básica ha producido ropa y ha construido viviendas y edificios. Ambos satisfactores han ido cambiando conforme se ha desarrollado la tecnología, pero la necesidad de protección ha permanecido como necesidad básica, axiológica, de los seres humanos. Mayores detalles pueden consultarse Manfred Max-Neef, *et al* (1986); y Sen, Amartya (1992).

⁷ Uno de los objetivos de la política federal en los años sesenta y setenta era la extensión e intensidad del mercado nacional hacia la frontera norte. Durante los sesenta y hasta principios de los ochenta se puede documentar la intención de acercar el consumo fronterizo al mercado nacional. Mayores detalles en Bermúdez Antonio J. (1966); García Contreras David y Héctor M. Vielma (1969); y Gonzáles A. Bernardo (1982). Paradójicamente, la extensión e intensidad del consumo se fortaleció a nivel transfronterizo y delimitó la relación, para el caso de la frontera mexicana, a fuertes lazos de intercambio comercial. Consultarse: Contreras V. José Luis *et al* (1985); Lara Valencia Francisco (1992); y Vázquez D. Blanca y Humberto Palomares L. (1998).

aunque marginal, del porcentaje de población sin ingresos. Estas tres ciudades están catalogadas en los estratos de mayor cobertura del bienestar mientras que Tijuana en un rango medio.

¿Crecer para repartir?

La documentación académica y las evidencias en relación al desarrollo social sugieren que el paradigma del desarrollo está cada vez menos sujeto al crecimiento económico y a la recepción masiva de capitales e inversión. Y seguramente existen instancias locales de configuración productiva y lazos de participación gubernamental que están logrando satisfacer con un alcance mayor la cobertura de satisfactores de bienestar, más allá de las posibilidades del mercado y del crecimiento económico. La crisis de inicios de los ochenta y mediados de los noventa, así como los auges de finales de los ochenta y principios de los noventa, del siglo que concluyó, son sucesos que afectan la estructura económica de producción, pero sus efectos son escasos desde la perspectiva del desarrollo. El desarrollo no ha sido el resultado del crecimiento económico en la frontera norte.

9.1.2.4 Vivienda

El modelo de crecimiento regional que han experimentado las ciudades mexicanas de la frontera norte ha tenido un impacto directo en el mercado formal e informal de la vivienda. Por un lado, existe una mayor demanda de vivienda debido al alto crecimiento de la población, la incapacidad económica en la adquisición de la misma dado el alto costo que tiene en la frontera recursos como el suelo, la pérdida del poder adquisitivo del salario de los trabajadores, etc. Por el otro, la falta de terrenos disponibles para la promoción de un crecimiento ordenado y planificado generó el fenómeno de la invasión de predios en los que se auto-construyeron una gran cantidad de viviendas. Es por ello que sus impactos extremos se ubican en las colonias populares y en la periferia urbana.

A) Vivienda: rural vs urbano

Las comunidades fronterizas del norte de México muestran un comportamiento diferente en materia de vivienda dependiendo de su situación urbana ó rural. En las zonas no urbanas se concentran los mayores rezagos cuantitativos y cualitativos. Por ejemplo, en el año 2000, de las localidades fronterizas rurales del estado de Chihuahua tan solo el 25% de las viviendas contaban con drenaje conectado a la red pública, y 33% no tenían ningún tipo de drenaje. En contraste, en la localidad de Juárez el 88% de las viviendas cuenta con drenaje conectado a la red pública y el 6% tiene ningún tipo de drenaje.

B) Vivienda: déficit cuantitativo

La problemática social en materia de rezago habitacional en las poblaciones de la frontera norte debe diferenciarse en dos tipos: 1) cuantitativo⁸ y 2) cualitativo⁹, con el fin de no desvirtuar las dimensiones del problema.

⁸ El rezago cuantitativo se refiere a la falta de vivienda, es decir, se relaciona con el cálculo de hogares sin vivienda, comúnmente llamado déficit, y con las viviendas del inventario habitacional que requieren ser sustituidas, debido a la mala

En 1990 existían 623,416 viviendas en las áreas urbanas de la frontera norte, en tanto que para el 2000 eran 1'261,028 viviendas; por lo que el incremento alcanzado fue de 637,612. En términos del rezago de vivienda, este ha tenido un ligero incremento de 1990 al 2000. Por ejemplo, Acuña en 1990 tuvo un déficit de 56 viviendas, el cual para el año 2000 llegó a ser 631 viviendas. El resto de las áreas urbanas fronterizas han experimentado situaciones similares a la antes mencionada (véase cuadro 9.7):

C) Vivienda: déficit cualitativo

El déficit cuantitativo de viviendas no es tan alarmante como el cualitativo, que tiene su expresión en que sus características de densidad, hacinamiento y de deterioro o calidad de materiales no satisface el mínimo de bienestar de sus ocupantes.

CUADRO No. 9.7					
Viviendas Propias de Acuerdo a su Rezago, Densidad y Precariedad por Ciudad (2000).					
Ciudad	Déficit Viviendas	Hab./Viv.	Hab./cuarto	% Paredes ¹	% Techos ²
Tijuana	4,092	4.12	1.35	1.50	2.09
Mexicali	1,878	3.95	1.18	1.51	2.78
Nogales	521	4.17	1.44	2.18	13.75
Cd. Juárez	4,958	4.14	1.40	0.62	1.41
Acuña	631	4.30	1.66	5.26	11.96
Piedras Negras	549	4.07	1.31	1.04	7.08
Nuevo Laredo	1,365	4.19	1.43	2.06	4.41
Reynosa	1,695	4.08	1.43	0.87	3.55
Matamoros	1,699	4.04	1.48	1.29	10.77
Monterrey	13,677	4.32	1.16	0.44	1.27
Pro. Nacional		4.50	2.40		

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

Nota: 1. Porcentaje de viviendas particulares habitadas con paredes de material de desecho y lámina de cartón

2. Porcentaje de viviendas particulares habitadas con techos de material de desecho y lámina de cartón.

La densidad de ocupación de las viviendas, en general, decreció a lo largo del periodo 1980 al 2000. En el caso de Ciudad Juárez esta pasó de 4.9 habitantes por vivienda en 1980 a 4.1 en 2000, por su parte, Mexicali transitó de 5.1 a 3.9 en el mismo periodo. El resto de las áreas urbanas de la frontera norte el promedio de habitantes por vivienda es inferior al 4.5 del promedio nacional (véase cuadro 9.8).

En cuanto al deterioro de la vivienda, se determinó como indicador de precariedad al tipo de material en techos y paredes. En el primer caso, ascendió a 30,855 viviendas con techo de materiales de desechos y lámina de cartón para las principales ciudades de la frontera norte. En este rubro, las localidades de Nogales, Acuña y Matamoros presentan los mayores rezagos, los cuales representan el 13.75%, 11.9% y 10.77% de las viviendas respectivamente (véase cuadro 9.8).

calidad de los materiales utilizados en la edificación, o bien, porque han llegado al término de su vida útil; este rezago implica la construcción de viviendas nuevas.

⁹ Cualitativamente, el rezago habitacional se refiere al número de viviendas existente en el inventario, pero que por sus características de ocupación y de deterioro o calidad de materiales, no satisfacen un mínimo de bienestar para sus ocupantes; este tipo de rezago implica realizar ampliaciones o rehabilitaciones en las viviendas ya existentes.

Por su parte, el número de viviendas particulares habitadas con paredes de material de desecho y láminas de cartón es menor al anterior indicador. Las ciudades de Nogales, Acuña y Nuevo Laredo presentan los más altos porcentajes de viviendas con éstas características.

Aún los anteriores indicadores no alcanzan a mostrar la problemática que existe en lo que respecta a las condiciones de precariedad de las viviendas en algunas ciudades de la frontera. Por ejemplo, en Ciudad Juárez el 25% de las viviendas, aproximadamente 75,000, están en condiciones inaceptables por los materiales de baja calidad, la falta de servicios urbano y los espacios con dimensiones inadecuadas (IMIP, 2000).

D) Vivienda: distribución de servicios públicos por estrato social

Los diversos indicadores sociales arriba mostrados solo muestran la inequitativa distribución entre las principales ciudades de la frontera norte, pero no muestran la desigual distribución entre los distintos estratos sociales.

La distribución de servicios públicos dentro de la vivienda entre los distintos grupos sociales constituye los elementos más sensibles y deteriorados de las condiciones de vida de la población fronteriza (Guillén, 1990). En general, el 74% de la población de las principales ciudades fronterizas cuenta con agua entubada dentro de la vivienda. Sin embargo, la proporción de hogares con ese servicio en el cuartil más bajo de ingresos oscila entre el 50% y 60% comparado con el 80% y 90% de cobertura en el cuartil más alto de ingresos. Las ciudades de Nogales y Matamoros muestran con mayor claridad la inequidad en la disponibilidad de agua entubada dentro de la vivienda. En el primer caso, el 78.1% de las viviendas en donde vive población del cuartil de mayor ingreso dispone de agua entubada dentro de la vivienda. Por su parte, tan solo el 52.3% de las viviendas donde vive población de bajos ingresos dispone de agua dentro de la vivienda.

En contraste, una ciudad con menores disparidades en términos de distribución de agua es Piedras Negras, en la que más del 75% de las viviendas independientemente del nivel de ingreso disponen de agua dentro de la vivienda (véase el cuadro siguiente):

CUADRO No. 9.8					
Viviendas Con Agua Entubada Dentro de la Vivienda Por Ingreso y Ciudad					
Ciudades	Cuartiles de Ingreso (Porcentajes)				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Promedio
Tijuana	64.9	64.4	68.8	84.0	73.8
Mexicali	69.2	73.3	82.5	90.7	81.4
Nogales	52.3	54.8	66.4	78.1	65.0
Cd. Juárez	67.2	74.1	81.7	91.0	80.3
Acuña	51.9	64.1	72.8	85.7	68.9
Piedras Negras	77.8	82.7	85.1	96.4	85.5
Nuevo Laredo	67.8	67.1	78.0	87.9	75.6
Reynosa	54.9	61.8	74.8	88.8	70.9
Matamoros	43.7	55.2	62.2	81.4	60.2
Mpios. Front.	60.7	68.0	75.4	87.1	

Fuente: XII Censo de Población y Vivienda, (INEGI), 2000.

La relación entre cobertura de drenaje e ingreso muestra mayor disparidad que el anterior indicador. El promedio general de cobertura de este servicio en las principales ciudades fronterizas es de 66%. Las ciudades de Acuña, Matamoros, Reynosa tienen porcentajes de viviendas conectadas al drenaje por abajo del promedio de los municipios fronterizos, independientemente del nivel de ingreso.

Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, el caso más crítico en cuanto a la baja proporción de viviendas conectadas a la red de drenaje es del de Acuña, sin importar el nivel de ingreso. En contraste, la ciudad de Nuevo Laredo mantiene el caso opuesto, un alto porcentaje de la población vive en viviendas conectadas al drenaje, independientemente de su ingreso.

CUADRO No. 9.9					
Viviendas Conectadas a la Red de Drenaje por Ingreso y Ciudad					
Ciudades	Cuartiles de Ingreso (Porcentajes)				Promedio
	Q1	Q2	Q3	Q4	
Tijuana	67.2	67.0	71.5	84.4	75.01
Mexicali	53.2	60.5	71.1	81.5	75.5
Nogales	74.0	75.0	81.4	89.1	88.3
Cd. Juárez	79.3	85.7	89.4	94.2	60.1
Acuña	43.9	55.4	62.0	78.6	79.2
Piedras Negras	73.5	73.4	77.9	92.0	69.7
Nuevo Laredo	80.1	82.4	88.7	93.1	68.6
Reynosa	52.1	60.0	67.3	82.6	86.3
Matamoros	52.2	65.9	71.7	86.0	81.1
Mpios. Front.	57.2	67.1	73.8	84.4	66.3

Fuente: XII Censo de Población y Vivienda, (INEGI), 2000.

La cobertura del servicio eléctrico muestra mayor ubicuidad con una cobertura de 96.8% en las principales ciudades de la frontera. En el cuadro 9.10 se puede observar que el diferencial de cobertura entre los diferentes cuartiles de ingreso es mínimo, el mayor diferencial existe en Acuña. En suma, el servicio eléctrico es uno de los servicios que mejor cobertura presenta no solamente a nivel frontera sino también a nivel nacional con un 95%.

CUADRO No. 9.10					
Viviendas que disponen de Electricidad por Ingreso y Ciudad					
Ciudades	Cuartiles de Ingreso (Porcentajes)				Promedio
	Q1	Q2	Q3	Q4	
Tijuana	94.0	95.5	96.7	98.5	96.9
Mexicali	94.9	97.5	98.6	98.3	97.6
Nogales	89.1	91.9	95.3	97.5	94.2
Cd. Juárez	95.2	98.0	98.5	98.6	97.8
Acuña	88.3	95.5	98.2	99.6	95.5
Piedras Negras	97.0	98.6	99.0	99.7	98.6
Nuevo Laredo	97.3	97.4	98.5	99.2	98.1
Reynosa	94.2	96.3	98.0	98.6	96.8
Matamoros	90.7	96.0	97.3	98.7	95.6
Mpios. Front.	92.7	96.2	97.7	98.4	

Fuente: XII Censo de Población y Vivienda, (INEGI), 2000.

9.1.2.5 Capacitación y fortalecimiento institucional

Los municipios de la frontera norte como muchos otros de México no han aprovechado de manera integral el proceso de descentralización de funciones y recursos producto de la reforma al artículo 115 Constitucional, principalmente por las carencias técnicas de su administración pública, una deficiente operación catastral y la insuficiente capacitación y continuidad de sus funcionarios públicos. Es por ello que para que estas nuevas responsabilidades las puedan ejercer de manera total, los municipios requieren su fortalecimiento institucional y de la capacitación.

A) Modernización administrativa

El proceso de descentralización de funciones y recursos hacia los municipios ha significado para los gobiernos locales la asunción de nuevas tareas y el ejercicio de un monto significativo de recursos financieros, lo que exige una mayor capacidad institucional por parte de dichos gobiernos, particularmente en el manejo de los asuntos relacionados con la prestación de servicios públicos y con la administración hacendaria. Sin embargo, algunos de los municipios fronterizos presentan graves carencias técnicas de su administración pública. Los municipios con localidades urbanas grandes como Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez se encuentran en proceso de modernizar su administración pública, pero el resto de los municipios fronterizos cuentan con estructuras administrativas obsoletas.

B) Catastro multifinilarario

El acelerado proceso de urbanización que se ha registrado en los últimos años en las ciudades de la frontera norte, aunado a la creciente necesidad de recursos para las administraciones locales comprometidas en atender la demanda de servicios asociados a la urbanización, requieren de contar con una eficiente operación catastral¹⁰ y administración de los gravámenes a la propiedad raíz, que garantice una eficiente recaudación.

En indudable que la importancia de los impuestos y particularmente, el impuesto inmobiliario (predial)¹¹ se ha incrementado en las finanzas de los municipios fronterizos. Pero no todos han podido mejorar sus ingresos a través de una mayor recaudación sobre la propiedad raíz. De hecho, solo algunos municipios en su mayoría con grados de urbanización elevados (más de 50 mil habitantes) y con alternancia política han sacado provecho de la municipalización de este impuesto.

¹⁰ La reforma del artículo 115 Constitucional establece el marco de operación para que el municipio asuma la responsabilidad en la conducción de su desarrollo urbano. Dicho marco está integrado por cuatro mecanismos fundamentales de promoción y regulación urbana: 1) la planeación de las ciudades para ordenar su mejoramiento y crecimiento y los usos a que se dedicará la propiedad urbana. 2) la construcción de obras públicas que no sólo permiten estructurar y equiparar la ciudad, sino que a su vez incrementan el valor de dicha propiedad. 3) la prestación de servicios urbanos que permiten mantener funcionando a la ciudad y de alguna manera que se conserve su valor. 4) la recuperación de la inversión y los costos de operación de la ciudad a través del cobro de diversos impuestos en función del valor que las propiedades urbanas tienen y el que se agregue a través de la planeación, las obras y los servicios referidos.

¹¹ El impuesto predial ha sido históricamente el principal gravamen sobre la propiedad inmueble. Su aplicación en la mayoría de las entidades federativas es de carácter proporcional, manejándose en algunos casos tasas diferenciales según el tipo de predio (urbano, rústico o ejidal) o bien según el uso o destino que se le da (habitacional, comercial, industrial, etc.).

Adicionalmente, a partir del año 2000 entró en vigor la reforma al artículo 115 Constitucional, donde se confieren nuevas atribuciones a los municipios en diversos ámbitos de la administración pública, así como a la actualización de los valores catastrales y en su caso al ajuste de tasas impositivas, lo que motiva la revisión y adecuación de las estrategias de impulso a la modernización catastral a fin de ratificar su función de instrumento de captación de recursos a favor de la hacienda municipal. Sin embargo, el caso de los municipios de la frontera norte es la falta de actualización catastral, la mayoría de los planos tienen más de una década de antigüedad, lo que provoca que un gran número de predios y construcciones no estén detectados y por lo tanto no paguen el impuesto correspondiente. Una excepción a la situación antes señalada es el municipio de Mexicali¹² el cual realiza una reforma al sistema fiscal de la propiedad inmobiliaria que inició desde 1989, la cual ayudó año tras año a incrementar lo recaudado. Aunque, también existen otros municipios fronterizos como Tijuana y Ciudad Juárez que han mejorado los sistemas de impuesto predial producto de una reforma al sistema fiscal de la propiedad inmobiliaria.

C) Capacitación

La dificultad de institucionalizar lo arriba mencionado está condicionado por la carencia de recursos humanos capacitados para asumir dichas atribuciones, así como su permanecía una vez que se capacitan. Los municipios de la frontera norte, como otros municipios del país, requieren el servicio civil de carrera, sobre todo en los puestos técnicos, dado el corto periodo de una administración municipal y de la alternancia política que los caracteriza.

Desde el punto de vista de planeación urbana algunos municipios de la frontera han sido pioneros a nivel nacional en dar continuidad a dicho proceso a través de la creación de los institutos municipales de planeación, tal es el caso del IMIP en Ciudad Juárez, IMPLAN en Tijuana, y los institutos municipales de planeación de Nuevo Laredo y Matamoros, los que pueden ser los gérmenes de la institucionalización de la planeación municipal.

D) Coordinación binacional

Los municipios fronterizos producto de su situación geográfica han establecido mecanismos de colaboración informales con sus contrapartes estadounidenses. Entre ellos sobresalen la coordinación o cooperación en materia de infraestructura (puentes internacionales, transporte, etc.), medio ambiente (plantas de tratamiento de aguas negras, contaminación del aire, etc.), servicios públicos (bomberos, agua etc.). Sin embargo, dicha cooperación binacional se torna difícil de formalizar debido a que legalmente el municipio no tiene la capacidad de establecer convenios de colaboración internacional.

¹² Uno de los aspectos más interesantes y novedosos de la experiencia de Mexicali, fue el abandono del sistema de valores mixtos (suelo y construcciones) y la adopción de uno basado exclusivamente en los valores del suelo. Otro aspecto de gran interés fue la adopción de un modelo matemático para el cálculo de dichos valores.

La reciente reforma al artículo 115 Constitucional posibilita la asociación de dos o más municipios de diferentes estados coordinarse en la prestación de servicios municipales. Sin embargo, la reforma no contempla la posibilidad de establecer acuerdos de cooperación que puedan institucionalizar la coordinación entre municipalidades de distintos países.

9.1.2.6 Desarrollo urbano y ordenamiento territorial

Según los datos del Atlas demográfico de México¹³ la región fronteriza mexicana era en 1995 un territorio cuyo grado de urbanización oscilaba entre el 73% y el 90%. Atendiendo al censo de 2000, en los 6 estados fronterizos del norte de México vivían 16.6 millones de habitantes, de los cuales 6.4 millones, equivalentes a un 38.4%, vivían en los 80 municipios localizados en una franja de 105 kilómetros a lo largo de la frontera. La inmensa mayoría de la población fronteriza mexicana es urbana, estamos de hecho en presencia de una *frontera de urbanización*, caracterizada por un rosario de “seudo ciudades-gemelas”¹⁴. En efecto, considerando solo los centros urbanos mexicanos fronterizos de 100 mil habitantes y más, en el 2000 existían 9 “conurbaciones binacionales” asimétricas de muy diversas magnitudes, que tiene pocos rasgos entre sí en cuanto a su estructura urbana, social y económica. Aun cuando cada par de ciudades comparten crecientes problemas y se esfuerzan cada vez más en encontrar soluciones conjuntas, la estructuración urbana y el nivel de desarrollo urbano de las ciudades mexicanas fronterizas respecto a sus contrapartes norteamericanas es diferente y más precario¹⁵. Consecuentemente es necesario entender que las ciudades de la frontera norte no son homogéneas en cuanto a sus funciones y articulación con el resto de sistema urbano regional y nacional o con sus contrapartes localizadas en el lado estadounidense. Por una parte, las ciudades localizadas en el centro y noroeste de la frontera presentan una mayor interacción funcional con su ciudad hermana localizada en el lado estadounidense que con el propio sistema regional y nacional de ciudades, formando pares binacionales como los de Tijuana-San Diego, Juárez-El Paso, etc. En este contexto, parte del análisis deberá también contemplarse desde un enfoque de binacional. Por otra parte, la serie de ciudades fronterizas localizadas en el noreste de la frontera funcionan como un sistema regional de ciudades, cuyas principales vías de comunicación e infraestructura para el desarrollo converge en Monterrey, a manera de un polo de desarrollo, por lo que

¹³ Ver Garza Villarreal, Gustavo “Atlas demográfico de México” cuadro 35 p 126. CONAPO, México, 1999.

¹⁴ - Alan Vanneph, escribió en 1995 sobre el concepto de “falsas ciudades gemelas” fronterizas lo siguiente: “ la asimetría se manifiesta en el contraste del paisaje urbano en cada caso. Las ciudades gemelas son falsas gemelas, son lugares diferentes, tanto la mexicana respecto de la norteamericana ; como de las mexicanas con relación a otras ciudades nacionales no fronterizas. Una ciudad latina y del tercer mundo por un lado, frente a una ciudad anglosajona y norteamericana por el otro. Es notable la oposición sistemática de todo tipo que se traduce en contrastes caricaturescos de dos realidades urbanas, cara a cara, de cada lado de un simple muro metálico o de un río estrecho que marca el límite internacional según el sitio fronterizo”. (traducción libre de Roberto García Ortega). Gondard. Pierre y Revel-Mouroz, Jean. “ La frontière Mexique-Etas-Unis. Mutations économiques, sociales et territoriales”. Editions de L’IHEAL , Paris, 1995, p248.

¹⁵ Sobre estos aspectos véase especialmente el trabajo de Alarcón Cantú, Eduardo “Estructura Urbana en Ciudades Fronterizas: Nuevo Laredo-Laredo, Reynosa-Mc. Allen, Matamoros-Brownsville. Editor El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, 2000.

los programas aplicables deberán también considerar el noreste como un cierto tipo de espacio regional polarizado, como se documentará mas adelante.

Según los datos del censo del 2000 arriba de un 70% del total de habitantes de las 6 entidades mexicanas limítrofes con los Estados Unidos, vivían en los 98 municipios de 15 mil habitantes y más. Por otra parte, en ese mismo año existían un total de 28 centros urbanos de más de 100 mil habitantes en los 6 estados fronterizos.

El carácter urbano de la población fronteriza está asociado, entre otros factores de tipo histórico, geográfico y económico, al éxodo campo-ciudad y a la fuerte atracción migratoria por el cruce hacia los Estados Unidos, particularmente fuerte durante el período de vigencia del llamado programa de braceros, que se implementó por acuerdo bilateral, desde la década de los cuarenta hasta 1964. Este proceso de urbanización se ve desacelerado a partir de la segunda mitad de la década de los 60 por la conclusión del referido programa de braceros, aún cuando desde entonces un número creciente de inmigrantes, ante la imposibilidad de cruzar la frontera, se instalan en las ciudades fronterizas, buscando acomodo en el mercado de trabajo local, especialmente en las maquiladoras. Por otra parte, más allá de las coyunturas económicas binacionales, las difíciles condiciones naturales y del clima también favorecen la concentración de población en las ciudades de las regiones fronterizas. En efecto, con excepción de la región costera de Tijuana-San Diego y de la fértil región del bajo Río Bravo, en torno a Matamoros, la frontera tiene un clima que oscila de caliente y seco hasta el desértico, con pobres condiciones para las actividades agropecuarias de alto rendimiento, donde la infraestructura para hacerla habitable requiere de fuertes inversiones, favoreciendo así la concentración urbana y desestimulando la dispersión rural.

A) Regiones y sistemas de ciudades en el norte de México.

El norte fronterizo del país es muy heterogéneo. Debemos hablar de diversas regiones fronterizas más que de una sola. La especificidad de las regiones fronterizas mexicanas está ligada a su particular localización geográfica en la amplia zona de los grandes desiertos de Norteamérica y a su secular vinculación económica con los Estados Unidos, propiciada por su relativo aislamiento del resto del territorio nacional hasta ya entrado el siglo XX, en razón de la geografía y de las limitadas vías de comunicación existentes.¹⁶ En una primera aproximación el gran norte fronterizo mexicano puede ser dividido, por lo menos, en dos meso regiones, por un lado el noroeste formado por los estados de Baja California, Sonora y Chihuahua; por otro lado el noreste integrado por Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Aun cuando todo el norte mexicano fue tempranamente comunicado y explotado económicamente desde mediados del siglo XIX por los Estados Unidos de Norteamérica, los procesos económicos y sociales fueron diferentes en el

¹⁶ Para un análisis geográfico pormenorizado del norte fronterizo de México ver el libro de Ángel Bassols Batalla "La Gran Frontera" tomo II. UNAM, México 1999.

noreste respecto del noroeste y ello se manifiesta en la red de infraestructuras y en la configuración de los sistemas urbanos regionales actuales.

Fuera de la vía férrea que conectaba el noroeste desde finales del siglo XIX con los Estados Unidos y desde principios del XX con el resto de México, el aislamiento por carretera de los estados de Baja California, Sonora y Chihuahua respecto del resto del territorio nacional fue más agudo y prolongado, pues se extendió hasta la década de 1940. El noroeste era hasta esa década una gran región desértica y casi despoblado, con escasa infraestructura y con élites económicas locales, tradicionalistas y poco afectas a lanzarse en aventuras industriales que diversificaran su economía, estimularan un desarrollo endógeno y vincularan el noroeste con el resto de México.

A diferencia de lo sucedido en el noroeste, la comunicación ferroviaria en el noreste fronterizo propició el despegue industrial de Monterrey, ciudad situada a unos 150 kilómetros de la frontera con Texas, a 300 kilómetros del Golfo de México y a más de 900 kilómetros de la Ciudad de México. Con la llegada del ferrocarril el rico centro urbano de Monterrey, -beneficiario del comercio algodonero y la importación exportación del sur de los Estados Unidos con Europa durante la guerra de secesión norteamericana,- se había lanzado con éxito y muy tempranamente a la aventura industrial.

El proceso industrializador transformó con el curso del tiempo a la Ciudad de Monterrey en el centro de polarización económica y demográfica de la vasta región del Noreste de México. Con estos antecedentes históricos, y considerando las difíciles condiciones naturales que caracterizan esta región, podemos concluir que, desde una perspectiva tanto geográfica como económica, el noreste fronterizo presenta especificidades que lo diferencian del resto de las regiones del norte.

Como ha quedado de manifiesto en el breve análisis histórico anterior de la región noreste, la estructuración del territorio regional y del sistema de ciudades de la frontera norte es el producto de complejos procesos económicos y sociales nacionales y binacionales que continúan hasta el presente bajo diversas modalidades. En el nuevo paradigma territorial que algunos autores proponen para la exitosa inserción de México en la economía global, las regiones y, sobre todo, las ciudades fronterizas del norte del país, están llamadas a desempeñar un papel muy relevante. Gustavo Garza sugiere el fortalecimiento de tres "corredores" de comunicación terrestre del TLCAN partiendo del Valle de México hacia el este, el centro y el oeste los Estados Unidos de Norteamérica. El corredor del noreste, y quizás más importante por ser el más corto, sería el eje México-Querétaro-San Luis Potosí-Salttillo-Monterrey-Nuevo Laredo. El corredor centro norte sería México-Querétaro-San Luis Potosí- Zacatecas-Torreón-Chihuahua- Ciudad Juárez. El

corredor del noroeste, el más extenso, sería México-Querétaro-Guadalajara-Tepic-Mazatlán-Culiacán-Hermosillo-Mexicali-Tijuana¹⁷.

Por otra parte, los procesos recientes de mayor impacto para el análisis regional y urbano de la frontera norte se encuentran sobre todo en la industria maquiladora, la migración itinerante trasfronteriza, la trasmigración, el comercio de productos de segunda y la movilidad de capitales, entre otros. Las consecuencias directas de estos procesos en las ciudades de la región fronteriza han sido, entre otros impactos, altas tasas de crecimiento poblacional que se ha traducido en enormes rezagos en infraestructura, en baja cobertura de satisfactores urbanos básicos como son la vivienda y en la aparición de grandes áreas de asentamientos irregulares, como ha quedado documentado en el subsector vivienda de este apartado.

Es evidente que el proceso de desarrollo nacional no ocurre en el vacío social ni territorial, ni se limita tampoco a los abstractos indicadores macroeconómicos. Tomando en cuenta todo lo anterior, la pertinencia de considerar el ordenamiento territorial y urbano como una política de Estado resulta por demás evidente. Se justifica plenamente que el Gobierno Federal y los Gobiernos estatales de los seis estados del norte retomen, en consecuencia, la dimensión territorial de las políticas y programas económicos y sociales con una visión integral y regional del desarrollo social, económico, medioambiental y urbano de la frontera norte. De las conclusiones más relevantes derivadas de los Foros académicos y públicos celebrados en Tijuana y Monterrey sobre estos temas sobresalen, entre otras ideas, el siguiente esquema que sintetiza la propuesta para la realización de un proceso continuo de planeación estratégica y participativa bajo una visión integral del desarrollo social, territorial y urbano sustentable para la región fronteriza norte y para sus ciudades.

B) Planeación y gestión urbana en ciudades de la región fronteriza.

Dos de las herramientas más utilizadas desde hace casi dos décadas en México para tratar de ordenar el crecimiento urbano es la planeación y la gestión o administración pública de las ciudades. No obstante, en las ciudades de la región fronteriza norte, al igual que en el resto del país, tales herramientas no han sido hasta el presente ni muy ampliamente aplicadas ni muy efectivas, como lo manifiestan en sus opiniones los actores sociales de la región fronteriza. La escasa cobertura de estos planes queda documentada con los propios registros de la Sedesol. Según datos tomados de la página electrónica de la Sedesol federal, solo 30 de los 98 asentamientos humanos de 15 mil habitantes y más, de los 6 estados fronterizos, contaban en el año 2000 con un Plan de Desarrollo Urbano vigente.

¹⁷ Al respecto de las ciudades mexicanas en general, y en particular de las localizadas a lo largo de estos "corredores" del TLCAN Gustavo Garza señala lo siguiente: "Las ciudades requerirán adecuar los servicios y equipamientos a las necesidades de la población y de las empresas; estimular la articulación de interrelaciones industriales o cadenas productivas; promover la construcción de infraestructura de alta tecnología; elaborar planes económico-urbanísticos funcionales; establecer una política de reservas y precios bajos de tierra; diseñar e implementar esquemas administrativos y de normatividad urbanística eficientes; capacitar sus recursos humanos; promover la investigación rigurosa de las cuestiones de la ciudad, entre las principales". "Atlas Demográfico de México", CONAPO-Progres, México, 1999, p 207.

Por otra parte, según los actores sociales, el problema más apremiante desde el punto de vista urbano en las ciudades de la frontera norte es la poca voluntad por parte de las autoridades locales en hacer respetar, cuando existen, los planes directores de desarrollo urbano.

Una de las razones de su poco cumplimiento ha sido que la mayor parte de estos planes no han sido consensuados con la comunidad por lo que los consideran como una imposición, y como resultado de ello no lo hacen suyos. Lo anterior no ayuda a la hora de vigilar el cumplimiento de los mismos, ya que la sociedad civil puede funcionar como contrapeso al manejo puramente político que ejerce la autoridad municipal y presionar en el cumplimiento de los planes.

A manera de complemento al análisis cualitativo, en este diagnóstico resultó útil identificar y ponderar los temas relevantes en el área de desarrollo urbano derivada de los Foros participativos con académicos de diversas instituciones de enseñanza superior de las principales entidades de la región fronteriza norte, quedando 8 grandes temas como aquellos aspectos que inhiben el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial regional. A partir de ello se derivó la siguiente jerarquización temática.

El objetivo de la jerarquización (cuadro 9.11) es identificar la percepción de los especialistas sobre la problemática ligada a los procesos urbanos y sus impactos en el territorio tanto a nivel regional fronterizo como local. Estos se pueden caracterizar en 8 grandes temas, 1) Análisis y planeación estratégica intra-urbana e infraestructura; 2) Análisis y planeación estratégica región-país; 3) Participación ciudadana; 4) Economía y finanzas; 5) Recursos naturales; 6) Aspectos políticos y administrativos; 7) Suelo y vivienda y 8) Aspectos legislativos.

CUADRO No. 9.11 JERARQUIZACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS PROCESOS URBANOS									
No.	NOMBRE DE LOS TEMAS JERARQUIZADOS	A	B	C	D	E	F	TOTAL	PROMEDIO
1	Análisis y planeación estratégica intraurbana e infraestructura	7	7	5	7	7	7	65	6.5
2	Análisis y planeación estratégica Región-País	7	5	7	6	6	6	64	6.4
3	Participación Ciudadana	5	5	7	5	6	6	59	5.9
4	Economía y Finanzas	7	7	6	6	4	5	58	5.8
5	Recursos Naturales	6	6	5	5	6	7	58	5.8
6	Aspectos políticos y administrativos	4	6	7	6	5	6	57	5.7
7	Suelo y vivienda	5	7	4	5	6	5	57	5.7
8	Aspectos legislativos	3	6	5	5	5	5	54	5.4

Fuente: Segundo Foro de académicos del noreste. Monterrey, N.L. 25 de Enero 2002.

1) Análisis y planificación estratégica intra-urbana e infraestructura

Además de las tareas de investigación y planeación intra-urbana bajo un enfoque estratégico, participativo e integral como quedó señalado en párrafos arriba, dentro

de esta misma prioridad los especialistas sitúan las necesidades que tienen las ciudades de la frontera norte en materia de inversión en infraestructura urbana. Como se ha establecido, los servicios públicos constituyen los elementos más sensibles y en las condiciones de vida de la población fronteriza. La información estadística muestra la existencia de un déficit creciente en los servicios públicos disponibles, que incluso abarca un amplio espectro de los estratos socio-económicos medios. En relación a servicios como agua entubada, drenaje y electricidad, el análisis estratificado muestra que las condiciones de vida de la población fronteriza es de un nivel inferior al que tendrían los mismos estratos en una ciudad del interior del país.

2) Análisis y planeación estratégica región-país

En los foros quedó de manifiesto el acuerdo en torno a la necesidad de atender las tareas de planeación estratégica en la dimensión metropolitana y regional en su conjunto debido a que, ha perdido mucho sentido como actividad cerrada en los límites de unos municipios que presentan sinergias funcionales muy elevadas. De esta forma las reflexiones y las propuestas estratégicas ganan potencial desde una visión más global. Como sería de esperarse, las inversiones en infraestructura y en prestación de servicios irían más allá de los límites estrictos de la ciudad. Por lo que debe evaluarse la capacidad de colaborar con otras administraciones locales, tanto nacionales como internacionales, para obtener niveles de servicios equivalentes para todos los ciudadanos, en el marco de una participación global en su financiamiento.

3) Participación ciudadana

La participación ciudadana en la frontera norte se ha caracterizado por una mayor presencia que en otras regiones de México. Sin embargo, este es un activo social que se encuentra en gestación, por lo que hay que generar los mecanismos para lograr su consolidación. El no permitir la participación ciudadana ha tenido como resultado que muchos de los planes urbanos se instituyan sin apoyo de la ciudadanía, lo que dificulta su implementación, seguimiento y evaluación. En la actualidad una de las alternativas más valiosas para buscar el éxito en los planes urbanos es su apertura a la sociedad.

4) Economía y finanzas

Los municipios de todo el país, así como los de la frontera norte, han padecido secularmente la dificultad de generar recursos propios para el financiamiento urbano. Sumado a las escasas participaciones federales y estatales que condicionan la autonomía local, los impuestos municipales son casi inexistentes. Una de las principales fuentes de ingreso es el catastro, el cual reclama una modernización y actualización en sus valores para su mayor efectividad como medio de financiamiento local. Una buena opción por ello puede ser la implementación de un Catastro Multifinanciarío.

5) Recursos naturales y contaminación

En lo referente a la contaminación atmosférica en la frontera norte de México, el aumento en el número de vehículos importados de cierta edad mínima a muy bajo costo, así como el continuo deterioro del servicio de transporte público, han impactado negativamente el medio ambiente. Los estudios muestran que cerca del 80% de las emisiones contaminantes provienen de fuentes móviles (vehículos motorizados), a lo que se añade el problema de algunas emisiones industriales y tolvaneras por la poca lluvia y seco del suelo, además de que más del 50% de las áreas urbanas de las ciudades de la frontera no cuentan con pavimento. El problema de salud pública relacionado con las tolvaneras se agudiza por la presencia de ciertas partículas suspendidas en el aire, dada la presencia de innumerables basureros clandestinos y del fenómeno de fecalismo al aire libre que aún se presenta en numerosas periferias urbanas populares. Permitir que esta tendencia continúe será devastador para la calidad del aire y, consecuentemente, para la salud de la población en la región. Por otra parte, en el caso del escaso recurso agua, el problema no es menos grave, ya que la pocas precipitaciones que ocurren durante el año se pierden, producto de la falta de sistemas de drenaje profundo que podrían ayudar a recargar en cierta medida los acuíferos subterráneos. La disposición final de desechos sólidos es deficiente pues abundan los basureros clandestinos y al aire libre. Un aspecto ligado a lo anterior e igualmente peligroso es el poco control en la deposición final de los desechos industriales, particularmente de las maquiladoras.

6) Aspectos políticos y administrativos.

Los gobiernos municipales de ciudades fronterizas se ven imposibilitados para resolver su problemática urbana, además de las razones económicas, principalmente por las carencias técnicas de su administración pública, la falta de institutos de planeación autónomos y la insuficiente capacitación de sus funcionarios públicos. La deficiente capacitación de los recursos humanos vinculados con la administración de las ciudades fronterizas limita la posibilidad de éstas para desarrollar y dar seguimiento a los planes y programas de desarrollo urbano en el ámbito local. Esta problemática reduce la capacidad de las ciudades para competir por financiamientos externos de obras, al no tener la calificación técnica al presentar proyectos o que al ser evaluados sobre la base de criterios de costo-beneficio no puedan ser aprobados. Por otra parte, los institutos de planeación son afectados por los cambios de gobierno en la administración municipal lo que provoca el cuestionamiento del plan y los programas urbanos, así como las obras anteriores, por lo que se entorpece el seguimiento y la continuidad transgubernamental.

7) Suelo y vivienda

En virtud de que las ciudades mexicanas de la frontera norte son receptoras de volúmenes de población considerables, mayoritariamente con bajos niveles de escolaridad y por ende de bajos ingresos, ese fenómeno trae consigo el agravamiento de una serie de problemas urbanos que se mantienen articulados

entre sí, ya que el nuevo habitante requiere de habitación y servicios. Lo anterior se torna más complicado dada la fuerte competencia que existe entre promotores de parques para la industria maquiladora, las grandes cadenas comerciales, desarrolladores de vivienda para medianos y altos ingresos por recursos urbanos como tierra, accesibilidad a vialidades principales, puentes internacionales, etc. La resultante lógica es el precarismo urbano periférico que caracteriza a muchas ciudades fronterizas. Este precarismo sería producto, por un lado, de los bajos ingresos de la población, de la falta de respuesta del gobierno que no proporciona suelo y vivienda a bajo costo suficiente, y por otro del mercado de bienes y raíces establecido que no atiende segmentos de población de bajos ingresos. En este contexto, este nuevo habitante urbano fronterizo busca su propia solución, muchas veces a través de asentamientos irregulares, con el propósito de tener una permanencia en la localidad. Así, la periferia urbana de las ciudades fronterizas manifiesta mayoritariamente un crecimiento habitacional desordenado y con asentamientos espontáneos e irregulares, carentes de infraestructura, servicios básicos y con pobre equipamiento comercial y de servicios.

8) Aspectos legislativos

La reforma del artículo 115 Constitucional y las amplias atribuciones concedidas a los municipios, son todavía para muchos de ellos más una aspiración que una realidad. La carencia de medios e instrumentos para asumir dichas atribuciones y los escasos recursos humanos capacitados, explican en buena medida esta situación. La conurbación formada entre las ciudades de ambos lados de la frontera México-Estados Unidos presenta la particularidad de estar constituidas por ciudades de diferentes países, lo que dificulta la toma conjunta de decisiones, particularmente en el nivel municipal. De acuerdo a lo anterior los municipios fronterizos se encuentran en una posición en que las relaciones binacionales se tornan difíciles debido a que jurídicamente no se podrían establecer convenios de colaboración o cooperación conjunta entre municipios de diferentes países. La reciente reforma del artículo 115 Constitucional posibilita la asociación de dos o más municipios de diferentes estados para coordinarse en la prestación de servicios municipales. Sin embargo, la reforma no contempla la posibilidad de establecer acuerdos de cooperación entre municipalidades de distintos países.

9.2 VISION Y MISIÓN

La política de desarrollo social que asumen los tres órdenes de gobierno de la región tiene como propósitos fomentar la igualdad de oportunidades y condiciones que aseguren el ejercicio de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución, elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de los mexicanos, y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social.

La Sedesol y los gobiernos estatales de la región de la frontera norte han puesto en marcha distintos programas que favorecen el acceso de la población a los beneficios de las acciones de bienestar social. Del mismo modo, se ha fortalecido el conjunto de apoyos que tienen la finalidad de reforzar los ingresos de las familias de menores recursos a partir del fomento a la producción, aliento a la capacidad empresarial, a la creatividad y al desarrollo de actividades que apoyan la generación de empleo.

Sin embargo, existen sectores de población que presentan graves carencias en materia de vivienda, educación, salud, empleo y que habitan en condiciones de vulnerabilidad y marginación, debido a una inadecuada planeación urbana y rural. Es por ello que se precisa replantear las políticas en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, vivienda y desarrollo humano, de forma concertada, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población, por lo que se propone la siguiente visión y misión para la región:

9.2.1 Visión

Para el año 2025 la población que habita en región de la frontera norte deberá contar con un mayor desarrollo humano y social, con el propósito de mejorar el nivel de vida de las familias de escasos ingresos y promover la ordenación territorial de la población que vive en la región de la frontera norte mediante un verdadero compromiso y cercanía con los pobres, trabajando con la sociedad en beneficio de ellos. De esta manera, se propone la siguiente visión en materia de desarrollo social:

“La población de los estados que componen la región de la frontera norte, tienen un bienestar generalizado, sustentable, equitativo, basado en el desarrollo humano integral. Se ha logrado un desarrollo urbano y regional más equilibrado que permite la competitividad de la región a través de la creación de oportunidades, en donde las familias que viven en la región de la frontera norte cuentan con una vivienda digna y con seguridad jurídica en su tenencia, de acuerdo a su desarrollo económico. Además, se tiene un territorio ordenado e integrado en plena armonía, con la sustentabilidad de los recursos naturales existentes en la región.”

9.2.2 Misión

Respecto a las tareas urgentes por desarrollar, se tiene como misión lo siguiente:

“Coordinar e impulsar la política de desarrollo social para lograr la superación de la pobreza de la población de la región, mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable; que permita alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad; y mejorar las condiciones sociales y económicas en los espacios urbanos y rurales de los habitantes a través de estrategias y programas regionales de desarrollo social y humano, ordenación del territorio y de fomento de la vivienda social y articular la participación de todos los agentes del desarrollo.”

Asimismo se busca generar mediante estrategias integrales, el mejoramiento de la calidad de vida, el fortalecimiento de las capacidades individuales y la superación de la pobreza, creando oportunidades, promoviendo la iniciativa social de las personas, la sociedad civil, las comunidades y los tres órdenes de Gobierno.

9.3 OBJETIVOS, ESTRATEGIAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS¹⁸

A) Subsector desarrollo regional y ordenación territorial

La incidencia de las acciones de desarrollo urbano y ordenación del territorio en el ámbito espacial de la frontera norte del país, es producto de los planteamientos que se realizaron con los gobiernos estatales y la SEDESOL, y se llevaron a cabo en el contexto del federalismo y la descentralización que ordena promover el desarrollo de planes concretos para cada región que sean acordes con las vocaciones específicas y congruentes con los procesos de desconcentración económica, política y social que vive nuestro país.

Por ello, se acordaron los siguientes objetivos y estrategias para este subsector:

OBJETIVO 9.1: Apoyar la ordenación del territorio y el desarrollo territorial Inter.-regional y microrregional de la frontera norte, así como contribuir a superar la pobreza urbana, transformar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables, apoyando también el adecuado crecimiento de éstas a través de la integración de suelo apto para desarrollo urbano y vivienda de la frontera.

ESTRATEGIAS	PROGRAMAS O PROYECTOS
9.1.1 Diseñar, proyectar, promover, normar y coordinar una política específica que contemple: a) Ordenación del territorio y desarrollo territorial. b) Superación de la pobreza urbana y desarrollo de ciudades. c) Incorporación de suelo al desarrollo urbano.	9.1.1 Programas y proyectos de ordenación del territorio y desarrollo territorial. 9.1.2 Programa hábitat 9.1.3 Programa de suelo urbano 9.1.4 Reubicación de viviendas en zonas de alto riesgo

B) Subsector de fortalecimiento institucional

El principal objetivo será el de promover y consolidar la participación corresponsable de las comunidades, las organizaciones sociales, las instancias de planeación y participación social, las organizaciones de la sociedad civil y los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, en particular de los gobiernos locales, que estén

¹⁸ Para mayor facilidad en la identificación y manejo de los objetivos, líneas estratégicas y programas y proyectos (dado que existen para todos los sectores y su volumen es importante), los clasificamos con un número como sigue: Para los objetivos, se inicia con el número del sector que corresponda (por ejemplo, todos los objetivos de desarrollo social inician con el número 9) y se sigue después de un punto con el número consecutivo, según los objetivos que existan en el sector.

Las líneas estratégicas y los programas y proyectos se clasifican siguiendo al número del objetivo y después de un punto, con el número consecutivo según las estrategias o programas y proyectos que existan para ese objetivo en particular.

directamente involucrados en el desarrollo social, en el diseño e instrumentación de la política social y de los programas de desarrollo social en la región de la frontera norte.

Para el cumplimiento de lo anterior, se tiene el siguiente objetivo:

OBJETIVO 9.2: Lograr, generar e integrar la información eficiente y oportuna que facilite la toma de decisiones en el sector del desarrollo social.

ESTRATEGIAS	PROGRAMAS O PROYECTOS
<p>9.2.1 Actualizar, capacitar y profesionalizar los recursos humanos para fortalecer su gestión municipal a partir de un sistema de información regional.</p> <p>9.2.2. Llevar a cabo acciones de inducción a la modernización institucional para impulsar una cultura administrativa de mejoramiento continuo, que valore, evalúe y de seguimiento al proceso integral del desarrollo institucional municipal.</p> <p>9.2.3 Fomentar y facilitar la participación de la sociedad civil en las políticas y programas sociales.</p> <p>9.2.4 Promover la difusión de las acciones de éxito de los gobiernos de la región.</p>	<p>9.2.1 Programa de integración, difusión y recopilación de información económica, social y demográfica de la región.</p> <p>Crear un sistema regional de información social (pobreza, vivienda, desempleo, infraestructura básica, uso de suelo, etc.)</p>

C) Subsector vivienda

La vivienda es un indicador básico del bienestar de la población, constituye el cimiento del patrimonio familiar y es, al mismo tiempo, condición primordial para alcanzar niveles adicionales de desarrollo.

La carencia de una vivienda genera inequidades entre los diferentes grupos sociales y el surgimiento y proliferación de asentamientos irregulares alrededor de las ciudades, provocados a partir de una necesidad inmediata de suelo barato, lo que propicia el crecimiento anárquico de los centros urbanos, aumentando los rezagos en infraestructura urbana y de servicios y constituye un peligro latente para sus ocupantes.

Los compromisos y lineamientos sobre la política de vivienda ha quedado delineada en los siguientes objetivos y estrategias:

OBJETIVO 9.3: Consolidar el mercado integrado de vivienda en la región.

ESTRATEGIAS	PROGRAMAS O PROYECTOS
9.3.1 Articular esquemas de financiamiento acordes a los diferentes niveles de ingresos de la población. 9.3.2 Promover esquemas de vivienda en arrendamiento.	9.3.1 Programas que promuevan vivienda digna, con calidad y que consoliden el mercado habitacional de la región.

OBJETIVO 9.4: Promover la regularización de la tenencia de tierra y la vivienda.

ESTRATEGIAS	PROGRAMAS O PROYECTOS
9.4.1 Fomentar la homologación del marco normativo para impulsar la producción de vivienda en la Región.	9.4.1 Programa de consolidación de organismos oficiales que promuevan la vivienda en la Región

D) Subsector de desarrollo social y humano

Las acciones de superación de la pobreza se orientan a la formación de capacidades con la apertura y ampliación de oportunidades de empleo y generación de ingresos. Esta vertiente de apoyo resulta de fundamental importancia en el caso de los sectores sociales que no están en condiciones de obtener rápida y directamente la derrama de beneficios y oportunidades que abre el crecimiento económico general de la región. De ahí la necesidad de realizar un esfuerzo especial en este sentido, que se concreta a través de diversos programas orientados a grupos sociales con distintos potenciales económicos y perfiles de necesidades.

Así, en el desarrollo de los diversos programas de superación de la pobreza se procura impulsar la participación y organización social para el desarrollo y promoción de las capacidades comunitarias, y la concurrencia corresponsable en la estrategia de superación de la pobreza. La corresponsabilidad contribuye a establecer entre los grupos sociales una cultura democrática e incluyente. La participación organizada de la comunidad asegura que se atiendan sus prioridades, constituyendo un elemento de cohesión en torno al mejoramiento de los niveles de vida.

Debido a lo anterior, se han planteado los siguientes objetivos y estrategias:

OBJETIVO 9.5: Fortalecer la cobertura de los programas orientados a disminuir la pobreza.

ESTRATEGIAS		PROGRAMAS O PROYECTOS	
9.5.1	Incrementar y fomentar la calidad de la educación, salud y alimentación de la población en pobreza de la región.	9.5.1	Coordinar y articular las acciones de las diferentes dependencias que incidan en el mejoramiento de calidad de vida de los ciudadanos de la región.
9.5.2.	Fortalecer el tejido comunitario y la participación ciudadana mediante la creación de mecanismos de integración a los programas sociales.		
9.5.3	Promover el desarrollo de acciones que potencien las actividades económicas alternas en las comunidades rurales.		

OBJETIVO 9.6: Promover alternativas de empleo para las familias en condiciones de pobreza y grupos vulnerables.

ESTRATEGIAS		PROGRAMAS O PROYECTOS	
9.6.1	Promover la generación de mayores oportunidades de desarrollo humano para las mujeres.	9.6.1	Promoción, capacitación y permanencia del empleo para la población de la región.
9.6.2	Promover oportunidades de empleo e ingreso para la población en condiciones de pobreza.		
9.6.3	Apoyar la ejecución de proyectos que promuevan la creación de empleos de mayor permanencia y fomenten la capacitación laboral.		

OBJETIVO 9.7: Promover la participación, corresponsabilidad y el respaldo comunitario para la solución de los problemas sociales en la región.

ESTRATEGIAS		PROGRAMAS O PROYECTOS	
9.7.1	Fortalecer las redes sociales y promover la participación ciudadana.	9.7.1	Programa para el diseño e implementación de un modelo de participación ciudadana.

9.3.1 Descripción de los Programas y Proyectos

A) Subsector desarrollo regional y ordenación territorial

Programa 9.1.1: Programas y proyectos de ordenación del territorio y desarrollo territorial

El objetivo de este programa en la región norte es maximizar la eficiencia económica del territorio, garantizando al mismo tiempo su cohesión social y cultural en un marco de sustentabilidad.

Para el cumplimiento de este objetivo se llevarán a cabo actividades para la ordenación del territorio, que incluyen incorporar las propuestas y planteamientos de los gobiernos y actores sociales de la frontera norte al Proyecto Territorial de Nación; el apoyo para la conclusión de los Programas Estatales de Ordenación del Territorio de los 6 estados de la frontera norte y programas y estudios regionales, así como proyectos y acciones derivados de éstos.

Dentro de esta estrategia se llevarán a cabo proyectos, estudios, difusión, asistencia técnica y capacitación en equipamiento, infraestructura y servicios urbano-regionales para los gobiernos estatales y municipales de la región norte.

Programa 9.1.2: Programa hábitat

El objetivo de este programa es contribuir a superar la pobreza urbana, transformar el hábitat popular y hacer de las ciudades de la región norte y sus barrios, espacios ordenados, seguros y habitables.

Para llevar a cabo sus objetivos en la región norte, el Programa Hábitat contempla la creación de Centros de Barrio Hábitat (donde se desplegarán esfuerzos dirigidos a superar la pobreza, así como a impulsar acciones de mejoramiento y dignificación de los barrios); Agencias de Desarrollo Hábitat (que irá gradualmente cubriendo a las ciudades mayores de 50 mil habitantes); y el Fondo Hábitat, para apoyar las acciones correspondientes.

Programa 9.1.3: Programa de suelo urbano

El propósito es mejorar las condiciones para el crecimiento urbano, mediante la incorporación de suelo libre apto para el desarrollo urbano y vivienda, con el objeto de lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.

Asimismo, el programa debe apoyar la disponibilidad legal y suficiente de suelo en cada centro de población de la región, para satisfacer las necesidades de vivienda,

equipamiento urbano y desarrollo regional, de manera ordenada y a costos razonables, en beneficio de la población de más bajos recursos, brindándoles la posibilidad de obtener un patrimonio indispensable para la seguridad de las familias.

Programa 9.1.4: Reubicación de viviendas en zonas de alto riesgo

Es necesario identificar las zonas de alto riesgo a través del impulso de acciones con los tres órdenes de gobierno, principalmente en el desarrollo de estudios territoriales y urbanos de riesgo y la elaboración y aplicación de planes, reglamentos de control y uso de suelo, así como estudios para la reubicación de asentamientos en zonas de alto riesgo.

Programa 9.2.1: Programa de integración, difusión y recopilación de información económica, social y demográfica de la región.

Integrar en un gran sistema toda la información generada sobre la región y la franja fronteriza, con el propósito de que sea utilizada en la toma de decisiones de los actores del desarrollo social. Se impulsará la participación de todos los sectores para crear un sistema regional de información que contenga indicadores sociales y económicos.

C) Subsector vivienda

Programa 9.3.1: Programas que promuevan vivienda digna, con calidad y que consoliden el mercado habitacional de la región.

Se fomentará la producción de viviendas a través de nuevas tecnologías ecológicas que consoliden el mercado habitacional y que se encuentren al alcance de la población de menores ingresos. Asimismo, se promoverá la incorporación de criterios de normalización y certificación en los reglamentos de construcción locales, y la elaboración de normas oficiales.

Programa 9.4.1: Programa de consolidación de organismos oficiales que promuevan la vivienda en la región.

Se incorporará a los organismos nacionales, estatales y municipales áreas de recuperación de cartera y de coordinación regional. Se promoverá la realización de las acciones jurídicas y normativas que consoliden el perfil financiero de los organismos nacionales y fortalezcan los estatales.

D) Subsector de desarrollo social y humano

Programa 9.5.1: Coordinar y articular las acciones de las diferentes dependencias que incidan en la mejora de calidad de vida de los ciudadanos de la región.

Se promoverán acciones encaminadas a articular y fomentar programas de desarrollo del capital humano, en forma coordinada entre los tres órdenes de gobierno, que permitan mejorar los niveles de bienestar de la población.

Programa 9.6.1: Promoción, capacitación y permanencia del empleo para la población de la región.

Se fomentarán los programas de capacitación dirigidos a ampliar y a fortalecer las capacidades de la población, así como las acciones que generen empleos de mejor calidad para la población en pobreza de la región.

Programa 9.7.1: Programa para el diseño e implementación de un modelo de participación ciudadana.

Se impulsará la participación de la sociedad, los tres órdenes de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, para el diseño de modelos de corresponsabilidad, contralorías sociales y de participación de la ciudadanía.