



Ciudades fronterizas:

elementos para la formulación de política pública

Carpeta informativa

Natalia Hernández

Carpeta No. 97

- Entre los temas que más se abordan dentro de la agenda bilateral entre México y Estados Unidos se encuentra el tema migratorio, como uno de los más importantes. Tan sólo en días recientes la mala planeación de la política de "cero tolerancia" del presidente Donald Trump llevó a la separación de poco más de 2,000 pequeños de sus padres o tutores inmigrantes cuando éstos fueron arrestados por la policía migratoria.
- En la misma materia, el multicitado tema de la expansión y en algunos casos el reforzamiento del muro fronterizo, así como los actos de discriminación y racismo, han vulnerado los derechos humanos de demasiados migrantes; se suman a la lista de asuntos que constantemente se abordan en la agenda pública.
- Sin embargo, el tema que tiene que ver con las ciudades fronterizas es también producto y manifestación de esta relación bilateral que reclama atención. En la presente carpeta informativa abordamos algunas características de estas ciudades que debieran insertarse en la formulación de políticas públicas con el objetivo de acompañar la agenda política del próximo periodo legislativo ya que, desde el virtual gobierno electo de Andrés Manuel López Obrador, han surgido importantes pronunciamientos al respecto.
- El más reciente tiene que ver con algunas medidas manifestadas por Marcelo Ebrard, propuesto como secretario de Relaciones Exteriores por el actual presidente electo, de crear una zona libre en la frontera norte para reducir el IVA, incrementar los salarios y establecer tarifas y precios de gasolina, diésel y electricidad igual que en el país vecino. Acciones encaminadas en un solo sentido económico sin que hasta ahora quede claro si las ciudades serán acompañadas de un plan de desarrollo urbano o de alguna política específica para reducir los altos índices de inseguridad y violencia que prevalecen en la región.

Introducción

- Las ciudades son espacios con una transformación constante. A mediados del siglo pasado distintos teóricos urbanos hablaban de cambios inminentes relacionados con otro proceso mayor: la globalización.
- La globalización, como un factor de revalorización de la política en regiones y grandes ciudades, ofrece nuevas oportunidades pero también importantes desafíos. Por un lado, en algunos espacios los gobiernos se esfuerzan por resaltar sus rasgos de pertenencia con base en esfuerzos políticos que exigen una cuota de autogobierno, como una especie de resistencia a las tendencias propias de la globalización. Por otro lado, el mismo proceso acentúa la amplitud de las migraciones que constituyen, en ocasiones, espacios multiculturales no siempre previstos, como es el caso de las ciudades fronterizas.^[1]

- Las ciudades fronterizas se enmarcan en un tipo de urbe con usuarios eventuales, representados por los migrantes que buscan llegar a Estados Unidos y por los habitantes de uno y otro lado de la frontera que acuden a consumir o hacer uso de distintos servicios cotidianos o no. La particularidad de sus políticas públicas debe estar enmarcada en una dinámica muy específica, en donde no necesariamente los sistemas de gobierno respondan al carácter administrativo sino al vivido, cotidiano o local.
- En el caso de la formulación de políticas públicas en estas circunstancias, su desconocimiento o la no consolidación de éstas impacta directamente en la calidad de vida de las personas, de ahí que las discusiones analíticas, críticas y sistemáticas de los procesos de la formulación de políticas nos permitan comprender mejor las otras dimensiones contemporáneas que se desarrollan en la frontera norte de nuestro país.
- Es posible que la visión global con la que se desarrollan algunas acciones gubernamentales intenten coincidir con los objetivos políticos y con los medios para alcanzarlos. Esto significa un primer paso que acompaña el diagnóstico o el estado del arte de los múltiples problemas que, junto al diseño y los instrumentos, contribuirá en la resolución de problemas sociales, así como a la construcción de una mejor ciudad entre todos sus habitantes. No obstante, las visiones locales también pueden guiar soluciones específicas que contribuyen a la conclusión de problemas, encaminados a finiquitar los más grandes, como la marginación social y la violencia e inseguridad.

- Si las ciudades ya de por sí son espacios donde interactúan y se manifiestan múltiples presiones e intenciones de distintos actores, en las poblaciones fronterizas éstas características adquieren un interés mayor que se refleja en su organización y en el funcionamiento de cada una de ellas con respecto al resto de la región.
- Sin desatender la concentración poblacional que implica una ciudad, en el caso específico de las urbes que se ubican en la frontera norte, la funcionalidad nodal y de circulación transfronteriza de personas y mercancías es uno de los factores que más se destaca en ellas; la relación interurbana que se desarrolla entre las ciudades “espejo” de uno y otro lado de la frontera construye un vínculo único a nivel local, regional y, por supuesto, nacional.



Del lado izquierdo la ciudad de San Diego, Estados Unidos de América; de lado derecho la ciudad de Tijuana, México.

Imagen de Wikimedia Commons, tomada de: El País

[https://elpais.com/elpais/2016/02/17/seres_urbanos/1455692400_145569.html] el 20 de julio de 2018.

Ciudades fronterizas

- En la actualidad existen por lo menos 12 centros de población importantes en la frontera norte de nuestro país:

Ciudad	Entidad	Población (INEGI 2010)
Tijuana	Baja California	1,300,983
Mexicali	Baja California	689,775
Nogales	Sonora	212,533
San Luis Río Colorado	Sonora	158,089
Agua Prieta	Sonora	77,254
Ciudad Juárez	Chihuahua	1,321,004
Ojinaga	Chihuahua	22,744
Ciudad Acuña	Coahuila	134,233
Piedras Negras	Coahuila	150,178
Nuevo Laredo	Tamaulipas	373,725
Reynosa	Tamaulipas	589,466
Matamoros	Tamaulipas	449,815

Según la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, Tijuana y Ciudad Juárez fueron las ciudades con mayor número de población, ocupando los lugares tres y siete, respectivamente.

-
- A lo largo de los 3,185 km de frontera terrestre, las ciudades fronterizas se distribuyen en los estados estadounidenses de California, Arizona, Nuevo México y Texas; y en el lado mexicano en Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.
 - Dentro de este límite fronterizo existen elementos geográficos de gran importancia:
 - El Río Bravo (frontera natural) que desemboca en el Golfo de México recorre 3,000 km.
 - El desierto de Sonora (del flanco mexicano es compartido con el estado del mismo nombre y con Baja California), así como el desierto de Arizona (del lado norteamericano).



Fuente: Google Earth Pro
[21 de julio de 2018]

Economía, trabajo y educación

- El intercambio comercial entre unas y otras ciudades de cada lado de la frontera permea fuertemente en una escala local, tanto así que según un sondeo realizado el año pasado en algunos comercios del lado norteamericano reportaron fuertes caídas en sus ventas debido a las políticas migratorias del presidente Trump y al tipo de cambio que ahuyentó a los compradores mexicanos.^[2]
- A la inversa, algunos prestadores de servicios profesionales mexicanos, así como comerciantes, ven disminuidos sus ingresos cuando la población estadounidense deja de cruzar la frontera debido al temor de las mismas políticas migratorias.^[3]
- En este sentido, ciudades pequeñas, medianas o grandes dependen del factor económico, ya que puede fácilmente convertir a cualquier población fronteriza pequeña en una más colosal; en una localidad globalizada y viceversa, así como una gran urbe puede desplomarse cuando su mayor recaudación fiscal que proviene de la derrama económica que dejan las ventas en los comercios y negocios se ve afectada por la ausencia de compradores.

- La economía fronteriza también suele verse afectada por la continuidad espacial entre las metrópolis, es decir, mientras más cercanas se encuentran las ciudades mayor intercambio comercial presentan.
- Algunos especialistas sostienen que se debe “apoyar y desarrollar mega regiones binacionales inclusivas a lo largo de la frontera entre México y los Estados Unidos para mejorar la colaboración entre las comunidades fronterizas y los actores económicos”.[4]
- Los gobiernos deben apoyar los esfuerzos para lograr que “las áreas metropolitanas binacionales desarrollen y lleven a cabo estrategias conjuntas para atraer inversiones e incrementar las exportaciones”.[5]



Imagen tomada de [<https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/frontera-norte-mexico-resiente-politicas-migratorias-trump/>] 25 julio, 2018

- Una de las principales razones que impulsan los movimientos migratorios, tanto legal como ilegal, tiene que ver con la búsqueda de un trabajo que les ofrezca mejores condiciones y retribuciones económicas, lo cual se verá reflejado en una mejor calidad de vida, ya que las condiciones laborales, y más aún, la remuneración económica, son mejores en el país vecino. La migración laboral desde las ciudades fronterizas se mira de distinta forma; así lo afirma David Rocha (*et al.*) en un estudio donde se analizó la migración de estudiantes de secundaria, preparatoria y universidad. El documento dejó al descubierto que si bien es cierto que la mayoría de estos jóvenes prefieren estudiar en nuestro país, la mayoría desea ejercer su profesión o trabajar en el país vecino.^[6]
- En la imagen se observa la ampliación de carriles para agilizar el paso hacia Estados Unidos en temporada vacacional, una actividad igualmente redituable para ambos países.



[<http://mexicoport.com/noticias/23049/aduana-de-eu-agiliza-cruce-de-vehiculos>]

- La incorporación del tema educativo en la agenda bilateral entre Estados Unidos y México es el primer paso para alcanzar acciones que ofrezcan, por ejemplo, un mayor intercambio educativo focalizado e impulsado en toda la región fronteriza, donde las oportunidades y facilidades puedan ser mayores, aprovechando la propia dinámica de la frontera, así como los bajos costos que implicarían estos intercambios.
- Posteriormente, la incorporación al diálogo de las universidades, la sociedad civil y autoridades gubernamentales en conjunto podrían impulsar la formación de una mano de obra especializada que cubra las necesidades de los distintos comercios, industrias y otras actividades económicas específicas de la región.
- En un estudio reciente, Martha Franco afirma que la principal diferencia entre el sistema educativo en ambos países es que “los procesos educativos y de manera específica los programas diseñados para atender a estudiantes inmigrantes en Estados Unidos tienden, generalmente, a excluirlos y segregarlos por sus diferencias culturales y sociales; mientras que el sistema educativo mexicano conmina a que se adapten a las prácticas escolares instituidas de manera unívoca y centralizada, cuestión que no permite que su formación cubra sus necesidades y expectativas”.^[7]

- Esta tesis podría sustentar el por qué la migración con fines educativos no es una de las opciones para los jóvenes migrantes. No obstante, deshilar algunas especificidades de la región y preparar a los jóvenes para su inserción con un enfoque de mutua colaboración podría beneficiar en el mediano y largo plazo para ambas naciones.
- Otro aspecto interesante que arrojó la Encuesta Intercensal del INEGI 2015 fue que en seis de los ocho municipios con el mayor número de personas nacidas en otro país coinciden con las ciudades fronterizas de Tijuana, Baja California; Juárez, Chihuahua; Mexicali, Baja California; Nuevo Laredo y Matamoros, Tamaulipas; y San Luis Río Colorado, Sonora (imagen 1).

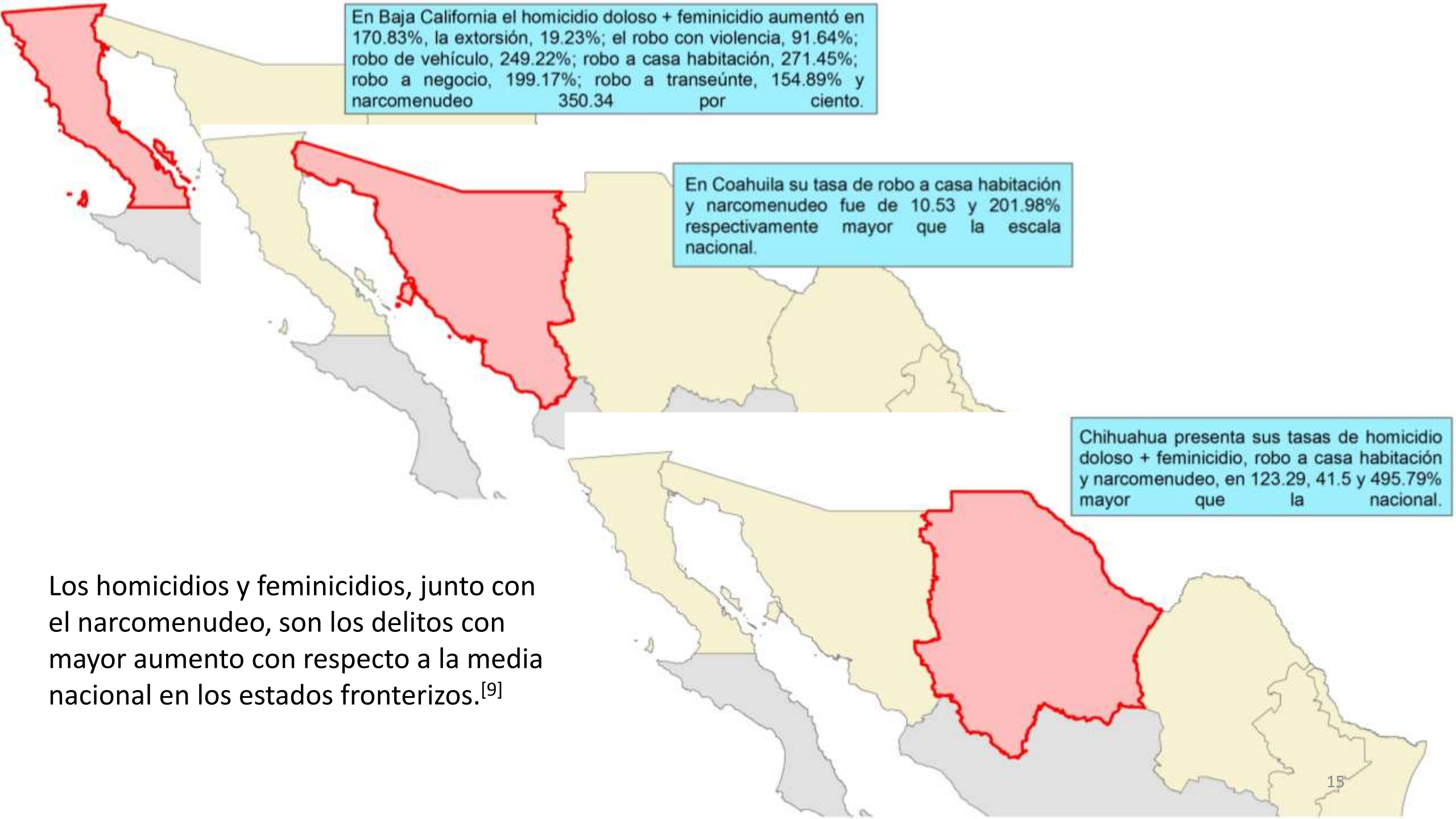
Imagen 1.

Municipios o delegaciones con mayor población nacida en otro país y su porcentaje		
Municipio o delegación	Población	%
Tijuana, Baja California	82 233	5.0
Juárez, Chihuahua	56 661	4.1
Mexicali, Baja California	30 538	3.1
Miguel Hidalgo, Distrito Federal	18 327	5.0
Nuevo Laredo, Tamaulipas	17 297	4.3
Matamoros, Tamaulipas	14 392	2.8
Zapopan, Jalisco	13 692	1.0
San Luis Río Colorado, Sonora	13 016	6.8

Fuente: INEGI-2015.

Seguridad

- El tema de la seguridad en la frontera no puede entenderse sin el tráfico de drogas, armas y de personas junto con la violencia en general que orquesta el crimen organizado. Estos delitos en su conjunto conforman, por un lado, el discurso principal adoptado por el presidente norteamericano para impulsar políticas públicas de “tolerancia cero” en el caso de los migrantes al relacionarlos directamente con los altos índices de violencia en su país.
- Por otro lado, lamentablemente esta situación de violencia e inseguridad es generalizada a lo largo y ancho del territorio. A esto se les agrega el fenómeno de las desapariciones forzadas, la explotación laboral y sexual, sobre todo de mujeres y menores de edad. Con todo ello, dadas las características geográficas de esta zona, en los estados fronterizos se han incrementado.
- Sus impactos no sólo tienen que ver con la opinión pública y la percepción de inseguridad, sino también con las modificaciones en las actividades económicas e industriales, puesto que la oferta laboral se ve obligada también a desplazarse y con ellos cientos o quizás miles de personas pierden su fuente de ingreso.^[8]



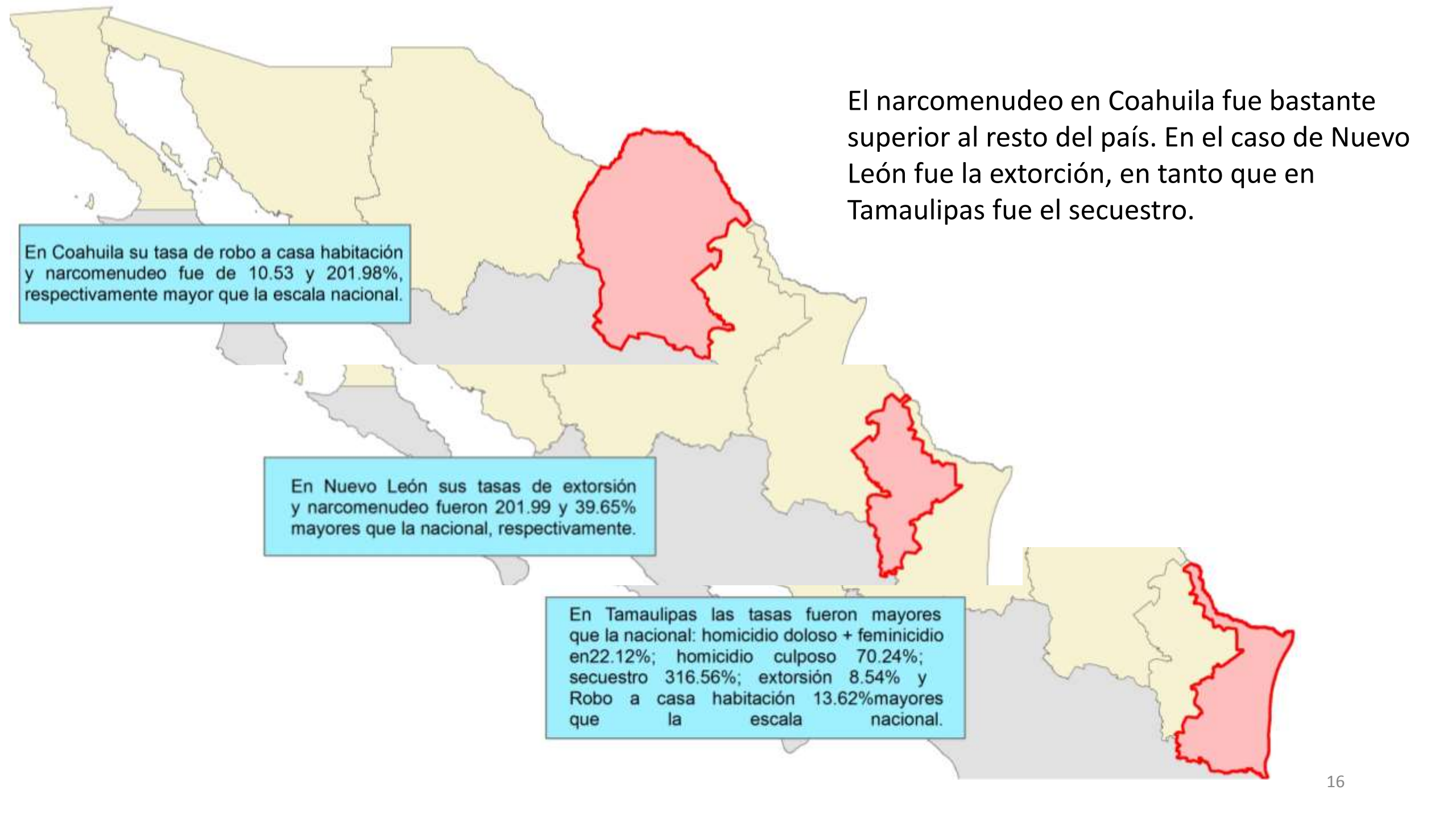
En Baja California el homicidio doloso + feminicidio aumentó en 170.83%, la extorsión, 19.23%; el robo con violencia, 91.64%; robo de vehículo, 249.22%; robo a casa habitación, 271.45%; robo a negocio, 199.17%; robo a transeúnte, 154.89% y narcomenudeo 350.34 por ciento.

En Coahuila su tasa de robo a casa habitación y narcomenudeo fue de 10.53 y 201.98% respectivamente mayor que la escala nacional.

Chihuahua presenta sus tasas de homicidio doloso + feminicidio, robo a casa habitación y narcomenudeo, en 123.29, 41.5 y 495.79% mayor que la nacional.

Los homicidios y feminicidios, junto con el narcomenudeo, son los delitos con mayor aumento con respecto a la media nacional en los estados fronterizos.^[9]

El narcomenudeo en Coahuila fue bastante superior al resto del país. En el caso de Nuevo León fue la extorsión, en tanto que en Tamaulipas fue el secuestro.



En Coahuila su tasa de robo a casa habitación y narcomenudeo fue de 10.53 y 201.98%, respectivamente mayor que la escala nacional.

En Nuevo León sus tasas de extorsión y narcomenudeo fueron 201.99 y 39.65% mayores que la nacional, respectivamente.

En Tamaulipas las tasas fueron mayores que la nacional: homicidio doloso + feminicidio en 22.12%; homicidio culposo 70.24%; secuestro 316.56%; extorsión 8.54% y Robo a casa habitación 13.62% mayores que la escala nacional.

- La violencia e inseguridad, junto con la dinámica migratoria, han creado nuevos espacios fronterizos y alterado otros. Esto incluye la dinámica demográfica (al convertirse en refugio temporal o permanente de muchos migrantes) y el entorno económico y social (con la llegada y salida de industrias y otras fuentes de trabajo, por ejemplo).
- Desde 2011 se había observado un crecimiento desmedido que rebasó a los gobiernos locales para proveer a la población de seguridad social, servicios de salud, educación y empleos. La ausencia de una planeación con la llegada de las maquiladoras, las ciudades y sus servicios se vieron rebasados. Aunado a ello, la violencia e inseguridad se convierten en una válvula de escape para los jóvenes sin oportunidades de desarrollo y educación.^[10]
- Entre las causas en el incremento de la violencia e inseguridad se pueden mencionar las siguientes: “las diferencias entre los grupos delictivos y contra agentes policiacos, aumento de la demanda de consumo de drogas en las ciudades fronterizas mexicanas y consecuente necesidad de delinquir para comprar estupefacientes —en especial marihuana y cristal—, y creciente rezago social”.^[11]

La otra complejidad de las políticas en la ciudad fronteriza

- En ocasiones, las políticas públicas derivan de los esfuerzos de las sociedades para cambiar de alguna manera su estado. El objetivo es que dicha transformación se realice de manera institucional y pública. Pero no sólo la sociedad se inmiscuye en estos asuntos, existen también otros actores que participan en los acuerdos.
- El planteamiento específico de políticas públicas en estas ciudades forma parte del grado de desarrollo o de cambio que se desee lograr; esto implica deliberar acerca del tipo de actividades y acciones empleadas para elaborar soluciones tanto para el sector público como privado en distintos niveles de complejidad.
- Por ejemplo, el gran problema de la violencia e inseguridad no puede ser abordado desde la sociedad, sino que va más allá de ampliar el horizonte e identificar los distintos factores que se propagan como generadores de esta ola de violencia. Además, es un problema que por su condición fronteriza no se le puede acuñar a un solo país, debe existir una corresponsabilidad a escala internacional.
- En otro sentido, ni los objetivos ni los medios en la formulación de políticas pueden considerarse neutros ante los beneficios o perjuicios de uno u otro país; éstos deben ser guiados como una actividad política compartida basada en el análisis y el reconocimiento de problemas y soluciones.

- ¿Bajo qué instrumentos o herramientas de política o de gobierno se formularán las propuestas de políticas públicas? Desde una visión unilateral es complicado anotar las alternativas. En todo caso, el conjunto de técnicas debe provenir de un entendimiento y una cooperación bilateral entre México y Estados Unidos que garanticen el cambio social necesario para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades fronterizas que contemple los obstáculos institucionales que pudieran surgir.
- La complejidad de la selección de instrumentos, así como del diseño de políticas públicas, se extrae de los múltiples elementos, capas políticas y diversos intereses, junto con la temporalidad y el contexto diplomático en el que se halle.
- La formulación de políticas tiene lugar dentro de estructuras de gobierno que tienen su propia lógica de políticas existente. Tal es el caso de la postura del lado estadounidense con una política de “cero tolerancia” y la de nuestro país, basada más en la experiencia empírica de la corresponsabilidad y del respeto universal de los derechos humanos.

- En el ámbito político, los lastres de la desigualdad afectan la introducción de nuevos elementos que pueden entrar en conflicto con los componentes de políticas preexistentes. Aunque las agrupaciones de instrumentos de políticas nuevas o diferentes podrían ser complementarias y crear una combinación exitosa de elementos de política, puede ser muy difícil lograrlo o incluso proponer tales cambios; generalmente los diseños se centran más en reformar que en reemplazar.^[12]
- Este reemplazo puede entenderse como un elemento más dentro de la formulación de políticas y consiste en cubrir áreas a las que no se atendió desde el principio. Se deben realizar pequeños cambios durante un tiempo para crear una situación en la que las acciones emanadas de las políticas públicas puedan ser mutuamente compatibles con los de origen. Estas prácticas suelen tener su lado positivo cuando ayudan en realidad a mejorar o reducir las tensiones de manera inteligente. Un ejemplo de ello son los espacios adaptados a la estancia temporal de los migrantes.

Comentarios finales

- Las acciones o tareas pendientes para mejorar las condiciones y la calidad de vida de los habitantes de las ciudades fronterizas derivan de los resultados de varios procesos de evolución de las políticas determinadas por el contexto temporal, las dinámicas globales, la conciencia y acciones de la sociedad, así como de la intencionalidad del gobierno de crear políticas.
- La propuesta en general es que todos los esfuerzos puedan sistematizarse de tal manera que se unifiquen los objetivos de ambos países, así como los medios, sin afectar la soberanía y los acuerdos internacionales, en especial los de migración; todo ello con el respaldo y la generación de conocimiento y voluntad política.
- Las experiencias y la particularidad de un espacio fronterizo tiende a elevar la conciencia de los diversos obstáculos a la hora de diseñar las políticas públicas, ya sea atendiendo las particularidades de cada una de ellas o englobando las que compartan en su conjunto.
- Vale la pena explorar la construcción de políticas basadas en los cimientos de origen, hacerlos compatibles, sin dejar de lado la evolución natural de estos espacios que no dejan de responder a las demandas sociales cada vez más exigentes y cada vez más participativas.

- [1] Jordi Borja, (2004), “Informe sobre gobernabilidad en las áreas metropolitanas en el mundo actual”, en Jordi Borja, Esteban Warío *et al.*, *Desafío metropolitano*, UNAM-Asamblea de Representantes del Distrito Federal II Legislatura, México, pp. 32-33.
- [2] (febrero 9, 2017), “Se desploman ventas en ciudades fronterizas de EU”. En *El Herald de Nogales* (en línea), [<http://elheraldodenogalesaz.com/archivos/1084>] consultado el 25 de julio de 2018.
- [3] (marzo 13, 2017), “Frontera norte de México resiente políticas migratorias de Trump”, *Televisa.NEWS* (en línea), [<https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/frontera-norte-mexico-resiente-politicas-migratorias-trump/>] consultado el 25 de julio de 2018.
- [3] Lee, E. y Wilson, C. (edit.) (2014), “La economía de la frontera México-Estados Unidos en transición”. Wilson Center, WEST y North American Research Partnership.
- [4] *Idem*.
- [5] Rocha, D., Rentería V., y Rodríguez J. G. (abril-junio 2016). “Migrar desde la frontera. Estudiar en México y deseos de trabajar en Estados Unidos”, versión On-line ISSN 2448-7147, versión impresa ISSN 1405-7425. Pap. poblac vol.22, núm. 88, Toluca. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252016000200141] consultado el 23 de julio de 2018.
- [6] Franco García, M. J. (2017), “Sistemas educativos y migración. Una mirada a la educación en Estados Unidos y México”, *Revista mexicana de investigación educativa. RMIE*, vol. 22, núm. 74, jul./sep. 2017, México. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662017000300705] consultado el 24 de julio de 2018.
- [7] Rodríguez, M. A. (mayo 24, 2018), “Temen más cierres de operaciones de empresas por inseguridad en el país”. En *El Economista* en línea. [<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Temen-mas-cierres-de-operaciones-de-empresas-por-inseguridad-en-el-pais-20180524-0019.html>] consultado el 24 de julio de 2018.
- [8] Badillo, D. (mayo 26, 2018), “Crece inseguridad en la frontera norte”. En *El Economista* en línea. [<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Crece-inseguridad-en-la-frontera-norte-20180526-0024.html>] consultado el 24 de julio de 2018.
- [9] Torres, I. (febrero 28, 2011), “El crecimiento no planeado de las ciudades fronterizas, propicio para crimen organizado”. En *Crónica.com.mx*. [<http://www.cronica.com.mx/notas/2011/563266.html>] consultado el 27 de julio de 2018.
- [10] Ramos, J. M. (2011), “Gestión de la seguridad en la frontera norte e Iniciativa Mérida: antecedentes y desafíos”, en Armijo, N. (ed.) *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, CASEDE, pp. 73-90. [<https://www.casede.org/PublicacionesCasede/MigracionySeguridad/cap4.pdf>]
- [12] Howlety, M. Mukherjee, I. (edit.) (2017), *Handbook of Policy Formulation*, Edward Elgar Publishing. [<https://www.elgaronline.com/abstract/9781784719319.xml?rskey=6fUhA4&result=1>] consultado el 30 de julio de 2018.