



ECONOMÍA
SECRETARÍA DE ECONOMÍA



2020
AÑO DE
LEONA VICARIO
BENEMÉRITA MADRE DE LA PATRIA

Oficina de la C. Secretaria
Unidad de Prospectiva, Planeación y Evaluación

Diagnóstico del Programa Zona Libre de la Frontera Norte

Abril 2020





Contenido

1.-Antecedentes	3
1.1.- Características del entorno socioeconómico en el que operará el programa.	5
1.2.- Identificación del problema y descripción del problema en los Municipios de la Zona Fronteriza.	9
1.3.- Estado actual del problema, distorsiones de mercado e inhibición del potencial económico de la zona.....	10
1.4.- Evolución del problema (Experiencias de atención).....	15
1.5.- Caracterización del árbol del problema del Programa.	17
2.- Objetivos.....	18
2.1.- Árbol de objetivos.....	18
2.2.- Determinación de los objetivos del programa.....	19
2.3.- Aportación al PND y Programa Sectorial de Economía.	20
3.- Cobertura.....	21
3.1.- Población, identificación y características de la población potencial.....	21
3.2.- Identificación y características de la población objetivo.....	21
3.3.- Cuantificación de la población objetivo.....	30
3.4.- Frecuencia de actualización de la población.	31
4.- Diseño del programa presupuestal o cambios sustanciales.....	31
4.1.- Modalidad del programa.	31
4.2.- Diseño del programa.....	32
4.3.-Fichas de indicadores de resultados.....	34
5.- Análisis de similitudes o complementariedades.....	36
6.- Presupuesto.....	36
7.- Anexos.....	37





1.-Antecedentes

A través de los Tratados de Guadalupe Hidalgo, firmados en 1848, quedó delimitada la zona fronteriza entre México y Estados Unidos. En la Frontera Norte se desarrollaron algunas ciudades en las que se concentraron las actividades agrícolas y ganaderas, se cultivaban granos, frutas, verduras y viñedos; se contaba con abastecimientos de sal y de madera. No obstante, la división geopolítica y los flujos migratorios locales se desarrollaban sin trámites de por medio.

La generalización de los problemas como la migración y el despoblamiento que sufrían los poblados fronterizos y los escasos vínculos con el centro del país, permitió la formación de las zonas libres a lo largo de la frontera con los Estados Unidos (EE.UU.). En 1885 fueron declarados zona de libre comercio todos los estados de la frontera norte.

A partir de los años treinta del Siglo XX, la actividad económica en la Frontera Norte fue diversificándose, diversos cruces fronterizos se desempeñaron como centros de abasto y distribución; concentrando actividades comerciales, de consumo, administrativas, turísticas y de servicios; y más tarde, en los años sesenta, la instalación de las actividades industriales.

Al finalizar la década de los treinta, EE.UU., emprendió la repatriación de miles de trabajadores, propiciando el retorno masivo de mexicanos que laboraban en los campos agrícolas de aquel país hacia México, esto implicó que en la década de los cuarenta las ciudades fronterizas experimentaran altas tasas de crecimiento de la población, con los consecuentes problemas de hacinamiento y falta de servicios.

Durante la década de los cuarenta, la política de sustitución de importaciones implementada en el ámbito federal, llevó a comerciantes y autoridades municipales a orientar sus esfuerzos por transformar la actividad económica e impulsar otros sectores productivos, como la agricultura y la ganadería; la instalación de fábricas de alimentos, la agroindustria (ligada a la actividad del monocultivo de algodón), los servicios (restaurantes, hoteles, bares, cantinas, espectáculos, etcétera), así como la actividad comercial orientada al turismo y para abasto local.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se observó un marcado cambio en la situación de prosperidad local. Las actividades productivas que se habían intentado impulsar se estancaron, la actividad turística descendió por el término de la guerra, el cultivo de la agricultura perdió importancia, la deportación masiva de braceros contribuyó a un creciente desempleo local y la industria tradicional no resultaba ya tan productiva.

En 1951 se estableció el Acuerdo Internacional sobre Trabajadores Migratorios conocido como el Programa de Braceros. Este acuerdo intentaba controlar la inmigración de trabajadores agrícolas para su contratación temporal en territorio estadounidense. El programa se estableció ante la





necesidad de la economía estadounidense de contar con mano de obra agrícola. Este suceso generó una gran movilización de braceros e indocumentados.

En 1961, se fundó el **Programa Nacional Fronterizo (PRONAF)**, este programa respondió a la necesidad de elevar el nivel económico, urbanístico, funcional y cultural en todas las poblaciones fronterizas de México, tanto en la frontera norte con EE.UU., como en la frontera sur con Guatemala. Este proyecto trajo consigo la inversión de grandes sumas de dinero, otorgando con ello beneficios a ciudades de la frontera norte como Mexicali y Tijuana en Baja California Norte; Nogales en Sonora; Piedras Negras en Coahuila; Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros en Tamaulipas; y Ciudad Juárez en Chihuahua.

No obstante, lo anterior, el comercio local enfrentaba serios problemas de abasto interno derivados de las deficiencias del transporte foráneo, las negociaciones entre los productores y los altos costos para la producción y distribución de mercancías. Ante la imposibilidad de adquirir productos mexicanos competitivos en calidad y precio respecto a los productos estadounidenses, muchos mexicanos fronterizos consumían mercancías en las tiendas del vecino país, lo que generó un alza importante en la entrada de mercancías de contrabando.

Como consecuencia de lo anterior, en 1971 se crea e implementa el Programa de Artículos Gancho, que consistía en permitir la importación libre de impuestos de productos populares extranjeros para su reventa en el lado mexicano. Otros programas de promoción comercial fueron: el Programa de Fomento Económico de la Franja Fronteriza, y el Programa de Fomento Industrial de la Franja Fronteriza y Zonas Libres.

En 1964, al cancelarse el Programa de Braceros, las ciudades fronterizas sufrieron una fuerte inmigración de trabajadores desempleados. Ante esta situación, la respuesta del Gobierno Federal fue el impulso de un proyecto de industrialización en la frontera norte denominado Programa para el Aprovechamiento de la Mano de Obra Sobrante a lo Largo de la Frontera Norte con Estados Unidos conocido como el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) que da inicio en 1965. A través de éste se permitía la entrada oficial de la industria maquiladora.

El desarrollo de la industria maquiladora en México obedeció a la fragmentación de los procesos productivos de empresas industriales transnacionales que requerían uso intensivo de mano de obra. El establecimiento de las empresas maquiladoras en la Frontera Norte gestó un proceso de cambio en el uso del suelo agrícola por el uso industrial. La creación de parques industriales contiguos a las principales vías de comunicación, fue fundamental en la conformación de nuevos subcentros urbanos y en la definición del crecimiento urbano de los años setenta y ochenta.

La apertura comercial fue un primer gran paso en el cambio de estrategia económica. A partir de 1985 empezaron a disminuir los aranceles y se eliminaron los permisos previos a la importación. En 1986 el país firma su ingreso al acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio, GATT. En 1987





México y Estados Unidos de Norteamérica firmaron un acuerdo marco, que estableció una serie de procedimientos y principios para resolver controversias comerciales y facilitar el comercio y la inversión.

Durante el proceso de consolidación para la firma del TLC se mencionó que las diferencias existentes con los vecinos del norte (en tecnología, productividad, ingresos) eran muy grandes; sin embargo, no debían ser vistas únicamente como una desventaja sino también como fuente de oportunidades, ya que experiencias pasadas revelaban que el libre comercio había logrado reducir la desigualdad económica y mejorar el nivel de ingreso de las poblaciones.

La nueva política buscó consolidar el proceso de apertura comercial eliminando barreras y restricciones discrecionales al libre tránsito de las mercancías en un acelerado proceso de desregulación industrial y comercial. Por un lado, se facilitó la inversión extranjera y se promovió la integración económica hacia el norte, desarrollando una serie de negociaciones dirigidas a lograr la constitución de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá.

La Frontera Norte, tuvo que enfrentar nuevos retos a partir de 1994 con la entrada en vigor del TLCAN. El Estado y la iniciativa privada reconocieron el cambio del ambiente económico que requería de procesos sistemáticos y participativos para dirigirse activamente, y se propusieron desarrollar un modelo económico basado en agrupamientos industriales, lo que dejó claramente definida la política de corte industrial como el eje dinamizador de la economía de la Frontera Norte.

A lo largo de la historia, la Frontera Norte ha sido objeto de diversos programas federales, estatales y municipales, pero hasta ahora no se han tenido los resultados buscados, y es por eso que, en esta nueva administración, se ha hecho necesaria la implementación del Programa Zona Libre de la Frontera Norte, que busca de manera más amplia enfrentar los retos para hacer más competitiva esta región del país.

1.1.- Características del entorno socioeconómico en el que operará el programa.

México comparte 3,180 km de frontera con EE.UU. A lo largo de esa Franja Fronteriza viven 8,125,933 millones de personas (INEGI, 2015) que día a día comparten economía, cultura y una historia común. Sin embargo, el lado mexicano, ante el abandono del desarrollo regional integral de las últimas décadas, se quedó rezagado en comparación con los pueblos y ciudades vecinas de EE.UU.

De acuerdo con datos del CONEVAL en 2015, la Zona Fronteriza registró 2,528,781 personas en situación de pobreza, lo cual representa el 31.1% de la población estimada para ese año. De este porcentaje, el 28.2% se encuentra en pobreza moderada y el 2.3% en pobreza extrema. Cabe mencionar que CONEVAL, identifica con el indicador de pobreza extrema a las personas que tienen





tres o más carencias sociales de las seis¹ con que se mide la pobreza multidimensional y que su ingreso corriente total *per cápita* es inferior a la línea de bienestar mínimo (LBM). Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aún si lo dedicaran por completo a la adquisición de alimentos, no podrían obtener los nutrientes necesarios para lograr una vida sana.

Cuadro 1
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos 2015
Indicadores de pobreza de los municipios de la Frontera Norte

Entidad federativa	Municipio	Población 2015	Pobreza		Pobreza Moderada		Pobreza extrema	
			Porcentaje 2015	Personas 2015	Porcentaje 2015	Personas 2015	Porcentaje 2015	Personas 2015
Baja California	Ensenada	569,425	33.5	190,776	30.0	133,689	3.5	19,951
Baja California	Mexicali	1,014,987	25.7	260,649	23.9	262,837	1.7	17,589
Baja California	Tecate	110,870	26.6	29,534	24.9	24,298	1.7	1,932
Baja California	Tijuana	1,693,494	29.5	499,136	27.6	452,005	1.8	30,931
Baja California	Playas de Rosarito	110,698	37.8	41,871	35.0	37,836	2.8	3,124
Coahuila	Acuña	149,023	25.2	37,505	23.6	30,745	1.6	2,313
Coahuila	Guerrero	1,706	45	768	39.1	770	5.9	101
Coahuila	Hidalgo	1,574	31.6	498	27.7	679	3.9	62
Coahuila	Jiménez	10,341	44.7	4,620	39.4	4,654	5.2	543
Coahuila	Nava	31,653	22.3	7,070	21.0	8,240	1.4	435
Coahuila	Ocampo	11,607	39.6	4,599	35.0	4,353	4.6	532
Coahuila	Piedras Negras	162,764	28.4	46,192	26.5	33,781	1.9	3,027
Coahuila	Zaragoza	13,307	34.8	4,637	32.6	5,435	2.3	301
Nuevo León	Anáhuac	16,165	45.5	7,349	50.4	11,339	3.9	635
Chihuahua	Ascensión	27,333	54.2	14,821	26.4	425	3.9	1,053
Chihuahua	Coyame del Sotol	1,761	28.3	498	39.5	2,063	1.9	33
Chihuahua	Guadalupe	5,519	41.9	2,315	41.9	5,114	2.5	137
Chihuahua	Janos	13,269	44.1	5,845	25.3	459,542	2.1	281
Chihuahua	Juárez	1,502,327	26.4	396,882	36.6	334	1.1	16,126
Chihuahua	Manuel Benavides	1,467	38.9	570	39.8	19,340	2.3	33
Chihuahua	Ojinaga	32,179	41.2	13,253	32.7	1,442	1.4	448
Chihuahua	Praxedis G. Guerrero	5,744	35.6	2,047	41.5	6,407	2.9	169
Sonora	Agua Prieta	87,269	33.1	28,926	30.6	25,675	2.6	2,264
Sonora	Altar	9,956	46.9	4,671	42.8	4,030	4.1	404
Sonora	Caborca	89,457	31.6	28,230	28.5	22,239	3.1	2,768
Sonora	Cananea	36,378	26.1	9,480	25.2	12,386	0.8	309

¹ carencias sociales consideradas en la medición: rezago educativo, acceso a la salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación





Entidad federativa	Municipio	Población 2015	Pobreza		Pobreza Moderada		Pobreza extrema	
			Porcentaje 2015	Personas 2015	Porcentaje 2015	Personas 2015	Porcentaje 2015	Personas 2015
Sonora	Naco	6,404	30.6	1,960	28.6	2,855	2	128
Sonora	Nogales	249,530	23.9	59,617	22.1	58,276	1.7	4,349
Sonora	Puerto Peñasco	65,105	39.8	25,898	35.8	19,245	3.9	2,558
Sonora	San Luis Río Colorado	202,372	40.3	81,548	35.7	55,430	4.6	9,208
Sonora	Sáric	1,629	27.4	446	32.1	519	3.2	52
Sonora	Santa Cruz	1,833	35.1	643	24.2	599	3	54
Sonora	Gral Plutarco Elías Calles	n.d	n.d	n.d	n.d	4,451	n.d	n.d
Tamaulipas	Camargo	16,684	39.1	6,526	37.2	5,685	1.9	320
Tamaulipas	Guerrero	4,583	54.5	2,497	49.7	1,773	4.8	218
Tamaulipas	Gustavo Díaz Ordaz	15,719	41.9	6,585	38.6	6,872	3.3	512
Tamaulipas	Matamoros	527,584	39.7	209,612	35.5	183,579	4.2	22,325
Tamaulipas	Mier	4,471	66.2	2,962	63.8	1,617	2.5	111
Tamaulipas	Miguel Alemán	28,026	44.9	12,581	42.9	12,351	2	550
Tamaulipas	Nuevo Laredo	425,557	35.5	151,074	32.2	116,793	3.3	14,048
Tamaulipas	Reynosa	666,261	34.8	231,903	31.8	166,775	3	19,863
Tamaulipas	Río Bravo	131,198	45.2	59,266	39.7	46,039	5.4	7,126
Tamaulipas	Valle Hermoso	68,764	47.9	32,921	44.3	34,969	3.6	2,466
Total ZLFN		8,125,993	31.1%	2,528,781	28.2%	2,287,486	2.3%	189,389

Fuente: CONEVAL, Medición de la pobreza municipal 2010-2015.

https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.asp

Por otra parte, están los movimientos de población, no sólo se debe considerar la población que se desplaza dentro del país, sino la migración de Centro y Sudamérica, en este sentido y de acuerdo con datos de INEGI, durante el 2018, se registró un total de 1,922,242 personas migrantes de las cuales el 18.7% se concentró en los Estados de la Frontera Norte.

En este ámbito, podemos ejemplificar el caso de Baja California en términos de las características de su población, pues de acuerdo con la encuesta interasa (INEGI 2015) el 6% de su población era emigrante y se incorporó al Estado. En este escenario algunos investigadores señalan que ² una razón por la cual se da un crecimiento de la población, no sólo es por una alta tasa de natalidad, sino por los flujos migratorios del sur al norte del país, es decir, existen desplazamientos de personas que buscan un lugar mejor para vivir y trabajar, es así que salen de su lugar de origen y llega al Estado, sumándose un integrante más a su población, pero un integrante sin empleo y en pobreza.

², Alejandro Díaz Bautista, economista y catedrático del Colegio de la Frontera Norte (Cofen), La pobreza migra hacia Baja California, <https://www.el-mexicano.com.mx/estatal/la-pobreza-migra-hacia-baja-california/640352>





Por otra parte, en términos de actividad económica, algunos investigadores señalan que los municipios que integran la Frontera Norte han jugado un papel importante en los últimos cincuenta años considerando la participación de la Industria Maquiladora de Exportación (IME), misma que generó empleos de manera significativa, sin embargo, no se logró transformar la estructura socioeconómica de las principales ciudades fronterizas colindantes con EE.UU., lo anterior se explica principalmente porque la competitividad de la región se basó en salarios bajos, generando efectos negativos en el crecimiento local de la economía.³

Otro componente que no ha permitido transformar la estructura socioeconómica de la región es el **elevado nivel de violencia y actividad del crimen organizado**, en virtud de que hay una relación entre la violencia y pérdida de dinamismo económico, por lo que, en los municipios fronterizos se ha generado un círculo vicioso entre estos factores. (De acuerdo con un estudio del Instituto de Economía y Paz en México, al país le costó de la violencia equivalente al 24% del PIB en 2018⁴).

En gran parte de los municipios fronterizos con EE.UU., se han presentado altos y crecientes índices de homicidios, lo cual se corrobora con la información del INEGI, al mostrar que la brecha de dichos sucesos entre los municipios de la Frontera Norte y el resto del país ha venido creciendo en los últimos años.

Los municipios de la Franja Fronteriza registraron el 13.7% de los homicidios durante el 2018, en contraste, entre 2018 y 2000, los homicidios a nivel nacional aumentaron 241.7%, mientras que en la Frontera Norte aumentaron 414.4%, y en particular en entidades como Baja California, el aumento fue de 548.2%.

Cuadro 2
Defunciones por homicidios

Entidad/Municipio	2000	2018	Variación (%)
Nacional	10,737	36,685	241.7
Total frontera norte	980	5,041	414.4
Baja California	440	2,852	548.2
Coahuila (frontera)	27	39	44.4
Chihuahua (frontera)	269	1,467	445.4
Nuevo León (frontera)		14	N.A.
Sonora (frontera)	75	183	144.0
Tamaulipas (frontera)	196	525	167.9

Fuente: INEGI, Incidencia Delictiva

³ Luis Enrique Gutiérrez Casas (2018), Los límites del crecimiento económico en la frontera norte de México, Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo. Cuadernos de Trabajo de la UACJ, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, número 48

⁴ Índice de PAZ 2019 <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/04/MPI-ESP-2019-Reportweb.pdf>





1.2.- Identificación del problema y descripción del problema en los Municipios de la Zona Fronteriza.

En los Municipios de la Zona Fronteriza convergen diversos factores que limitan el potencial de desarrollo de la zona, los cuales pueden resumirse de la siguiente forma:

- ❖ Es un área geográfica donde hay un contacto físico entre el desarrollo y el subdesarrollo, por ellos existe potencial de desarrollo económico donde se puede aprovechar aspectos como bajos costos logísticos del comercio.
 - Muestra del potencial que tiene la zona es el Indicador de Industria Manufacturera, mismo que a pesar de los problemas sociales tiene crecimiento en términos manufactureros.

Cuadro 3
Industria Manufacturera
(variación anual enero-noviembre, %)

Región/Entidad	2017	2018	2019
Total nacional	3.3	2.0	0.3
Frontera Norte	1.0	1.0	1.5
Baja California	3.6	6.3	5.9
Coahuila	4.0	4.1	3.2
Chihuahua	4.8	0.4	3.5
Nuevo León	4.7	3.8	3.6
Sonora	-4.4	-2.5	2.2
Tamaulipas	-1.0	-0.7	5.0
Bajío	1.0	0.6	0.0
Sur-sureste	-0.2	0.0	-0.1

Fuente: INEGI, Indicador Mensual de la Actividad, Industrial por Entidad Federativa, noviembre 2019

- ❖ Existen distorsiones en la actividad económica derivadas de la delincuencia, la migración, entre otros problemas sociales que inhiben el potencial de desarrollo de la zona.
- ❖ En el mercado hay una distorsión de precios que condicionan la actividad económica. En este ámbito, podemos mencionar precios como los de la gasolina que son más baratos en los estados de EE.UU. que en los municipios de la frontera, por ello el consumidor prefiere comprar en EE.UU.
 - Por ejemplo, mientras que en diciembre del 2018 el precio por litro de gasolina en Texas fue de 10.62, en Tamaulipas su precio fue de 16.48.

Es así que el Programa Zona Libre de la Frontera Norte, a través de los instrumentos institucionales intervendrá para impulsar el desarrollo económico de la zona, en 43 municipios que conforman la Franja Fronteriza con EE.UU. y con ello liberar el potencial productivo de esta región.





Imagen 1

Programa Zona Libre de la Frontera Norte



1.3.- Estado actual del problema, distorsiones de mercado e inhibición del potencial económico de la zona

La actividad económica de la franja Fronteriza Norte ha experimentado choques negativos, especialmente relacionados con la entrada de China como un competidor comercial relevante en la industria manufacturera. De acuerdo con (Dell, Feigenberg y Teshima, 2018) la pérdida de empleos en la industria manufacturera mexicana aumenta el tráfico de cocaína y la violencia, particularmente en municipios con presencia de organizaciones criminales transnacionales. Cuando se vuelve más lucrativo el tráfico de drogas debido a que los cambios en los mercados laborales locales reducen el costo de oportunidad del empleo criminal, las organizaciones criminales luchan plausiblemente para obtener el control. Estiman que en México una disminución de una desviación estándar en el empleo proporcionado por las empresas del sector manufacturero incrementa la tasa de homicidios en 5.4 por cada 100 mil habitantes.

La frontera con Estados Unidos de América, constituye un elemento muy particular derivado de relaciones sociales y económicas que vincula a ambas naciones, así como, la intensa y diversa red de interacciones que conectan a la gente y la economía, creando un espacio altamente interdependiente, es así que los efectos en términos fiscales para la región tiene consecuencias





importantes que afectan el bienestar general y encarecen en la vida de los que habitan en esa región, desacelerando la actividad comercial y de servicios.

Además, la zona de la Frontera Norte de México ha sufrido una pérdida significativa de competitividad y productividad desde 2014, año en el que se eliminó el IVA diferenciado que existía en la región, de 11%, homologándose con la tasa existente en todo el país, de 16%.

Dicha situación provocó que miles de mexicanos optaran por realizar sus compras en territorio estadounidense, como lo son los Estados de California y Texas, donde las tasas de impuestos son menores, un hecho que trajo consigo efectos nocivos en la región, como el aumento de la inflación, la caída de la actividad económica en diversas ciudades y la fuga de divisas. Cabe mencionar que por ejemplo en Texas no existe el impuesto sobre la renta, en tanto su impuesto al valor agregado alcanza el 8.25%.

Efecto de los precios en el consumo y en la competitividad interna

A principios de los años ochenta, muchos de los productos básicos que se consumían en la frontera norte del país eran de procedencia estadounidense y, en ocasiones, eran la única opción de calidad y a precios competitivos⁵.

En el año 2014, un estudio sobre patrones de consumo en la frontera de Coahuila⁶ documentó que el 47.2% de los hogares declaró haber adquirido bienes de consumo en el mercado de su ciudad vecina en Estados Unidos (EE.UU.). Asimismo, se encontró que los consumidores consideraron esa opción de compra, derivado de que el mercado mexicano se caracteriza por sus limitaciones de productos y precios elevados; mientras que el estadounidense ofrece precios más bajos, aunque con acceso legal limitado para toda la población mexicana.

Otro ejemplo de este fenómeno se evidencia para el caso del estado de Baja California. Un análisis publicado en la Revista del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) identificó que, derivado de los precios, los consumidores suelen preferir comprar en EE.UU., para lo cual se requieren dos condiciones: poseer automóvil y visa. De acuerdo con el estudio, por lo menos uno de los miembros por hogar tiene pasaporte. Asimismo, se reportó que el 63.6% de los viajes que se realizan es para hacer compras. Si bien el documento fue publicado en el año 2002, los motivos siguen siendo válidos, en términos de los precios y el tipo de productos, como principales motivos para comprar en EE.UU.

Por lo anterior, conocer el comportamiento de la inflación en la Frontera Norte de México brinda mayor entendimiento sobre la situación que se vive en esa región del país. En la siguiente gráfica se

⁵ Patrones de consumo en Baja California <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/21/7/RCE.pdf>

⁶ El consumo de los fronterizos y el mercado local <https://www.colef.mx/opinion/el-consumo-de-los-fronterizos-y-el-mercado-local/>

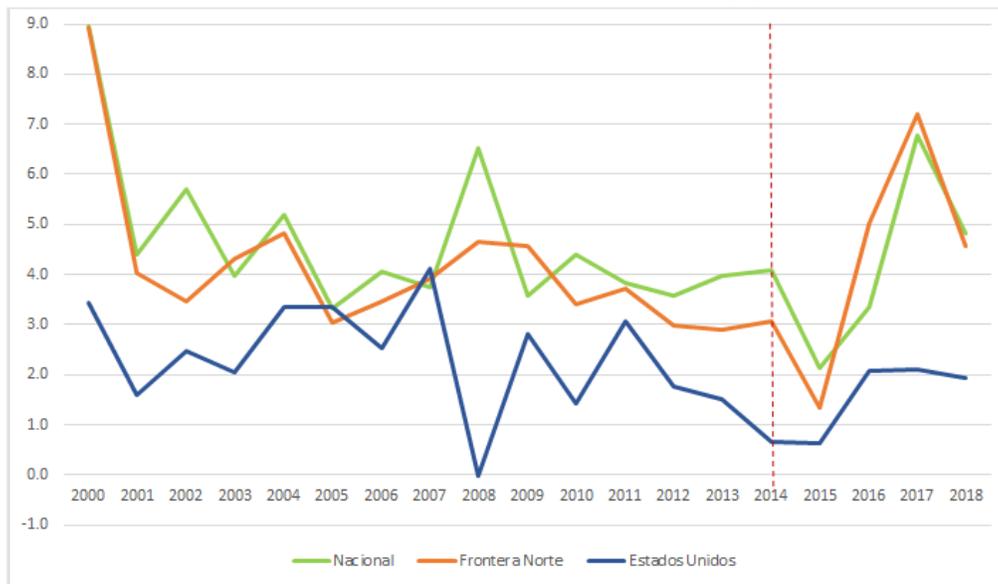




muestra la evolución de los precios desde el año 2000; mostrando que, únicamente en el periodo que comprende del 2010 al 2015, el nivel de precios en la Frontera Norte fue inferior al nivel de precios observado en la República Mexicana. Es preciso señalar que en 2014 se eliminó el IVA diferenciado entre el resto del país y la frontera norte, por lo que podría inferirse que dicha política propició el incremento de los precios en la Zona Fronteriza.

Adicionalmente, se observa que la tendencia del nivel precios en EE.UU. se encuentra por debajo de lo observado a nivel nacional y en la Frontera Norte. Para 2018, se muestra que mientras en el país la inflación llegó a 4.8% y en la Frontera Norte los precios crecieron en 4.6%, en EEUU lo hicieron apenas en 1.9%.

Gráfica 1
Inflación anual México vs EE. UU. (%)



Fuente: Elaboración propia con información de Federal Reserve Bank e INEGI.

En México, esta brecha en los niveles de precios ha conllevado a que el consumo interno en el país se vea reducido y, por lo tanto, se identifiquen sectores comerciales y de servicios poco competitivos en la Frontera Norte.

Otro factor importante es el nivel salarial, como se puede ver en la siguiente gráfica el salario mínimo contrastado con las ciudades fronterizas de EE.UU., es superior al de los municipios fronterizos de México. Si consideramos el salario de Texas en 2018 (1,115.76 pesos diarios) comparado con el de los municipios fronterizos (90.87 pesos diarios) para el mismo periodo observamos que en Texas se pueden obtener 12 veces más ingresos.





Gráfica 2
Salario Mínimo México vs EE. UU. (pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de la STPP

Nota: Cantidades en pesos mexicanos a enero del 2019. Los salarios mínimos corresponden a los vigentes a inicio de cada año. Previa a 2007 el salario mínimo de Arizona corresponde al federal, pues no existía estatal. Salarios mínimos deflactados con el índice de precios de cada país. Cantidad en pesos obtenida con el tipo de cambio promedio de cada año. Fuente: Elaboración de la CONASAM-1 con datos propios, de INEGI, Banco de México y el Banco de la Reserva Federal de St. Louis.

Nota 2: ZLFN corresponde a la Zona Libre de la Frontera Norte

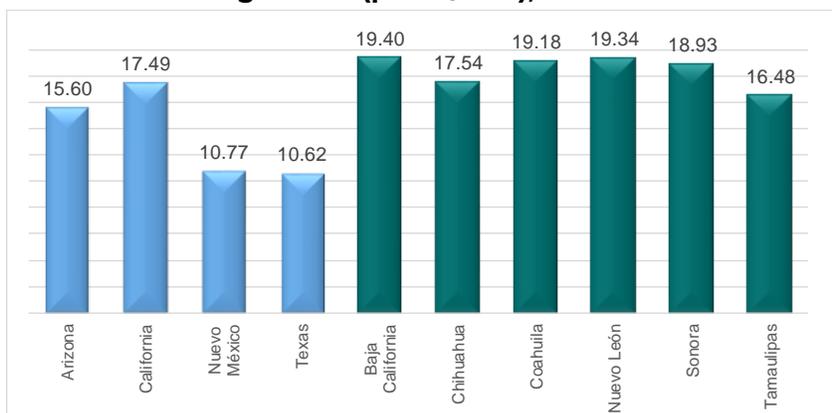
Además, en la Frontera Norte, se cuenta con alrededor de 1,600 establecimientos con programa IMMEX lo que significa el 30% del total nacional y genera empleo directo a más de 800,000 personas, de acuerdo con estimaciones de Deloitte por cada empleo directo se generan 3 indirectos, por lo que aproximadamente 2.4 millones trabajan en este tipo de empresas.

Por otra parte, se tiene diferencias importantes en términos de insumos como gasolina, mismos que pueden ilustrarse en las siguientes gráficas.





Gráfica 3
Precio de gasolina (pesos/litro), diciembre 2018



Fuente: U.S. Energy Information Administration (EIA) y Comisión Reguladora De Energía (CRE)

Finalmente con datos de los censos económicos 2009 y 2014, sobre la Producción bruta por unidad económica⁷ por municipio, se pueden ver disminuciones importantes en términos de productividad en casi todos los municipios que integran la Zona, por ejemplo, Coyamel, Chihuahua (-64.3%), Sáric, Sonora (-45.9%) y Mexicali, Baja California (-31.7%).

Cuadro 4
Producción Bruta por Unidad Económica
Variación real (%) entre 2019 y 2014

Entidad/Municipio	Producción bruta por Unidad Económica	Producción bruta por persona ocupada	Entidad/Municipio	Producción bruta por Unidad Económica	Producción bruta por persona ocupada
Baja California	-28.6	-27	Nuevo León (frontera)	5.7	1.2
Ensenada	-22.3	-21.9	Anáhuac	5.7	1.2
Mexicali	-31.7	-30.7	Sonora (frontera)	-2.8	-1.3
Tecate	-25.9	-22.9	Agua Prieta	-14.3	-11.1
Tijuana	-26.6	-24.8	Altar	-50.5	-23.5
Playas de Rosarito	-36.4	-25.7	Caborca	-6.7	-5
Chihuahua (frontera)	-15.9	-11.1	Cananea	410.4	276
Ascensión	94.9	-8.8	Naco	-8.8	1.1

⁷ Es el valor de todos los bienes y servicios producidos o comercializados por la unidad económica como resultado del ejercicio de sus actividades, comprendiendo el valor de los productos elaborados; el margen bruto de comercialización; las obras ejecutadas; los ingresos por la prestación de servicios, así como el alquiler de maquinaria y equipo, y otros bienes muebles e inmuebles; el valor de los activos fijos producidos para uso propio, entre otros. Incluye: la variación de existencias de productos en proceso. Los bienes y servicios se valoran a precios productor.





Entidad/Municipio	Producción bruta por Unidad Económica	Producción bruta por persona ocupada	Entidad/Municipio	Producción bruta por Unidad Económica	Producción bruta por persona ocupada
Coyame del Sotol	-64.3	-17.3	Nogales	-21.6	-17.3
Guadalupe	29.9	29.4	Puerto Peñasco	8.2	15.2
Janos	147.4	152.1	San Luis Río Colorado	-22.8	-28.3
Juárez	-16.7	-11.2	Sáric	-45.9	-29.7
Manuel Benavides	-39.4	-10.6	General Plutarco Elías Calles	-38.6	-33.3
Ojinaga	43.9	45.3	Tamaulipas (frontera)	-33	-31.6
Praxedis G. Guerrero	212.9	245.8	Camargo	-22.7	-16.8
Coahuila (frontera)	12.7	-16.2	Guerrero	-37.3	-17
Acuña	-4.2	-37.7	Gustavo Díaz Ordaz	39.4	37.3
Guerrero	4.6	88	Matamoros	-18	-19.2
Hidalgo	59.3	103.8	Mier	-23.1	-13.3
Jiménez	-10.2	9.8	Miguel Alemán	-21.4	-13.2
Nava	75.3	47.3	Nuevo Laredo	-20.4	-19.8
Ocampo	33.9	11.3	Reynosa	-38	-34.3
Piedras Negras	-1.5	-21.9	Río Bravo	-8.4	-9.5
Zaragoza	-26.8	-11.9	Valle Hermoso	-47.1	-54.8
Total nacional	-10.2	-4.8			

Fuente: Censos Económicos 2009 y 2014

1.4.- Evolución del problema (Experiencias de atención)

En un estudio del Colegio de la Frontera Norte y el Instituto Woodrow Wilson⁸ International Center se menciona que dentro de las principales características de la Zona se destacan:

- o La confluencia demográfica: En la región transfronteriza, la población cambia rápidamente y a diferentes ritmos a lo largo de la frontera, en parte esto se explica por la constante migración. Las tendencias demográficas diferenciadas a través de la región transfronteriza crean formidables retos sociales y económicos.
- o -Conglomerados transfronterizos: La elevada concentración de compañías en los sectores estratégicos de manufactura y servicios ha creado en la región conglomerados de empresas altamente interconectadas.

⁸ <https://www.colef.mx/planindicativo/espanol%202012.pdf>





- o -La conexión maquiladora: Los estados fronterizos mexicanos suman más de 76% de todos los empleos generados por la industria maquiladora en el país.

Por otra parte, cabe mencionar que las fronteras son en el mundo materia de un debate importante por condiciones sociales y económicas, es decir, se buscan en la mayoría de los casos generar programas o acciones que mitiguen algunos de los problemas que se presentan. De acuerdo con las características de cada país mencionaremos un par de casos:

Frontera Argentina-Uruguay

Argentina y Uruguay comparten una frontera delimitada por los cursos del Río de la Plata y el Río Uruguay. En 2010, tras superar las diferencias generadas por la instalación de una fábrica de producción de celulosa en Fray Bentos, ambos países retomaron el diálogo con la convicción de mejorar la integración física.

Diseñaron Comités destinados a reencauzar la necesidad de mejorar la infraestructura; así que existen comisiones específicas de facilitación fronteriza, infraestructura, comercio, producción y políticas sociales.

Dichos Comités tienen como objetivo la coordinación bilateral destinada a proponer procedimientos y soluciones ágiles para contribuir al desarrollo social, económico, cultural, ambiental y turístico de las comunidades fronterizas; así como facilitar el tránsito de personas, vehículos, bienes y servicios⁹.

Unión Europea

Sin duda, sus características y condiciones son poco equiparables a las características de población que se aborda en este diagnóstico, sin embargo, a pesar de su integración tiene problemas en sus fronteras exteriores que requieren de políticas específicas.

No todos los Estados Miembros tienen fronteras exteriores; sin embargo, deben enfrentar de forma común los problemas que se den en las mismas. Tal es el caso de la llegada de refugiados e inmigrantes irregulares, así como la situación que implica en sus fronteras interiores.

En el 2014 se integró un fondo con 3,800 millones de Euros, cuyo objetivo era garantizar un elevado nivel de seguridad, facilitando los viajes entre los estados miembros de forma legal. Dichos fondos pueden ejecutarlos las Autoridades Estatales y Federales, Organismos Públicos Locales, Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones Humanitarias, Empresas de derecho Público y Privado y Organizaciones de Educación e Investigación.

⁹ <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/proyecto-uruguay-argentina-comites-integracion>





1.5.- Caracterización del árbol del problema del Programa.

A partir de lo previamente desarrollado, en esta sección se presenta y define el problema público, así como las causas y efectos que busca resolver el Programa de Zona Libre de la Frontera Norte, lo cual es representado mediante el siguiente árbol de problemas con base en la metodología de marco lógico.

Se identifica como problema central que **la población de la Zona Fronteriza de México (ZFN) enfrenta desventajas en el nivel de precios, impuestos y salarios que limitan la actividad económica.**

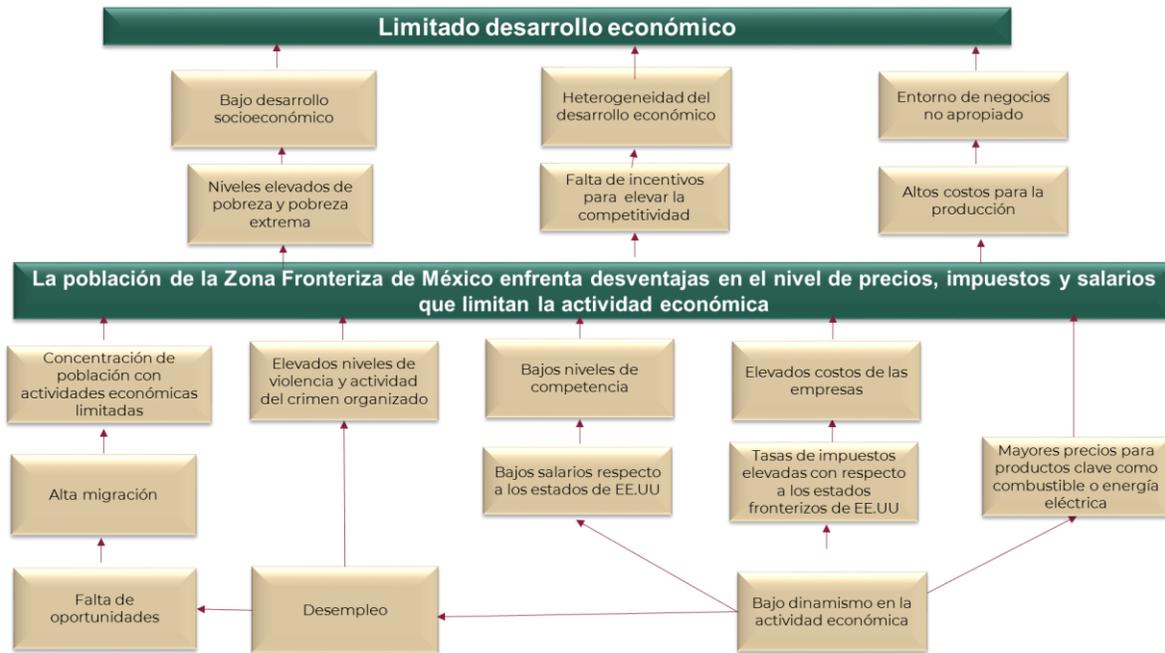
Por su cercanía con Estados Unidos, la ZFN tiene un dinamismo económico distinto al resto del país y es bajo con respecto a los estados de la frontera americana. Esta situación ha generado desempleo que, por un lado, crea falta de oportunidades laborales lo cual obliga a los habitantes a emigrar de los estados y en vez de contribuir al desarrollo económico de la zona se genera una concentración de personas residentes o migrantes que aportan poco o nada al desarrollo económico de la zona; mientras que, por otro lado, el desempleo es una causa de los elevados niveles de violencia y criminalidad de la zona. De manera análoga, el bajo dinamismo económico propicia salarios bajos (no competitivos) para la población y ello es causa de bajos niveles de competencia laboral, respecto de estados unidos u otras entidades de la república mexicana. Del lado de las empresas, las altas tasas de impuestos que deben pagar con respecto a los estados fronterizos de EE.UU. generan costos altos para los empresarios que deciden invertir en la zona y prefieren no hacerlo; asimismo, el hecho de que el precio de los combustibles y de energía en la ZFN sean mayores, genera que las personas prefieran consumir en los estados americanos que en México. De esta forma, todas estas situaciones negativas son las causas principales que generan desventajas en el nivel de precios, impuestos y salarios de la población, limitando con ello la actividad económica de la ZFN.

Este problema que padece la población de la ZFN tiene efectos negativos inmediatos sobre los niveles de pobreza, competitividad y niveles de producción que se ven reflejados en bajos niveles de desarrollo socioeconómico y entornos de negocios no dinámicos, que en el largo plazo representan un limitado desarrollo económico de la zona.





Árbol de problemas



Fuente: elaboración propia.

2.- Objetivos

2.1.- Árbol de objetivos.

Análogamente, en el análisis de objetivos se enfatiza la realidad bajo la situación deseada que se alcanzará a partir de la solución del problema principal identificado en el árbol de problemas; es decir, el árbol de objetivos representa la situación óptima que se busca alcanzar a través de la implementación del Programa de la ZLFN, en este caso que **la población de la Zona Fronteriza de México disponga de niveles competitivos de precios, impuestos y salarios que propicien la actividad económica.**





Árbol de objetivos



Fuente: elaboración propia.

2.2.- Determinación de los objetivos del programa.

El Programa tiene como objetivo general impulsar el potencial económico de la Zona Frontera Norte de México. El programa beneficia no solo al sector empresarial, sino también a la ciudadanía, lo que representa un cambio importante para la región. Los objetivos particulares son:

- Mejorar las condiciones fiscales a través de la disminución de ISR e IVA, con lo que se disminuirán la carga fiscal
- Disminuir las distorsiones de costos que condiciona la actividad económica, tal es el caso del precio de la energía eléctrica, y gasolina
- Inducir una mejora en la mejora del bienestar a través de un incremento en el salario
- Fomentar la inversión a través de mejorar el entorno de negocios de la región
- Contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Zona de la Frontera Norte





2.3.- Aportación al PND y Programa Sectorial de Economía.

Con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9, 14, 21, 22, 29 y 31 de la Ley de Planeación; y Primero del Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), el PZLFN tiene un alcance transversal, por lo que se alinea a las directrices **I. Política y Gobierno** y **III Economía. Detonar el Crecimiento.**

I. Política y Gobierno. El PZLFN se enmarca en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, específicamente en Garantizar empleo, educación, salud y bienestar mediante la creación de puestos de trabajo.

Como parte de las Estrategias específicas, en la de Migración: soluciones de raíz, se señala que los programas sociales sectoriales tengan una incidencia concreta en la mejoría de las condiciones de vida en las principales zonas expulsoras de mano de obra y que los proyectos regionales de desarrollo actúen como "cortinas" para captar el flujo migratorio en su tránsito hacia el norte: el Tren Maya, el Corredor Transístmico y la Zona Libre de la Frontera Norte generarán empleos y condiciones de vida digna para atraer y anclar a quienes huyen de la pobreza.

III Economía. Detonar el Crecimiento. El PZLFN se adhiere al apartado de Proyectos regionales, cabe mencionar que se considera que los programas sociales sectoriales deberán tener una incidencia en la mejora de las condiciones de vida de la población, en este sentido el Programa de la Zona Libre de la Frontera Norte, no es una excepción, y condiciones de vida dignas que permitan dinamizar la zona.

Por otra parte, se destaca que la actual visión y misión de la Secretaría de Economía se orientan al compromiso de mejorar el bienestar de todas las personas, utilizando los recursos e instrumentos con los que cuenta, por lo que pondrá en marcha políticas públicas, programas y acciones durante la presente administración que detonen procesos **de diversificación, innovación e inclusión.**

En específico para el PZLFN, la **diversificación** significa que a través de los instrumentos que emplea el programa se generen efectos multiplicadores que permitan una economía local más dinámica, así como la incursión en el mercado de sectores rezagados, que puedan insertarse en las cadenas globales de valor. En tanto la **inclusión**, podrá darse a través de mejores condiciones en los precios, de un mayor salario que permitirá obtener productos locales a un precio razonable, disminuyendo el traslado a los estados fronterizos. Finalmente, la **innovación** en el PZLFN es fundamental para que las empresas inviertan en modernizar la planta productiva, para esto la reducción de impuestos permitirá atraer inversionistas e impulsar la especialización en actividades de alto valor agregado que favorezcan, en conjunto, un mayor bienestar de la ZFN.





3.- Cobertura

3.1.- Población, identificación y características de la población potencial.

El programa se concentrará en los municipios de la Frontera Norte del país, mismos que tienen mayor marginación, en conjunto son 43 y se agrupan en:

- Ensenada, Playas de Rosarito, Tijuana, Tecate y Mexicali del Estado de Baja California;
- San Luis Río Colorado, Puerto Peñasco, General Plutarco Elías Calles, Caborca, Altar, Sáric, Nogales, Santa Cruz, Cananea, Naco y Agua Prieta del Estado de Sonora;
- Janos, Ascensión, Juárez, Praxedis G. Guerrero, Guadalupe, Coyame del Sotol, Ojinaga y Manuel Benavides del Estado de Chihuahua;
- Ocampo, Acuña, Zaragoza, Jiménez, Piedras Negras, Nava, Guerrero e Hidalgo del Estado de Coahuila de Zaragoza;
- Anáhuac del Estado de Nuevo León, y
- Nuevo Laredo; Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Camargo, Gustavo Díaz Ordaz, Reynosa, Río Bravo, Valle Hermoso y Matamoros del Estado de Tamaulipas.

3.2.- Identificación y características de la población objetivo.

Las características demográficas de los municipios de la ZLFN se detallan en el siguiente cuadro, el cual muestra que la distribución poblacional por género es similar en los municipios de la ZLFN; no obstante, la población económicamente activa (PEA) muestra una evidente brecha de género, siendo los hombres mayores de 12 años quienes en 2015 se encontraban en el mercado laboral ya sea ocupados o no ocupados. Aún con que la presencia de las mujeres como proporción de la PEA es menor que los hombres, son la mayoría de ellas quienes declararon estar realizando alguna actividad económica durante al menos una hora, en la semana en la que fueron entrevistadas.





Entidad federativa	Municipio	Población (2018)			Población económicamente activa por sexo (mayores de 12 años) % 2015		Personas ocupadas por sexo (mayores de 12 años) % 2015	
		Total	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Baja California	Ensenada	542 896	272 046	270 850	43%	67%	98%	96%
Baja California	Mexicali	1 065 882	535 044	530 839	41%	69%	98%	95%
Baja California	Tecate	110 683	56 087	54 595	38%	68%	98%	96%
Baja California	Tijuana	115 570	60 249	55 321	43%	73%	98%	96%
Baja California	Playas de Rosarito	1 798 741	896 456	902 285	38%	67%	97%	97%
Coahuila	Acuña	151 738	75 300	76 438	40%	70%	99%	98%
Coahuila	Guerrero	2 292	1 183	1 109	17%	65%	99%	98%
Coahuila	Hidalgo	2 160	1 073	1 086	22%	63%	99%	98%
Coahuila	Jiménez	10 510	5 285	5 226	24%	64%	99%	97%
Coahuila	Nava	30 726	15 563	15 163	27%	67%	98%	97%
Coahuila	Ocampo	11 983	6 103	5 879	17%	64%	98%	97%
Coahuila	Piedras Negras	166 762	83 350	83 412	36%	70%	98%	96%
Coahuila	Zaragoza	13 484	6 799	6 685	24%	67%	98%	97%
Nuevo León	Anáhuac	19 787	9 835	9 952	26%	68%	97%	94%
Chihuahua	Ascensión	26 793	13 467	13 326	25%	68%	96%	93%
Chihuahua	Coyame del Sotol	1 912	1 044	869	21%	77%	98%	97%
Chihuahua	Guadalupe	5 710	2 825	2 886	23%	61%	96%	96%
Chihuahua	Janos	13 731	7 119	6 612	16%	71%	96%	95%
Chihuahua	Juárez	1 462 133	721 450	740 683	41%	72%	98%	96%
Chihuahua	Manuel Benavides	1 668	893	774	23%	76%	98%	97%
Chihuahua	Ojinaga	31 822	15 911	15 911	31%	70%	98%	97%
Chihuahua	Praxedis G. Guerrero	3 845	1 921	1 924	23%	61%	99%	92%
Sonora	Agua Prieta	91 846	46 119	45 728	38%	71%	97%	93%
Sonora	Altar	10 167	5 156	5 011	28%	67%	99%	97%
Sonora	Caborca	95 363	48 304	47 059	37%	74%	99%	98%
Sonora	Cananea	35 765	17 713	18 052	30%	70%	97%	98%
Sonora	Naco	7 123	3 534	3 589	32%	67%	97%	89%
Sonora	Nogales	256 387	128 644	127 743	43%	71%	96%	97%
Sonora	Puerto Peñasco	70 761	35 786	34 975	35%	69%	97%	94%
Sonora	San Luis Río Colorado	205 980	103 838	102 141	36%	70%	98%	95%
Sonora	Sáric	2 956	1 518	1 438	23%	73%	99%	96%
Sonora	Santa Cruz	2 261	1 141	1 120	22%	68%	94%	96%





Entidad federativa	Municipio	Población (2018)			Población económicamente activa por sexo (mayores de 12 años) % 2015		Personas ocupadas por sexo (mayores de 12 años) % 2015	
		Total	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Sonora	Gral Plutarco Elías Calles	19 003	9 792	9 211	N/D	N/D	N/D	N/D
Tamaulipas	Camargo	14 394	7 229	7 165	25%	66%	98%	94%
Tamaulipas	Guerrero	5 318	2 705	2 613	23%	70%	96%	92%
Tamaulipas	Gustavo Díaz Ordaz	17 104	8 601	8 502	25%	69%	96%	89%
Tamaulipas	Matamoros	542 609	268 068	274 541	36%	69%	96%	93%
Tamaulipas	Mier	4 258	2 095	2 163	12%	54%	96%	96%
Tamaulipas	Miguel Alemán	31 116	15 434	15 682	30%	69%	97%	91%
Tamaulipas	Nuevo Laredo	428 927	211 931	216 995	33%	69%	98%	94%
Tamaulipas	Reynosa	711 130	352 608	358 522	39%	72%	98%	95%
Tamaulipas	Río Bravo	132 838	66 003	66 835	33%	67%	96%	91%
Tamaulipas	Valle Hermoso	67 609	33 136	34 473	32%	67%	99%	96%

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO. Proyecciones de la Población 2010-2050. www.gob.mx/conapo (21 de febrero de 2018) e INEGI (2015). Encuesta Intercensal 2015.

En lo que respecta a los niveles de ingreso, en las siguientes gráficas se muestra el poder adquisitivo trimestral del ingreso laboral real per cápita de los habitantes de las seis entidades que conforman la ZLFN. Con estos datos es posible observar que, en el tiempo, ha habido una caída del poder adquisitivo de la población que habita en Baja California, Sonora y Tamaulipas.

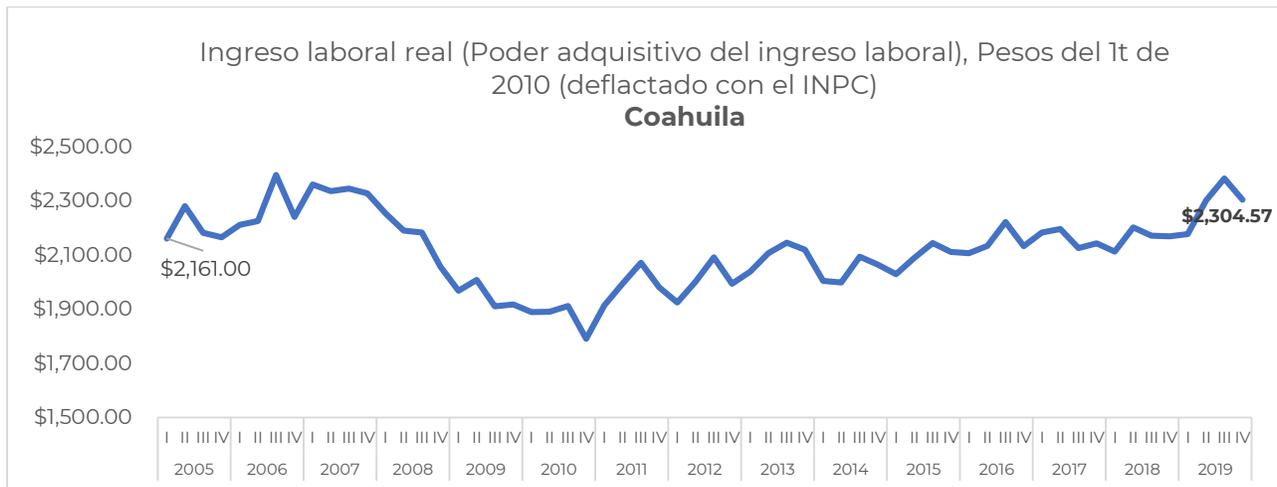
Para el caso de Baja California, se observa que el poder adquisitivo del ingreso laboral real per cápita ha sido decreciente en el periodo de 2005 a 2019; no obstante ha mostrado aumentos recientes de 4.6% en el primer al segundo trimestre del 2018 y en el primer trimestre del 2019, se percibió un incremento de \$2,327.80 a \$2,618.82, es decir, del 11.1%.





Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO. Proyecciones de la Población 2010-2050. Disponible en: www.gob.mx/conapo (21 de febrero de 2018).

En el estado de Coahuila, a partir del incremento de 6.4% del ingreso laboral real per cápita del último trimestre de 2010 al primer trimestre de 2011, se puede observar una tendencia al alza. El segundo trimestre del 2019 incrementó el ingreso laboral real per cápita de \$3,077.97 a \$3,268.13 con respecto al periodo anterior, es decir, hubo un aumento del 5.4%.



Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO. Proyecciones de la Población 2010-2050. Disponible en: www.gob.mx/conapo (21 de febrero de 2018).

Para el caso de Chihuahua, se observa una caída abrupta en el ingreso laboral real del 12.8% del tercer al cuarto trimestre del 201º. En contraste del primer al segundo semestre del 2016 se observa un incremento del 8.5%. En el primer trimestre del 2019 se reporta el ingreso laboral real en \$2,367.28





mientras que para el siguiente trimestre esta cifra subió a \$2,429.4, lo que representó un aumento del 2.5%.



Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO. Proyecciones de la Población 2010-2050. Disponible en: www.gob.mx/conapo (21 de febrero de 2018).

En Nuevo León, el ingreso laboral real llegó a su mínimo histórico en los últimos 15 años durante el segundo trimestre del año 2014 con \$2,083.88. Sin embargo, el segundo trimestre de 2019 incrementó a \$2,642.69 en contraste con el \$2,436.91 del trimestre anterior, lo que significó un aumento del %7.7%



Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO. Proyecciones de la Población 2010-2050. Disponible en: www.gob.mx/conapo (21 de febrero de 2018).

Después del incremento sustancial en el ingreso real laboral del 19% del último trimestre del año 2012 al primer trimestre del año 2013, se observa una tendencia constante en el estado de Sonora. Uno de





los cambios significativos fue el incremento de \$2,213.76 a \$2,303.92 del segundo al tercer trimestre de 2019, el cual significó un aumento del 3.91%



Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO. Proyecciones de la Población 2010-2050. Disponible en: www.gob.mx/conapo (21 de febrero de 2018).

En Tamaulipas, se reportó el ingreso laboral en \$1,619.04 durante el tercer trimestre de 2014, el cual es un mínimo histórico dentro de los últimos 15 años. A partir del incremento del 5.3% del último trimestre del 2017 al primer trimestre de 2018, se observa una tendencia ascendente hasta los decrecimientos del tercer al cuarto trimestre del 2018 y del segundo al tercer trimestre de 2019 donde se reportó una disminución del 4.2% y del 2.5% respectivamente.



Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO. Proyecciones de la Población 2010-2050. Disponible en: www.gob.mx/conapo (21 de febrero de 2018).

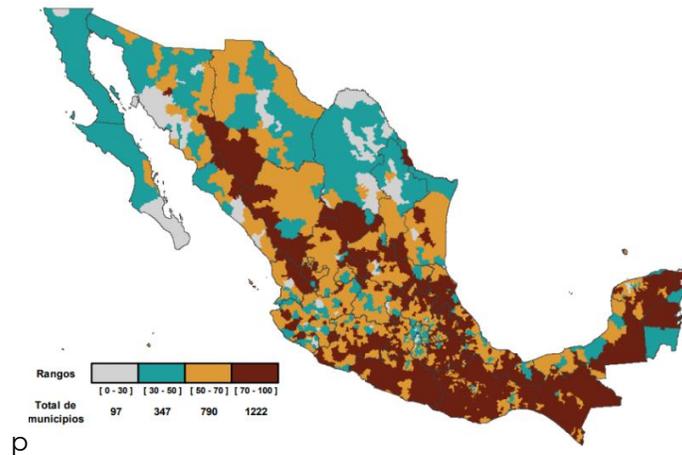




De acuerdo con la información disponible, en 2015 el conjunto de los 43 municipios contaba con una población de 8,125,933 de personas, de las cuales el 31% vivían en condición de pobreza (2,528,871 personas).

Como se muestra en el siguiente mapa, el porcentaje de la población en situación de pobreza que habita en la región frontera norte es menor que el observado en otras zonas del país (CONEVAL, 2015).

Mapa 1. Porcentaje de la población en situación de pobreza por municipios



Fuente: CONEVAL, 2015.

Es importante señalar que en la medición multidimensional de la pobreza, el CONEVAL define que las carencias sociales son la representación de los derechos sociales consagrados en la Constitución Mexicana; de manera que al considerarse elementos universales, interdependientes e indivisibles, se considera que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los seis indicadores señalados en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.¹⁰

En ese sentido, el siguiente cuadro muestra la evolución de las carencias sociales para los municipios fronterizos considerados en el programa de la ZLFN. En él se observa que la proporción de personas con rezago educativo, carencia por acceso a la alimentación y carencia por calidad y espacios de la vivienda se ha incrementado en 2015, con respecto de 2010, denotando que ha habido un decremento en el otorgamiento de los derechos sociales de las personas que habitan en esa zona.

¹⁰ Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>





Porcentaje de carencias sociales por municipio. 2010-2015.

Entidad federativa	Municipio	Rezago educativo		Carencia por acceso a los servicios de salud		Carencia por acceso a la seguridad social		Carencia por calidad y espacios de la vivienda		Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda		Carencia por acceso a la alimentación	
		2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Baja California	Ensenada	21.5	17.9	23.4	14.5	58.7	54.2	12.3	12.6	21.1	27.9	18.1	18.3
Baja California	Mexicali	15.6	11.6	27.1	15.4	51.7	41.4	8.9	8.3	6.4	10.1	12.7	14.0
Baja California	Tecate	16.3	14.0	25.0	11.5	49.7	44.4	9.4	11.7	12.0	17.1	11.5	13.3
Baja California	Tijuana	16.3	12.7	36.3	21.0	54.5	46.3	9.6	8.4	2.3	7.3	18.3	13.9
Baja California	Playas de Rosarito	19.1	13.5	32.3	18.9	71.6	62.4	15.1	12.2	10.6	18.5	16.7	17.0
Coahuila	Acuña	15.0	16.1	20.0	9.4	28.6	22.2	6.4	9.1	4.3	3.0	15.7	10.5
Coahuila	Guerrero	28.4	27.2	27.5	20.3	55.0	57.0	12.9	11.5	22.5	16.1	39.7	12.1
Coahuila	Hidalgo	25.1	22.7	49.9	33.9	71.2	68.9	9.5	7.8	23.7	6.2	37.8	3.0
Coahuila	Jiménez	32.7	27.6	20.0	13.6	56.7	40.2	15.0	15.9	45.2	27.9	42.3	12.6
Coahuila	Nava	14.5	16.2	11.9	9.0	24.2	23.6	6.3	6.7	6.9	5.6	9.7	11.7
Coahuila	Ocampo	21.4	20.4	15.3	10.1	51.7	46.9	7.1	7.7	20.4	18.5	44.6	11.4
Coahuila	Piedras Negras	11.5	12.7	16.5	11.9	30.8	26.1	5.4	7.5	3.8	2.6	8.1	16.4
Coahuila	Zaragoza	22.6	19.6	17.6	10.3	51.3	42.9	9.4	7.7	15.5	8.0	13.4	9.4
Chihuahua	Ascensión	29.3	28.4	45.6	20.6	70.9	74.1	8.3	8.9	8.0	5.4	24.6	14.4
Chihuahua	Coyame del Sotol	37.0	37.3	15.6	13.3	88.0	81.4	7.2	6.6	20.3	8.2	7.1	10.2
Chihuahua	Guadalupe	31.4	23.6	25.8	8.9	59.1	49.4	12.4	3.9	19.1	7.7	34.6	13.1
Chihuahua	Janos	30.0	34.9	37.0	16.1	85.0	82.1	5.4	6.8	7.0	8.0	15.9	5.5
Chihuahua	Juárez	16.1	14.5	21.4	15.0	42.9	33.3	5.7	5.4	1.7	1.4	20.2	13.7
Chihuahua	Manuel Benavides	44.0	40.6	26.2	10.9	89.6	79.9	6.8	1.7	91.5	6.3	17.8	4.2
Chihuahua	Ojinaga	23.4	24.3	20.0	20.0	70.8	64.7	3.7	6.4	4.5	1.9	13.4	8.2
Chihuahua	Praxedis G. Guerrero	31.1	30.4	32.5	9.1	68.0	60.9	11.1	5.1	17.9	10.7	30.0	14.6
Nuevo León	Anáhuac	24.3	23.5	29.7	9.1	62.2	63.1	12.2	10.2	9.6	13.5	38.5	16.6
Sonora	Agua Prieta	14.3	13.3	34.0	21.5	51.7	39.8	8.3	8.2	5.1	3.0	16.2	22.1
Sonora	Altar	27.7	20.8	39.5	16.5	74.4	71.6	12.1	11.1	13.3	6.6	9.0	16.4
Sonora	Caborca	17.9	17.9	25.3	17.2	55.0	47.5	10.9	10.8	13.0	8.3	17.3	26.6
Sonora	Cananea	10.3	9.3	17.3	7.3	66.3	39.6	3.2	5.9	7.4	5.1	6.9	12.8
Sonora	Naco	18.4	14.2	46.8	18.9	73.7	61.8	9.3	8.8	3.7	2.8	8.1	13.5





Entidad federativa	Municipio	Rezago educativo		Carencia por acceso a los servicios de salud		Carencia por acceso a la seguridad social		Carencia por calidad y espacios de la vivienda		Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda		Carencia por acceso a la alimentación	
		2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Sonora	Nogales	11.4	10.3	22.5	14.8	37.8	31.1	9.2	7.7	27.5	10.7	16.5	23.0
Sonora	Puerto Peñasco	14.7	14.1	28.9	16.1	54.2	49.1	18.8	10.0	7.5	3.4	17.3	28.7
Sonora	San Luis Río Colorado	16.2	16.0	39.9	26.8	60.9	53.4	10.6	10.0	9.0	7.5	13.0	26.6
Sonora	Santa Cruz	18.7	16.6	53.3	14.2	82.6	75.3	9.4	7.5	19.1	6.3	12.0	7.9
Sonora	Sáric	27.8	26.3	22.9	26.3	89.9	84.8	14.6	11.2	14.3	8.2	23.8	23.6
Sonora	General Plutarco Elías Calles	23.1	n.d	49.7	n.d	73.8	n.d	15.8	n.d	17.7	n.d	9.7	n.d
Tamaulipas	Camargo	19.8	23.5	46.0	20.5	70.7	75.9	6.7	5.1	9.3	7.2	3.9	8.7
Tamaulipas	Guerrero	20.2	21.9	10.8	14.3	70.7	71.3	0.0	4.0	10.0	7.3	8.5	13.8
Tamaulipas	Gustavo Díaz Ordaz	21.6	25.3	44.9	29.3	68.8	62.0	5.4	6.9	16.9	12.6	3.6	9.8
Tamaulipas	Matamoros	13.5	15.8	22.2	15.8	49.1	42.5	8.8	8.3	13.6	8.0	13.8	22.3
Tamaulipas	Mier	21.5	17.3	32.8	6.9	67.0	73.3	2.6	1.1	6.6	1.7	3.2	7.3
Tamaulipas	Miguel Alemán	15.4	18.8	25.3	20.3	72.5	72.3	4.4	2.4	5.3	1.3	13.7	10.4
Tamaulipas	Nuevo Laredo	13.0	15.8	24.3	22.3	48.8	41.5	5.9	8.0	4.7	2.7	13.3	22.4
Tamaulipas	Reynosa	12.5	15.9	24.6	15.7	41.6	38.9	8.3	7.4	7.5	5.1	9.8	18.1
Tamaulipas	Río Bravo	17.4	21.0	28.9	26.4	54.9	52.5	10.7	12.8	19.3	13.1	14.7	17.6
Tamaulipas	Valle Hermoso	17.0	20.2	21.7	9.0	69.2	59.6	9.0	5.7	22.7	10.8	13.7	27.3

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

En lo que respecta a los datos de migración, en el siguiente cuadro es posible observar que, con excepción del estado de Coahuila, la población total inmigrante es mayor en estas entidades de la ZLFN, en comparación con la población que emigra de las mismas.





Población total inmigrante, emigrante y saldo neto migratorio por entidad federativa, 2000 y 2010

Entidad	2000			2010		
	Inmigrante	Emigrante	Saldo neto	Inmigrante	Emigrante	Saldo neto
Baja California	1 025 754	127 074	898 680	1 299 773	185 457	1 114 316
Coahuila de Zaragoza	317 792	425 338	- 107 546	362 707	434 617	- 71 910
Chihuahua	524 897	202 864	322 033	521 469	243 052	278 417
Nuevo León	827 453	228 453	599 000	961 505	250 421	711 084
Sonora	356 489	208 016	148 473	417 237	256 904	160 333
Tamaulipas	678 752	370 722	308 030	764 399	427 909	336 490

Fuente: INEGI, Censos de Población y Vivienda, 2000 y 2010.

3.3.- Cuantificación de la población objetivo.

El programa está dirigido a las más de 8 millones de personas que residen en la ZFN, sin embargo, los instrumentos que se utilizarán tienen subconjuntos de beneficiarios mismos que se agrupan de la siguiente manera:

- **REDUCCIÓN DE IVA E ISR**

Personas físicas y morales de 43 municipios de la región Fronteriza Norte que realicen actividades de enajenación de bienes, otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, o de prestación de servicios independientes, siempre que se efectúen en los locales o establecimientos ubicados en la citada región. Asimismo, se considera que la población ocupada en dichos sectores tendría mejores perspectivas económicas derivadas de las condiciones generales en que se desarrolla la actividad productiva, a partir de los instrumentos del programa, por lo cual se le considera beneficiaria indirecta.

- **INCREMENTO DE SALARIOS**

Dicho incentivo aplica para los empleados formales, dicho número puede variar de acuerdo con el empleo disponible en la región.





Número de empleo integrado por los Municipios de la Frontera Norte correspondientes a cada Estado 2018

Estado	Empleados
Baja California	874,869
Chihuahua	460,202
Coahuila	116,110
Nuevo León	1,656
Sonora	155,405
Tamaulipas	450,511
Total	2,058,753

Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS

• **SUBSIDIOS A LA ENERGÍA ELÉCTRICA Y DISMINUCIÓN DE LOS PRECIOS DE GASOLINA**

Dicho instrumento beneficiará de forma directa e indirecta a los 8,125,933 millones de personas que residen en la Zona, dicho estímulo se realiza a través del ACUERDO por el cual se dan a conocer los montos de los estímulos fiscales aplicables a la enajenación de gasolinas en la región fronteriza con los Estados Unidos de América.

3.4.- Frecuencia de actualización de la población.

En principio los apoyos de IVA e ISR se planearon para el ejercicio fiscal 2019 y 2020, por lo que deberá plantearse si se extenderá el apoyo en los siguientes ejercicios fiscales y en su caso si se implementan otras medidas para la Zona de la Frontera.

4.- Diseño del programa presupuestal o cambios sustanciales

4.1.- Modalidad del programa.

Dadas las características de la intervención pública implícita en el Programa Zona Libre de la Frontera Norte, este no constituye un programa presupuestario, sino de un conjunto de medidas y acciones coordinadas de carácter fiscal, salarial y de precios de bienes públicos, a fin de corregir las distorsiones generadas por la situación de frontera y, al mismo tiempo, incorporar un elemento de fomento directo al bienestar es decir hablamos de una estrategia de desarrollo con objetivos definidos por el Ejecutivo Federal en la que se establecen acciones de otras dependencias alineadas a los mismos y se asigna a la Secretaría de Economía llevar a cabo el monitoreo de los resultados.



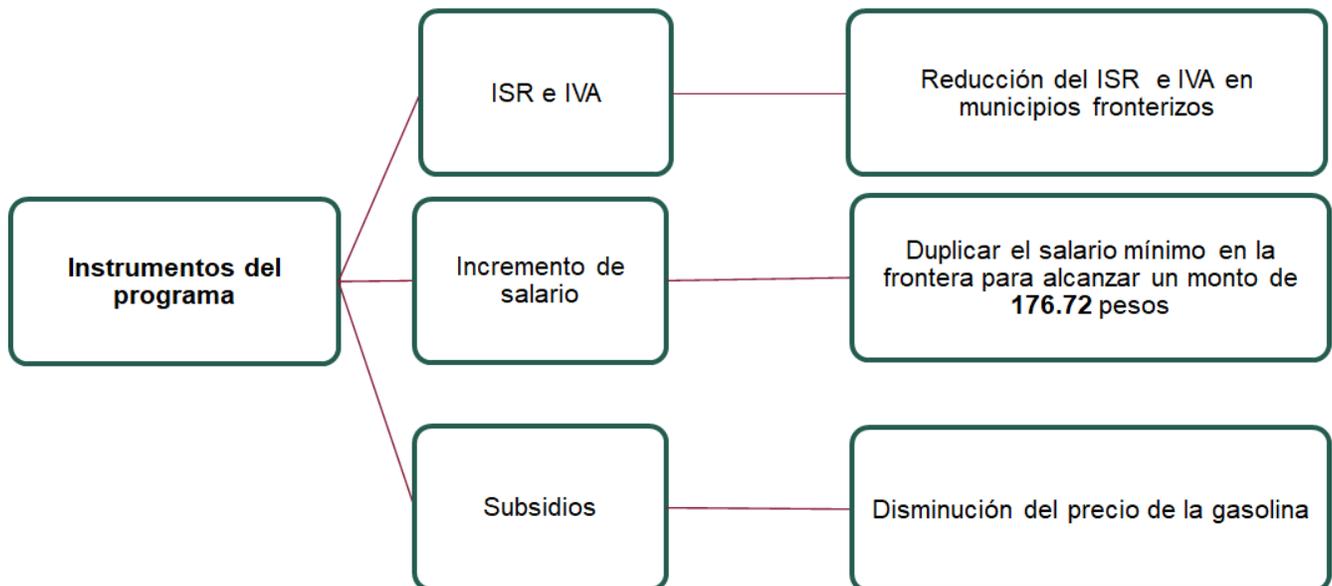


4.2.- Diseño del programa.

Para ejecutar el programa se requiere del apoyo interinstitucional del Servicio de Administración Tributaria, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI), la Unidad de Política de Ingresos no Tributarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaria de Economía, lo anterior derivado de los componentes del programa.

El programa permitirá desarrollar una intervención a través de instrumentos fiscales, subsidios y salarios, que contribuyan a generar mejores condiciones para resolver la problemática generada por distorsiones en el mercado y que han limitado el crecimiento de la región fronteriza.

Cabe mencionar que este programa implica la suma de esfuerzos interinstitucionales, y el apoyo de los empresarios locales, para generar sinergias que desarrollen de manera constante el potencial económico de la zona. Así mismo, cada componente tiene sus características específicas y su forma de operar.





- **Reducción del ISR e IVA en la Frontera Norte**

Con la finalidad de apoyar la economía de la región fronteriza norte resulta necesario otorgar un estímulo fiscal a los contribuyentes personas físicas y morales residentes en México, así como a los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en México, que perciban ingresos exclusivamente en la región fronteriza norte consistente en aplicar un crédito fiscal equivalente a la tercera parte del impuesto sobre la renta causado en el ejercicio o en los pagos provisionales, contra el impuesto sobre la renta causado en el mismo ejercicio fiscal o en los pagos provisionales del mismo ejercicio, según corresponda, en la proporción que representen los ingresos totales de la citada región fronteriza norte, del total de los ingresos del contribuyente obtenidos en el ejercicio fiscal o en el periodo que corresponda a los pagos provisionales.

Asimismo, se plantea otorgar un estímulo fiscal consistente en un crédito equivalente al 50% de la tasa del impuesto al valor agregado, aplicable a las personas físicas o morales, que realicen actos o actividades de enajenación de bienes, de prestación de servicios independientes u otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, en los locales o establecimientos ubicados dentro de la región fronteriza norte.

- **Duplicar el salario mínimo en la Frontera Norte**

De acuerdo con el documento “Propuesta de Recuperación del Salario Mínimo a Nivel Nacional y en la Zona Libre de la Frontera Norte”, elaborado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se plantea como una posibilidad para 2019 aumentar el salario mínimo general de 88.36 a 102 pesos diarios a nivel nacional y duplicar el salario mínimo en la frontera para alcanzar un monto de **176.72** pesos en lo que se denominará Zona Libre de la Frontera Norte (ZLFN).

En este documento se señala que un aumento de 100 por ciento del salario mínimo en la frontera norte en 2019, no tiene ningún efecto significativo en la inflación anualizada.

Sin embargo, acota que hay incrementos de precios en algunos meses que van de 0.05 a 0.09 por ciento, por cada uno por ciento que aumente el mínimo. El documento sostiene que esos aumentos serían compensados por caídas en los precios de entre 0.07 por ciento y -0.11 por ciento. El efecto total del acumulado en los precios generales de la frontera de incrementar el mínimo 100 por ciento es de 0.026 por ciento, pero este no es significativo.



4.3.-Fichas de indicadores de resultados.

Datos de Identificación del Indicador			
Orden:	1		
Nombre del Indicador:	Número de asegurados en el IMSS a nivel municipal		
Definición de indicador	Identificar en la base de datos del IMSS los 43 municipios que integran la ZLFN y [((sumar cada uno de los municipios por Estado en t1)/(sumar cada uno de los municipios por Estado en t1))]-1]*100		
Dimensión del indicador	Eficiencia		
Tipo Indicador para resultados:	Gestión		
Fuente:	Base de datos abierta del IMSS		
Método del cálculo:	Suma de número de empleados registrados en los municipios de la ZLFN		
Tipo de valor de la Meta:	Relativa		
Unidad de medida:	Número de empleados	Especifique:	Sin Información
Desagregación geográfica:	Sin Información	Especifique:	Sin Información
Frecuencia de medición:	Mensual		

Datos de Identificación del Indicador			
Orden:	2		
Nombre del Indicador:	Salario mínimo		
Definición de indicador	Salario mínimo de la ZLFN		
Dimensión del indicador	Eficiencia		
Tipo Indicador para resultados:	Gestión		
Fuente:	Comisión Nacional de Salarios Mínimos		
Método del cálculo:	Incremento de salario = ((salario actual / salario de línea base)-1)*100		
Tipo de valor de la Meta:	Relativa		
Unidad de medida:	Salario mínimo	Especifique:	Sin Información
Desagregación geográfica:	Sin Información	Especifique:	Sin Información
Frecuencia de medición:	Anual		





Datos de Identificación del Indicador

Orden:	3		
Nombre del Indicador:	Índice Nacional de precios al consumidor en la Frontera Norte.		
Definición de indicador	Variación mensual del índice		
Dimensión del indicador	Eficiencia		
Tipo Indicador para resultados:	Gestión		
Fuente:	INEGI		
Método del cálculo:	$(\text{Índice actual} / \text{índice base}) - 1) * 100$		
Tipo de valor de la Meta:	Relativa		
Unidad de medida:	Porcentual	Especifique:	Sin Información
Desagregación geográfica:	Sin Información	Especifique:	Sin Información
Frecuencia de medición:	Mensual		

Datos de Identificación del Indicador

Orden:	4		
Nombre del Indicador:	Precios promedio de los combustibles a nivel estatal.		
Definición de indicador	Variación del precio		
Dimensión del indicador	Eficiencia		
Tipo Indicador para resultados:	Gestión		
Fuente	CRE		
Método del cálculo:	$(\text{precio actual} / \text{precio base}) - 1) * 100$		
Tipo de valor de la Meta:	Relativa		
Unidad de medida:	Pesos por litro	Especifique:	Sin Información
Desagregación geográfica:	Sin Información	Especifique:	Sin Información
Frecuencia de medición:	Mensual		



Datos de Identificación del Indicador

Orden:	6		
Nombre del Indicador:	Número de contribuyentes inscritos al programa de estímulos fiscales de la Frontera Norte a nivel municipal.		
Definición de indicador	Incremento en el número de contribuyentes		
Dimensión del indicador	Eficiencia		
Tipo Indicador para resultados:	Gestión		
Fuente	SAT		
Método del cálculo:	$(\text{número de contribuyentes actual} / \text{número de contribuyentes actual base}) - 1) * 100$		
Tipo de valor de la Meta:	Relativa		
Unidad de medida:	Número de contribuyentes	Especifique:	Sin Información
Desagregación geográfica:	Sin Información	Especifique:	Sin Información
Frecuencia de medición:	Mensual		

5.- Análisis de similitudes o complementariedades

Dada la naturaleza del programa no se identifica un programa con el que existan similitudes.

6.- Presupuesto

El programa se basa en estímulos fiscales por lo que no cuenta con presupuesto público aprobado, por otra parte, la coordinación y seguimiento se realiza con recursos de las dependencias y entidades que participan en la ejecución del programa, sin que esto signifique la asignación de un presupuesto específico.





7.- Anexos

Salario mínimo vigente en estados fronterizos de EE.UU. y México									
Año	Estados Unidos de América				México				
	Texas	Nuevo México	Arizona	California	Área A	Área B	Área C	General	ZLFN
2000	369.57	468.86	568.15	634.34	84.08	77.87	72.55		
2001	545.66	450.3	545.66	662.21	84.16	79.15	74.77		
2002	555.93	458.78	555.93	728.64	83.7	79.63	76.06		
2003	607.12	501.02	607.12	795.74	82.91	79.49	76.55		
2004	618.15	618.15	618.15	810.2	82.08	79.34	76.4		
2005	577.11	577.11	577.11	756.4	81.66	79.13	76.86		
2006	559.42	559.42	559.42	733.22	81.95	79.4	77.13		
2007	545.3	545.3	714.72	794.13	81.9	79.35	77.09		
2008	608.71	676.34	717.96	832.42	81.02	78.5	76.26		
2009	828.45	948.61	916.99	1,011.85	76.94	74.56	72.42		
2010	843.55	872.64	843.55	930.82	80.71	78.43	76.51		
2011	803.9	831.62	814.99	887.07	81.26	78.96	77.02		
2012	835.37	864.17	881.46	921.78	81.32	79.03	77.08		
2013	798.34	825.87	858.9	880.93	81.39	77.15			
2014	818.42	846.64	891.8	1,015.97	81.31	77.05			
2015	975.85	1,009.50	1,083.53	1,211.41	82.46	78.17			
2016	1,134.07	1,173.17	1,259.21	1,546.23				83.56	
2017	1,123.37	1,162.10	1,549.47	1,626.95				87.09	
2018	1,115.76	1,154.24	1,615.93	1,692.88				90.87	
2019	1,112.54	1,150.90	1,687.99	1,841.44				102.68	176.72

Fuente: STPS

Nota: Cantidades en pesos mexicanos a enero del 2019. Los salarios mínimos corresponden a los vigentes a inicio de cada año. Previo a 2007 el salario mínimo de Arizona corresponde al federal, pues no existía estatal. Salarios mínimos deflactados con el índice de precios de cada país. Cantidad en pesos obtenida con el tipo de cambio promedio de cada año. Fuente: Elaboración de la CONASAM-1 con datos propios, de INEGI, Banco de México y el Banco de la Reserva Federal de St. Louis.





Referencias Bibliográficas

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2010-2015). Medición de la pobreza municipal. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.asp
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS, 2019). Criterios para la inclusión en la Zona Libre de la Frontera Norte (ZLFN). Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/mar/STPS-20190307.pdf>
- Colegio de la Frontera Norte (Colef, 2009). Plan indicativo para el desarrollo competitivo y sustentable de la región transfronteriza México-Estados Unidos. Recuperado de <https://www.colef.mx/planindicativo/espanol%202012.pdf>
- Presidencia de la República (Uruguay, 2012). Medidas para regular el funcionamiento y desarrollo en zonas fronterizas con Argentina. Recuperado de <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/proyecto-uruguay-argentina-comites-integracion>

