



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**

**LA INCORPORACIÓN PARCIAL DEL MUNICIPIO  
DE CABORCA, SONORA, AL RÉGIMEN DE ZONA  
LIBRE: OBSTÁCULOS Y PERSPECTIVAS 2002-2008**

Tesis presentada por

**María de Jesús Gallegos Ortíz**

para obtener el grado de

**MAESTRA EN DESARROLLO REGIONAL**

Tijuana, B. C., México  
2008

## DEDICATORIA

Porque este primer trabajo está lleno de esfuerzos, sacrificios y aprendizaje, se los dedico a las personas más importantes de mi vida: A Dios, por prestarme la vida y por permitirme escalar este peldaño de mi vida profesional.

A los que sostienen mi columna vertebral y llenan mi corazón, a mi maravillosa familia. A los mejores papás del universo, Hilda y Mario, por su amor infinito, su apoyo incondicional y su ejemplo de fortaleza, perseverancia y humildad que me han brindado la confianza para seguir superándome en todos los aspectos de mi vida. Le doy gracias a Dios por tener la fortuna de ser su hija.

A mis queridos hermanos Fany y Mario, los adoro, gracias por existir, por apoyarme siempre y entender mis deseos de superación en estos siete años de ausencia física en la que no pudimos compartir momentos maravillosos. Los amo con todo mi corazón. A mis sobrinitos Andrea y Edgar, que llegaron a darle luz a mi hogar con su alegría e inocencia, son los niños de mis ojos.

A mis abuelitos, mi Agüi, Elva Nivea, por quererme tanto y estar ahí siempre, a mi abuelito Antonio, que aunque ya no estás aquí, tu recuerdo me acompaña en cada paso que doy, son los mejores abuelitos del mundo; a mi tío Carmen, gracias por apoyarme siempre, y adoptarme como una de sus nietas, por brindarme la confianza de entrar en su casa y demostrarme su cariño sincero, nunca lo olvidaré.

Al amor de mi vida, Paco, por todo tu amor, paciencia y comprensión, por apoyarme y compartir cada nueva aventura que emprendo en mi afán de crecimiento profesional, te amo con toda mi alma, eres una pieza fundamental en mi vida.

A todos ustedes gracias, por creer más en mí más de lo que yo creo, por impulsarme a seguir siempre adelante, por darme la fuerza necesaria para que nada me venza, por no dejarme caer, sin ustedes no hubiera sido posible, pero sobre todo por su infinito amor, los amo muchas gracias.

## AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (CONACyT) por el apoyo económico para mis estudios de maestría. Al El Colegio de la Frontera Norte, por haberme permitido formarme profesionalmente en la maestría y alcanzar esta meta.

Mi más sincero agradecimiento al Dr. Víctor Alejandro Espinoza Valle por haber aceptado la responsabilidad de ser mi director de tesis en circunstancias adversas, por su tiempo, conocimientos y sugerencias, por su infinita paciencia, por darme la confianza en tiempos de incertidumbre y su apoyo incondicional, por recibirme siempre con una sonrisa, cuando privaba en mí la desesperación, siempre le estaré agradecida Doctor.

Al Dr. Vicente Sánchez, lector interno, le agradezco su disposición en todo momento, su paciencia, críticas y sugerencias que me ayudaron a mejorar este trabajo. Al Dr. Marcos Cortés, por aceptar ser mi lector externo.

A Carolina Ortiz, por ayudarnos siempre y hacernos la vida más fácil, aunque la tuya se volviera más complicada, gracias por tu cariño; a don Carlos Félix, por estar siempre dispuesto a ayudar en el afán de que lográramos un buen trabajo.

A las Dras. Laura Flamand y Sarah Martínez, por inculcarnos el profesionalismo y la excelencia. Sus conocimientos y enseñanzas marcaron una huella en mí. Además, gracias Dra. Sarah por enseñarme a disfrutar lo que uno hace, aún cuando se torne complicado; por su amistad, por creer en mí, por apoyarme en momentos difíciles; por estar siempre dispuesta a escucharme, resolver mil dudas e impulsarme a seguir.

A mis compañeros del Colef, de todos aprendí, y gracias porque con su apoyo, alegría y las largas sobremesas aligeraban los días a pesar del tremendo estrés.

A mis hermanas del alma, Anahí Martínez e Iris García, que a pesar de la distancia, el lazo del hermoso sentimiento de la amistad se hizo más fuerte, las llevo siempre en el corazón.

A los actores entrevistados, por su disponibilidad y confianza, en especial al Lic. Guillermo Hopkins Gámez, CP José Manuel Copado Rodrigo, Dr. Manuel González Montesinos, LAP. Guillermo Tovar, Arq. Rogelio Cornejo, gracias por enriquecer mi trabajo.

## Resumen

La presente investigación tiene como principal objetivo analizar la etapa de toma de decisiones del proceso de incorporación a la zona libre del municipio de Caborca, Sonora; así como su implementación, implicaciones y escenarios socioeconómicos y políticos hasta el término de la vigencia del decreto (2008). La metodología utilizada fue la realización de entrevistas semiestructuradas a actores políticos y representantes de los diversos sectores de actividad, además de revisión hemerográfica y de información de instituciones como INEGI, SIMBAD, INAFED y CONAPO. El régimen de zona libre abarca una extensión del territorio nacional en la que se otorgan franquicias de impuestos al comercio exterior o a las importaciones de mercancías necesarias para el desarrollo de la región, así como las exportaciones de mercancías que se producen o manufacturan en la zona y su objetivo principal es promover el desarrollo económico y social de las regiones. Caborca es el último caso de incorporación a la zona libre; municipio eminentemente agrícola, clasificado en el Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009 dentro de los que sufren de estancamiento económico. El proceso político de incorporación se desarrolló en circunstancias muy particulares y se logró gracias a actores políticos que gozaban de influencias y simpatías en el nivel federal; sin embargo, a más de cinco años de la promulgación del decreto y a cuatro meses del término de su validez, el proceso de incorporación de Caborca no se ha concretizado.

## Abstract

The main objective's research is to analyze the decision making phase about the process of incorporation to the free zone of the municipality of *Caborca, Sonora*; as well as its socioeconomic and political implementation, implications and scenes until the term of the use of the decree (2008). The methodology instrument is semistructured interviews to political and representing actors of the diverse sectors of activity, in addition to hemerográfica revision and institutional information as *INEGI, SIMBAD, INAFED* and *CONAPO*. The regime of free zone includes an extension of the national territory to benefit with tax exemptions to the foreign trade or the imports of necessary goods for the development of the region, as well as the goods exports that take place or manufacture in the zone and its primary goal is to promote the economic and social development of the regions. Caborca is the last case of incorporation to the free zone, eminently agriculturalist, is classified as they municipalities that suffer an economic stagnation by the *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009*. The incorporation political process was developed in very particular circumstances and it was obtained thanks to political actors who had influences in the federal level; nevertheless, to more than five years of the decree promulgation and to four months of the term of its validity, the Caborca's incorporation process has not been finished.

# ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUCCIÓN</b>  |           |
| Planteamiento del problema.....  | 2         |
| Objetivo central.....  | 3         |
| Objetivos específicos.....   | 3         |
| Hipótesis.....   | 3         |
| Estrategia metodológica.....   | 6         |
| <br>   |           |
| <b>CAPITULO I. MARCO TEÓRICO</b>   |           |
| Introducción.....  | 7         |
| 1.1 Análisis de políticas públicas.....  | 8         |
| 1.1.1 Definición y antecedentes del análisis de políticas públicas.....                            | 8         |
| 1.1.2 La agenda de gobierno.....   | 13        |
| 1.1.3 Fase de implementación.....  | 20        |
| 1.2 Teoría del desarrollo endógeno.....  | 23        |
| <br>   |           |
| <b>CAPITULO II. EL MUNICIPIO DE CABORCA, UN MARCO CONTEXTUAL</b>                                   |           |
| Introducción.....  | 27        |
| 2.1 Historia.....  | 27        |
| 2.2 Perfil sociodemográfico.....   | 30        |
| 2.3 Actividades económicas.....  | 36        |
| <br>   |           |
| <b>CAPITULO III. LA ZONA LIBRE Y EL PROCESO DE INCORPORACIÓN DE CABORCA, SONORA A ESTE RÉGIMEN</b> |           |
| Introducción.....  | 43        |
| 2.1 Historia y definición de la zona libre.....  | 43        |
| 3.2 ¿Cómo se realizó el proceso político de incorporación a la zona libre?.....                    | 48        |
| 3.2.1 Inicio.....  | 48        |
| 3.2.2 ¿Quién es Guillermo Hopkins Gámez?.....  | 51        |
| 3.2.3 ¿Qué fundamentos utilizaban los actores para lograr la incorporación?.....                   | 54        |
| 3.3 La implementación del decreto.....   | 59        |
| 3.3.1 ¿Por qué no se ha concretado la incorporación?.....  | 64        |
| <br>   |           |
| <b>CAPITULO IV. CONSECUENCIAS Y PERSPECTIVAS</b>   |           |
| Introducción.....  | 69        |
| 4.1 ¿Qué ha sucedido en Caborca después del decreto?.....  | 69        |
| 4.2 La vigencia del decreto.....   | 76        |
| 4.3 Perspectivas para el municipio.....  | 77        |
| <br>   |           |
| <b>CONCLUSIONES.....</b>   | <b>81</b> |
| <br>   |           |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>   | <b>84</b> |
| <br>   |           |
| <b>ANEXOS</b>  |           |

# ÍNDICE DE MAPAS, CUADROS Y ANEXOS

## MAPAS

|  |    |
|--|----|
| Mapa 1. Localización geográfica del municipio de Caborca.....  | 28 |
| Mapa 2. Localización de las garitas inconstitucionales, así como del terreno donado para la construcción de la nueva garita, en el municipio de Pitiquito, Sonora..... | 61 |

## CUADROS

|  |    |
|--|----|
| Cuadro 1. Población del municipio de Caborca en 2005.....  | 30 |
| Cuadro 2. Indicadores demográficos del municipio de Caborca en 2005.....   | 30 |
| Cuadro 3. Infraestructura en el municipio de Caborca.....  | 32 |
| Cuadro 4. Comparación del Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb) del municipio de Caborca respecto de la media del estado de Sonora, año 2005..... | 34 |
| Cuadro 5. Panorama laboral en Caborca, año 2000.....   | 38 |
| Cuadro 6. Población ocupada en Caborca por sector de actividad, año 2000.....  | 39 |
| Cuadro 7. Períodos de vigencia y circunscripción de la zona libre decretados desde 1937 a la fecha en México.....  | 47 |
| Cuadro 8. Personal ocupado por sector de actividad, Caborca, 1990, 2000, 2004.....   | 72 |
| Cuadros 9 y 10. Comparación del Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb).. para Caborca y la media del estado de Sonora, años 2000 y 2005.....       | 75 |

## ANEXOS

|  |  |
|--|--|
| Anexo 1. Relación de entrevistas realizadas  |  |
| Anexo 2. Principales atractivos turísticos del municipio de Caborca  |  |
| Anexo 3. Iniciativa de ley presentada a la Cámara de Diputados para reformar el artículo segundo de la ley del IVA |  |

## **ABREVIATURAS**

**CANACINTRA:** Cámara Nacional de la Industria y la Transformación

**CANACO:** Cámara Nacional de Comercio

**CONAPO:** Consejo Nacional de Población

**FIDEMICA:** Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras

**IDMb:** Índice de Desarrollo Municipal Básico

**INAFED:** Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

**INEGI:** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

**SAT:** Sistema de Administración Tributaria

**SIMBAD:** Sistema Municipal de Bases de Datos



## INTRODUCCIÓN

En la actualidad los gobiernos de los municipios y las regiones están cobrando un papel relevante como promotores del desarrollo local y regional, con la finalidad de coadyuvar al crecimiento y desarrollo más equilibrado de sus territorios. En este marco, se presenta el trabajo de investigación titulado: “La incorporación parcial del municipio de Caborca, Sonora, al régimen de zona libre: Obstáculos y perspectivas 2002-2008”.

El municipio de Caborca se encuentra localizado al noroeste del estado de Sonora, colinda al norte con el estado de Arizona, Estados Unidos (28 kilómetros aproximadamente). Caborca, municipio tradicionalmente agrícola, está clasificado en el Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009 dentro de aquéllos que sufren de grave estancamiento económico (Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Sonora 2004-2009, Programa de Mediano Plazo: 6). Como una medida de política regional desde el 10 de diciembre de 2002 se decidió, por medio de decreto presidencial incorporarlo al régimen de zona libre (lo cual tiene vigencia hasta el 31 diciembre de 2008), con el objetivo de aprovechar las ventajas en materia arancelaria que trae consigo el pertenecer al citado régimen para dinamizar la economía y potenciar su desarrollo local<sup>1</sup>.

Las razones que llevaron a elegir el presente caso de estudio son en primer término, que Caborca es el último municipio incorporado al régimen de zona libre, lo cual cobra relevancia si se observa que este municipio cuenta con características y dinámicas diferentes a las que comparten los demás pertenecientes al mencionado régimen en el estado de Sonora (San Luis Río Colorado, Plutarco Elías Calles (Sonoyta), Puerto Peñasco, Cananea), los cuales interactúan directamente con condados de Estados Unidos por la vecindad. En contraste, en el caso de Caborca, que a pesar de colindar con el país del Norte, no se presenta esa interacción puesto que de ninguno de ambos lados de la frontera existen asentamientos humanos, ya que las ciudades principales se encuentran a cientos de kilómetros (Caborca y Sells, Arizona). Para ejemplificar lo anterior se puede mencionar que partiendo de Caborca, para llegar al

---

<sup>1</sup> En esta investigación se utilizará indistintamente desarrollo local y desarrollo endógeno, el cual es un proceso dinámico y sistemático a partir del cual, dentro de un territorio, un conjunto de actores construye e instrumenta un proyecto que garantice el progreso de la comunidad local, que se vea reflejado en el bienestar social y económico, aprovechando los recursos endógenos y que esté en armonía con el medio ambiente y con la comunidad nacional.

condado más cercano, se deben recorrer aproximadamente tres horas por carretera (Nogales, Arizona).

Otra de las razones es analizar el proceso político por medio del cual se logró dicha incorporación ya que se desarrolló en circunstancias muy particulares. Es entonces, cuando resulta importante conocer las formas y los procesos de toma de decisiones en cuanto a política local de desarrollo, y establecer si esta decisión fue analizada lo suficiente por los actores políticos, para que a partir de esta medida fuera posible un desarrollo local, a la vista de que el tiempo de la vigencia del decreto es relativamente corto (seis años). En este mismo sentido, es interesante encontrar las razones que llevaron a optar por la inclusión del municipio de Caborca en el régimen de zona libre, en esta época de integración con Estados Unidos y Canadá a partir de la entrada en vigor el 1º de enero de 1994 del Tratado de Libre Comercio, cuando en teoría las zonas libres irán desapareciendo gradualmente<sup>2</sup>. A la par de este motivo, resulta pertinente en la medida en que los datos existentes lo permitan realizar un análisis en cuanto a indicadores económicos con el fin de establecer si la inclusión de Caborca al régimen de zona libre ha impactado en la economía local.

Por otro lado, las líneas de investigación con respecto al tema de la Frontera Norte únicamente están relacionadas con el sector manufacturero (Carrillo, 2007; Barajas, 2004), con el proceso de migración (Bustamante, 1997; Anguiano, 2006; Imaz, 2006), o bien, se habla de toda la región que incluye a los seis estados fronterizos (Castillo, 1990; Gasca, 2002), y en menos, estudios referentes a la región que comprende el régimen de zona libre (González- Aréchiga, 1986).

Esta investigación sería un aporte tanto para el municipio de Caborca, ya que no existe ningún análisis acerca de cómo se llevó a cabo el proceso político, de cuáles han sido las implicaciones, así como para señalar en la medida de la información disponible a la fecha, algunos impactos que se han observado desde su incorporación a la zona libre, como para aquellos municipios que gocen del régimen de zona libre y que no precisamente sean ciudades principales, para en función de ello, estar en condiciones de

---

<sup>2</sup> Cabe aclarar que según el glosario de Aduana México, el término de zona libre no se utiliza desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio firmado con Estados Unidos y Canadá, sino que se cambió por zona fronteriza, aunque se siguen respetando los beneficios en materia impositiva y arancelaria. Para efectos de esta investigación, se manejará el término de zona libre.

hacer las recomendaciones con base en evidencia empírica sobre la utilidad de pertenecer al citado régimen.

Por lo tanto, el objetivo central de la investigación es:

*Analizar la etapa de la toma de decisiones del proceso de incorporación a la zona libre del municipio de Caborca, su implementación, implicaciones y escenarios socioeconómicos y políticos hasta el término de la vigencia del decreto (2008).*

Objetivos específicos:

- Identificar grupos y actores sociales y/o políticos que impulsaron la iniciativa de incluir al municipio de Caborca dentro del régimen de zona libre, y la justificación e intereses que utilizaron para lograrlo.
- Analizar la inclusión del tema en las agendas gubernamentales (municipal, estatal y federal), así como la forma en que se logra llevarlo a cabo.
- Identificar y explicar las razones que han impedido la concretización del proceso de inclusión del municipio al régimen de zona libre.
- Analizar los impactos económicos parciales posibles.
- Establecer el escenario principal probable a partir de la conclusión de la vigencia del decreto en diciembre de 2008.

Hipótesis:

- La incorporación del municipio de Caborca respondió a intereses políticos particulares.
- La incorporación del municipio de Caborca al régimen de zona libre no ha impactado positivamente a nivel local.

- Una de los problemas que ha impedido la concretización del proceso de incorporación del municipio a la zona libre es el no involucramiento (ni apropiación) de autoridades de ningún nivel de gobierno respecto del tema.

Para lograr los objetivos antes planteados y contrastar la teoría con la realidad, se utiliza el *análisis de políticas públicas*, el cual está conformado por varias fases, sin embargo, para esta investigación la atención se centra en dos: la entrada de los temas en las *agendas de gobierno*, y la *etapa de implementación*. En este punto nos auxiliamos de los planteamientos teóricos de Luis F. Aguilar, Eugene Bardach, Roger Cobb y Charles Elder, Manuel Tamayo, Yves Meny y Jean-Claude Thoenig. Asimismo se emplea la *teoría del desarrollo endógeno*, ya que una de las finalidades del decreto era aprovechar los recursos propios del municipio para incentivar su desarrollo de tal forma que se analicen los posibles cambios en la estructura socioeconómica derivados del decreto, para ello recurrimos a teóricos como Antonio Vázquez Barquero y Sergio Boisier.

En cuanto a la estrategia metodológica, se realizó una revisión de la información hemerográfica, así como de los planes de gobierno estatales y municipales; de igual forma se entrevistaron a actores clave; se compararon datos socioeconómicos de los censos realizados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), así como datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), el Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb), así como del Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD).

El trabajo de investigación está organizado de la siguiente manera, en el primer capítulo, se explica el marco teórico, con el objetivo de sentar y definir las bases del modelo conceptual ideal sobre el cual se examina la realidad. En el segundo capítulo se realiza un diagnóstico del municipio de Caborca, con el fin de ubicarnos en tiempo y espacio, así como conocer su situación sociodemográfica y económica, lo cual es útil a la vez, para identificar los recursos humanos, naturales y físicos que pudieran coadyuvar a su desarrollo y de los cuales se fundamenta la teoría del desarrollo endógeno. El tercer capítulo se dedica primeramente a especificar el término de zona libre, para después explicar el proceso político de la incorporación de Caborca al citado régimen,

enfocándonos en las fases de entrada en las agendas municipal y federal, y la fase de implementación, con base en las ideas del análisis de políticas públicas. El capítulo final se aboca al análisis de las posibles consecuencias que se pudieran haber derivado de la incorporación de Caborca a la zona libre, así como las perspectivas de la situación del municipio al término de la vigencia del decreto en diciembre de 2008.

## ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Debido a que el objetivo principal de esta investigación es *analizar la etapa de toma de decisiones de la política de incorporación a la zona libre del municipio de Caborca, su implementación, implicaciones y escenarios socioeconómicos y políticos en el municipio hasta el término de la vigencia del decreto (2008)*, se propuso un análisis de carácter cualitativo y comparativo. Como primer paso se recopiló la información hemerográfica; de igual forma se revisaron planes e informes de gobierno desde el año 2000 a la fecha, tanto municipales, estatales como federales.

Además se realizaron 25 entrevistas semiestructuradas a actores políticos y no gubernamentales activos e inactivos<sup>3</sup>, entre los que se pueden mencionar presidentes municipales, comerciantes y representantes de los diversos sectores de actividad, académicos y periodistas locales, como también al que fuera presidente de la Cámara Nacional de la Industria y la Transformación (CANACINTRA) en el año de 2002; en el mismo sentido, se entrevistó a actores políticos de nivel estatal, con el propósito de conocer los planes y proyectos que se tienen contemplados para el municipio tomando en cuenta el hecho de pertenecer a la zona libre. Igualmente se revisaron y compararon datos socioeconómicos de los censos realizados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), así como datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), el Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb), y del Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD).

Cabe destacar que al inicio de la investigación se tenía contemplado realizar un análisis más profundo de la información, sin embargo, hubo algunas limitantes, entre las que se encuentran que el Archivo Municipal del municipio de Caborca se encontraba cerrado al igual que las oficinas de la Cámara Nacional de la Industria y la Transformación (CANACINTRA). Aunado a esto, nos percatamos que a pesar de vivir en la época de la transparencia, de regirnos por leyes para regular este tema, aún no se puede gozar de este privilegio, la burocracia<sup>4</sup> lo impide.

---

<sup>3</sup> Ver más en Anexo 1.

<sup>4</sup> Entendiéndola como aquellos servidores públicos que haciendo uso excesivo de su influencia no permiten o bloquean el derecho de los ciudadanos de la revisión de información pública.

# CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO

## Introducción

La presente investigación tiene como principal objetivo analizar el proceso de incorporación del municipio fronterizo de Caborca, Sonora, al régimen de zona libre. Cabe señalar que esta incorporación, a pesar de que han pasado más de cinco años, aún es parcial (más adelante se explican las razones); además, se pretende llevar a cabo un análisis en la medida de lo permitido a partir de los datos existentes acerca de los impactos económicos que se han observado en el municipio a partir de la entrada en vigor del mencionado decreto.

Cabe señalar, que el decreto será analizado como un instrumento de desarrollo económico local que buscaba fungir como una palanca que coadyuvara al municipio y a la región<sup>5</sup> a salir del estancamiento económico que sufría, haciendo uso de los propios recursos, tanto naturales como humanos. Este municipio, tradicionalmente agrícola está clasificado en el Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009 dentro de aquéllos que sufren de grave estancamiento económico (Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Sonora 2004-2009, Programa de Mediano Plazo, p.6). Principalmente nos enfocamos en analizar cómo llega el tema de la zona libre primero a la agenda de gobierno municipal y después a la agenda federal, para, consiguientemente, tomarse la decisión de aprobar el decreto; asimismo tratamos de dilucidar cuáles han sido los factores por los que el proceso no se ha concretado.

Con el fin de sustentar y contrastar la teoría con la realidad, nos apoyamos en primer término del análisis de políticas públicas, en teóricos como Luis F. Aguilar, Eugene Bardach, Roger Cobb y Charles Elder, Manuel Tamayo, Yves Meny y Jean-Claude Thoening. Con la ayuda de este análisis, nos centramos especialmente en los momentos del proceso, que se señalaron anteriormente (entrada en las agendas, toma de decisiones e implementación).

Debido a que el decreto parecía fungir como un instrumento para que se aprovecharan los recursos, sobre todo naturales de la localidad, para potenciar el desarrollo, no sólo

---

<sup>5</sup> En este contexto, se entiende a la región, como los municipios integrantes de la Región del Río Altar: Pitiquito, Altar, Oquitoa, Atil, Tubutama, Trincheras y Sáric.

del municipio, sino de una región, se utilizará la teoría del desarrollo endógeno, y nos auxiliaremos de teóricos como Antonio Vázquez Barquero y Sergio Boisier.

## **1.1 Análisis de políticas públicas**

### **1.1.1 Definición y antecedentes del concepto de políticas públicas**

Una de las razones de ser de los gobiernos, especialmente los que se rigen bajo un régimen democrático, es servir a la ciudadanía, satisfacer las necesidades sociales, sobre todo aquéllas, que tanto el gobierno como la sociedad consideren pertinentes, esta es la esencia de las políticas públicas. Desde la perspectiva de Tamayo, quien retoma a Rose (1984), los gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones que combinan recursos (normativos, humanos, financieros y tecnológicos) y los transforman en políticas, programas públicos, servicios, productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos impactos –objetivos- sociales, políticos y económicos (Tamayo, 1997:281).

En palabras de Tamayo, las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes etapas:

1. Agendas, identificación y definición del problema: Esta es la primera fase del ciclo de las políticas públicas. Tradicionalmente no se ha dado una gran importancia a este aspecto; desde este punto de vista, la definición de problemas es ante todo una cuestión política, decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto. El apoyo para la decisión sobre la definición del problema se resuelve



con herramientas políticas –consultas, reuniones, intercambios de información, negociaciones- y posteriormente con técnicas instrumentales (Tamayo, 1997:286). En esta fase se trata de analizar primeramente cómo llegan los problemas a las agendas tanto de la sociedad (sistémica) como gubernamental (o institucional), para después ser considerados por los actores como relevantes, y así definir exactamente el problema.

2. **Formulación de las alternativas de solución:** Después de definir el problema, esta fase se lleva a cabo entre los argumentos racionales y técnicos que funcionarios expertos en la materia proponen, y los intereses y preferencias de grupos sociales diversos. (Cabrero, 2005:58). En esta etapa se incluyen el establecimiento de objetivos y metas, así como las posibles vías o alternativas necesarias para lograrlos.
3. **Adopción de una alternativa:** Después de analizar las diversas opciones que se presentan como posibles soluciones al problema, es en este momento cuando se elige la que se considera más conveniente, viable, factible; un punto importante que los tomadores de decisiones tienen en cuenta es cuál de las alternativas rendiría más beneficios a menores costos.
4. **Implementación de la alternativa seleccionada.** La implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos. Poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar. (Cobb y Elder, 1983:158).
5. **Evaluación de los resultados obtenidos:** Evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista, la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas (Meny y Thoening, 1992: 195).

Es característico en los estudios de política pública considerar que la política es un proceso que se desarrolla por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en otras. “La noción de *policy process* (proceso de política) es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece más al orden lógico que al cronológico, por lo mismo las etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a otras, anticiparse o atrasarse, repetirse” (Aguilar, 1993b:15).

Cabe señalar que el modelo de análisis de políticas públicas surge como campo de estudio y reflexión a partir de Lasswell (1951 y 1971), quien afirmaba que “los científicos sociales se habían vuelto más conscientes y perceptivos del *policy process* como un objeto de estudio digno de atención por propio derecho”. Para los estudiosos de la ciencia política, y en particular para los analistas del sistema político, el análisis de las políticas públicas estuvo, si acaso, en la periferia de sus preocupaciones (Lowi, 1969; Cabrero, 2005).

En este mismo sentido, se puede retomar a Luis Aguilar (1993b:15,16) quien también señala a Harold Laswell (1971) como el primero que habló de un “modelo del proceso de decisión” y lo entendió como una “secuencia de siete fases” o “siete resultados”: inteligencia, promoción, prescripción, innovación, aplicación, terminación, evaluación. Asimismo, este autor comenta que la disciplina de las políticas públicas como tal, apareció en el medio académico a fines de los años ochenta y su mérito principal fue rescatar y destacar la dimensión pública olvidada de la política, cuyo propósito de valor social general fue entendido por nosotros a todo lo largo del siglo XX, de modo que política significaba la acción de propósito nacional popular orientada al beneficio de las grandes mayorías. Para Luis F. Aguilar Villanueva, los estadounidenses son los pioneros, promotores e investigadores de los estudios de políticas públicas.

El estudio de las políticas ha avanzado por etapas, es decir, tal como lo menciona Aguilar, en los años sesenta, en Estados Unidos, las fases que cobraron auge para su respectivo análisis fueron la definición del problema y la formulación de

programas (*policy initiation*<sup>6</sup>), esto respondió a la necesidad de actuar y revertir una historia vergonzosa de injusticia y discriminación que obligaba a localizar los aspectos más graves de la cuestión social y a descubrir sus factores causales determinantes, para pasar rápidamente a diseñar programas de acción que trataran de removerlos o atenuarlos. Después, la complejidad de los problemas sociales y la ineficacia de los programas para atacarlos y revertirlos, convirtió a la evaluación de las políticas (*policy evaluation*<sup>7</sup>) en un tema clave, ya que se creía que abocándose a los resultados de los programas se podrían resaltar algunas fallas y, de esta forma, mejorar. Después de una serie de exhaustivos análisis, se concluyó que el fracaso se debió en gran parte a la puesta en práctica de los programas, a la implementación (*policy implementation*<sup>8</sup>), así que a mediados de los años setenta, surgió una gran literatura rescatando las cuestiones organizacionales y administrativas olvidadas. Sin embargo, los pobres éxitos obtenidos de la puesta en marcha de programas en la lucha por aminorar los problemas sociales, llevaron al gobierno a plantearse la disyuntiva de dar por terminados (*policy termination*<sup>9</sup>) ciertos programas y clausurar los organismos que habían surgido a la par de los primeros, lo que produjo que el gobierno se preguntara si podía realmente ser eficiente. El redimensionamiento del estado y la reivindicación del *policy management*<sup>10</sup> fueron las caras de las respuestas en los años ochentas. La atención se centró entonces en la averiguación de cómo el estado podría lograr que las políticas para el cumplimiento de sus funciones básicas fueran realmente eficaces y eficientes, con el resultado de bajarle el tono a la invención de nuevas y audaces políticas de intervención estatal, acaso innecesaria. Después de años de gobiernos voluntariosos, dispuestos a resolver todo tipo de problemas, dedicados al análisis y al diseño de grandes políticas, se fue asentando la idea de que era mucho más relevante una dirección y gestión pública inteligente, capaz de eliminar deficiencias, desvíos, incumplimientos, particularmente en las políticas que se encargan de las funciones básicas del gobierno frente a los ciudadanos. Renació entonces, pero en función de la gestión pública, el interés por el *policy design*<sup>11</sup> (Aguilar, 1993b: 18,19).

---

<sup>6</sup> Término que se refiere a la fase de inicio de la política pública.

<sup>7</sup> Significa la etapa de evaluación de la política pública.

<sup>8</sup> Se refiere a la etapa de implementación de la política pública.

<sup>9</sup> El término se refiere a la etapa de culminación de la política pública.

<sup>10</sup> La expresión se refiere a la etapa de gestión de la política pública.

<sup>11</sup> El término se refiere a la etapa de diseño de la política pública.

En resumen, el análisis de políticas públicas implica la revisión de todo el proceso de la política y puede centrarse en los siguientes elementos:

- Los aspectos externos a la administración pública, preocupándose por el problema a tratar, sus dimensiones, la gravedad del mismo, el número de personas a las que se afecta, etc.
- La implicación y comportamiento de los actores sociales críticos con intereses en el proceso de la política.
- Los objetivos y las metas, interesándose por conocer la adecuación entre las previsiones y los logros.
- Los medios e instrumentos utilizados –recursos humanos, financieros, organizativos y tecnológicos- para desarrollar la política (Tamayo, 1997:283).

En el caso de nuestro país, en lo referente al tema de la hechura y aplicación de las políticas, los viejos patrones de gobierno tendían a uniformar los problemas y a homologar las políticas para resolverlos. El gobierno mexicano, como muchos otros, pudo operar de esa manera porque contaba entonces con una red de organizaciones sociales y políticas obligatorias que tenían los medios para controlar el flujo de las diversas demandas y compatibilizarlas selectivamente en un mismo formato, de acuerdo al interés de los gobernantes. Dar un formato general a las demandas sociales diversas fue el objetivo que perseguían los grandes cuerpos colectivos del sistema. Fue así como todos los asuntos y prioridades de las comunidades políticas locales se volvieron agenda del gobierno federal, asuntos nacionales (Aguilar, 1992b:30). Este fue quizás un error, el hecho de no haber contemplado la heterogeneidad de nuestro país en cuanto a necesidades y posibilidades de cambio.

Después de exponer de manera general en qué consiste el proceso de análisis de políticas públicas y cómo fue surgiendo el interés por las diferentes fases, a continuación nos abocaremos a explicar de forma más detallada las etapas en las cuales nos enfocaremos en la presente investigación: la formación de las agendas y la implementación. En la primera parte explicaremos la definición de la agenda de gobierno, para después analizar cómo se forma. Al final hablaremos de la etapa de implementación de la política.

### **1.1.2 La agenda de gobierno**

Según Cobb y Elder, la investigación política se ha concentrado en distintos problemas entre los que destaca la dinámica de la toma de decisiones del gobierno. La perspectiva de la estructura de la agenda dirige nuestra atención a este vínculo vital y estimula la indagación en la relación entre la participación de masas y la toma de decisiones de la élite. Genera importantes interrogantes ampliamente inexploradas, que sugieren que la participación pública en la toma de decisiones políticas puede extenderse, más allá de la simple selección de la élite gobernante, a la selección y resolución de los principales problemas que confrontará un sistema de gobierno.

Para Enrique Cabrero, la perspectiva del análisis de políticas públicas asume “lo público” como un espacio de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Desde este enfoque, un cierto grado de pluralidad siempre estará presente en la acción pública, esta idea se puede entender dado que en lo público existirán diversos intereses, que se fusionarán, para dar paso a políticas.

Aguilar define la agenda de gobierno como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones o asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido o considerado que deben actuar. En efecto, el que una demanda, cuestión o asunto llegue a ser considerado como un punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones anteriores; la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción. El gobierno decide actuar sólo sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención (Aguilar, 1993b:29). Este autor recalca que la manera en como se elabora la agenda de gobierno, se le da forma y contenido, reviste fundamental importancia política y administrativa, tanto en el plano teórico, como en el práctico. Políticamente, expresa la vitalidad o la flojedad de la vida pública en un sistema político dado (Aguilar, 1993b:26).

De igual forma se puede mencionar la definición de agenda que proporcionan Cobb y Elder (1986), al cual se refieren como un conjunto general de controversias políticas que en cualquier punto del tiempo se contemplarán como aptas para quedar dentro del rango de asuntos legítimos que ameritan la atención del sistema político.

Como lo señala Enrique Cabrero, si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político y social. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él, consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno. Hay entonces una agenda de los ciudadanos, que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que puede empatar con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado. Los nexos o las inconexiones entre las dos agendas son propios de la dinámica de las relaciones entre sociedad y estado.

Roger Cobb y Charles Elder distinguieron entre los dos tipos de agenda. La primera agenda es llamada “sistémica”, “pública”, “constitucional”; la segunda “institucional”, “formal” o “gubernamental”. La primera está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. El segundo tipo de agenda es la institucional, gubernamental o formal, la cual puede ser definida como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional” (Cobb y Elder, 1986: 115,116). Apuntan que la agenda sistémica siempre será más abstracta, general y menos amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucionalizada. Más importante aún, las prioridades en esta agenda constitucional no necesariamente corresponderán a las prioridades en las agendas institucionales. De hecho pueden existir discrepancias considerables entre ellas.

Los mismos autores establecen que existen tres prerequisites para que un asunto obtenga el acceso a la agenda sistémica:

- 1) atención amplia o al menos conciencia;
- 2) interés compartido de una considerable parte del público en cuanto a que se requiere algún tipo de acción; y,

3) una percepción compartida de que el asunto es un interés adecuado para alguna unidad gubernamental y queda dentro de los límites de su autoridad<sup>12</sup>.

A lo anterior se puede añadir que si bien no es indispensable que toda la población esté enterada del problema, existe mayor probabilidad de éxito (es decir, de inclusión en la agenda gubernamental) cuando se extiende a una mayor parte del público, lo cual no significa que esta parte de la población esté informada a profundidad de lo que se está tratando, ya que generalmente dicha información sólo la poseen los grupos en disputa.

En cuanto a la agenda institucional, retomando a Tamayo, está compuesta por los problemas que los directivos públicos consideran prioritarios en un momento determinado. La inclusión de un problema en la agenda institucional es una condición necesaria, pero no suficiente, para que el problema dé lugar a una política pública que intente solucionarlo. En muchas ocasiones los problemas entran en la agenda institucional y poco después desaparecen de ella, lo cual se puede deber a múltiples causas, una falta de interés de los actores políticos o privados, la aparición de problemas más graves, entre otros. En general, la agenda política es más estable que la agenda sistémica, reflejando la primera, la evolución de la segunda (Tamayo, 1997:289).

Como se pudiera suponer existe una estrecha relación entre estas dos agendas, entendiendo también que la agenda institucional se nutre de la agenda sistémica, sin embargo, esto no siempre ocurre así ni de manera lineal. Esta relación dependerá de la participación de la sociedad y la capacidad del gobierno para atender las demandas ciudadanas y sentirse comprometido con ellas. Dicho por Villanueva (1993b:31): “los nexos o las interconexiones entre las dos agendas son propios de la dinámica de las relaciones entre sociedad y estado”.

Debemos entender la formación de la agenda institucional como un proceso decisonal en el cual intervienen diversos actores sociales y políticos, donde las

---

<sup>12</sup> Los términos “interés compartido” y “percepción compartida” se refieren al clima prevaleciente de opinión, el cual estará condicionado por las normas dominantes, los valores y la ideología de una comunidad. Un asunto requiere el reconocimiento de una parte importante de un sistema político, no de la ciudadanía total (Cobb y Elder, 1986:146).

autoridades gubernamentales son las que finalmente deciden y priorizan los asuntos que ameritan su atención y acción. Como han enunciado diversos estudiosos en el tema de las agendas, muchas veces existe un gran abismo entre las demandas ciudadanas y las decisiones gubernamentales, estas últimas siempre son menores que las primeras, es más, en ocasiones pueden llegar a ser divergentes. Estas diferencias es lo que bien ha señalado Aguilar Villanueva como la discrepancia entre la agenda sistémica y la agenda institucional.

De este modo, la construcción de la agenda de políticas es en sí un proceso complejo, a través del cual se da entrada a un conjunto de problemas públicos que se consideran pertinentes para ser atendidos por los diversos actores que conducen la acción pública. La definición de problema es, por tanto, un primer paso en el que los diversos actores políticos, los actores sociales y múltiples grupos de interés, despliegan su capacidad de influencia para posicionar de una determinada manera cada problema público; de esta forma, entre el conflicto y la negociación, se integran los diversos temas que conforman la agenda pública (Cabreró, 2005:57).

Retomando a Aguilar, por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. La importancia del proceso se debe principalmente a dos hechos:

- En primer lugar, la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender, que tiempo para considerarlos.
- En segundo lugar, los problemas de políticas públicas no son datos *a priori*, sino resultados de definiciones. Si una situación específica o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y, por tanto, son un asunto capaz de despertar la preocupación del público, depende no sólo de los hechos sino también de las creencias y valores (Aguilar, 1993b:77).

Empero, otro elemento importante es la diversidad de actores que participan, lo que podemos traducir en una diversidad de intereses sobre determinados asuntos, los cuales deben ser analizados y procesados para consensuar su priorización y materialización en políticas públicas. Entre los responsables en la toma de decisiones, el congreso es quien



sigue en importancia al presidente o gobernador, es la principal institución para iniciar y crear asuntos políticos y proyectarlos en un debate cívico nacional.

Debido a que la formación de la agenda implica elecciones importantes, es apropiado entenderla como un proceso de toma de decisiones. Este proceso tiene la característica de ser variable y depende en alto grado de su contexto, además implica un conjunto de actores, el éxito depende de la coincidencia apropiada de personas, problemas, soluciones y oportunidades.

En palabras de Aguilar Villanueva, la más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus prioridades de acción: a su agenda. Ellas le dan el tono y dirección a un gobierno, prefiguran su éxito o descalabro. En efecto, el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno determina si intervendrá o no sobre un asunto. Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, movilización, operación. Frente a un asunto, aun si multitudinario y candente, el gobierno encara el dilema de elegir si es de interés público o no, políticamente trascendente o no, pero a fin de cuentas encara el dilema de si debe actuar o no (Aguilar, 1993b: 27, 28).

Sin embargo, no todos los problemas logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. No todos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno. Cuando logran acaso colocarse en la agenda de gobierno, no alcanzan los primeros lugares en la jerarquía de temas y reciben apenas un trato de rutina o emergencia. Ante algunas cuestiones los gobiernos son inmediatamente sensibles y se muestran preocupados, otras los dejan indiferentes. Algunos asuntos ni siquiera llegan a alcanzar la calidad de cuestión pública y son remitidos a la clase de asuntos privados o particulares exclusivos sin interés para el estado y a resolver cada uno por su propia cuenta, mientras que otras que pueden tal vez probar su naturaleza pública y ser de interés para el conjunto no se vuelven sin más prioridades de la acción gubernamental.

Aguilar señala que no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción

gubernamental. Cobb y Elder definen las condiciones necesarias y suficientes para que un tema o un problema sea incluido en una agenda gubernamental. Distinguen tres casos:

- 1) El tema o el problema debe ser competencia de las autoridades públicas en general, o de una autoridad pública particular.
- 2) Otra condición de inclusión en la agenda nos lleva nuevamente a recordar que un desafío es objeto de percepciones problemáticas, que la definen como merecedor de la atención pública. Esta situación, presente o futura, se percibe como insatisfactoria. Aparecen diferencias entre lo que es y lo que debería ser.
- 3) Por último, este problema y el que puede constituir deben ser abordables en términos de atención pública. Dicho de otra manera, toda demanda debe ser codificada, traducida a un lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda escucharla o tratarla (Cobb y Elder, 1986:123).

Además, hacen alusión a otra serie de características que coadyuvan a la expansión del asunto, lo que podría significar mayores posibilidades de que el tema obtenga el éxito deseado, éstas son: que debe ser concreto, tener un significado social, relevancia temporal y complejidad. Los autores explican de la siguiente forma las características: La primera (que sea *concreto*) se refiere a que es probable que los asuntos en disputa se extiendan a un público numeroso si pueden definirse ampliamente para atraer a más subgrupos dentro de la población. Cuanto más ambiguamente se defina un asunto, mayor será la probabilidad de que alcance a un público en expansión. El *significado social* lo explican de la siguiente manera: Entre más se defina un punto como socialmente significativo, mayor será la probabilidad de su expansión hacia un público más numeroso. En cuanto a *la relevancia temporal* afirman que si un punto en disputa tiene implicaciones a largo plazo más allá de las exigencias de la situación inmediata, existe una mayor probabilidad de que obtenga visibilidad nacional. En forma proposicional: al definirse un punto como poseedor de relevancia temporal, tendrá una mayor oportunidad de ser expuesto a un público más numeroso. Mientras que para explicar *la complejidad* señalan que al definirse un asunto en la forma menos técnica posible, mayores serán las probabilidades de expandirse a públicos más numerosos (Cobb y Elder, 1986:146-155).

Debido a que los problemas y prioridades de la agenda se construyen socialmente, quien participa en su formación puede ser un factor muy importante y hasta decisivo. Desde luego, el control de la agenda formal permanece en manos de las autoridades; participar en la agenda puede llegar a ser algo muy cerrado, y suele inclinarse a ciertos grupos y actores; esto ocurre en gran medida a que algunos ellos están mejor organizados y cuentan con más recursos, con lo que se facilita la comunicación especialmente con los funcionarios de gobierno, y se hacen escuchar.

La mayor parte de la agenda de gobierno, por lo menos en el nivel federal, se concreta a través de arreglos políticos que se realizan en los subsistemas, lo que influye en el hecho de que los subsistemas tienen ciertos sesgos y predisposiciones que filtran el acceso de los problemas a la agenda, con lo que delimitan el número de las posibles soluciones susceptibles de tomar en consideración. Algunos subsistemas están más rígidamente estructurados que otros y el grado de control que ejercen sobre los problemas y las definiciones es variable según el acuerdo que exista entre los varios participantes en el subsistema (Aguilar, 1993b: 89).

La receptividad de los funcionarios varía según el contexto del ambiente político, las condiciones que facilitan la entrada de un problema a la agenda son a veces fugaces y pasajeras. Tienen que encontrarse en el mismo lugar y al mismo tiempo el problema, su “solución” y las personas indicadas (las que están políticamente bien ubicadas y dispuestas a presionar en favor de una cierta cuestión), para no dejar pasar una oportunidad que tal vez no regrese durante mucho tiempo. Según Aguilar (1993b), en vista de que tales momentos son coyunturas en las cuales un “problema tiene la posibilidad de ser seleccionado como un punto prioritario de la agenda, nosotros nos referimos a ellas como “oportunidades de elección”.

La estructuración de la agenda es una parte integral del proceso de formulación de políticas públicas, en general la agenda gubernamental tenderá a reflejar los problemas y prioridades que son sobresalientes para aquellos que están más activamente involucrados en las políticas. De igual forma reviste fundamental importancia ya que deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, así como también se puede dilucidar qué actores públicos y no gubernamentales están dispuestos a actuar con prontitud ante las demandas de los ciudadanos.

Si bien la formación de la agenda es en sí un proceso decisorio, cabe señalar que nuestro interés se ubica no en su etapa de definición, sino en la capacidad de influencia de algunos actores y grupos para llevar un problema tanto a la agenda sistémica como a la institucional, y hacer posible que sean atendidos y considerados como asuntos públicos. Después de comprender esta primera etapa, es pertinente enfocarnos a entender la fase de implementación, ya que son las fases en las cuales nos enfocaremos en la investigación.

### **1.1.3 Fase de implementación**

La implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos. Poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar: no faltan palabras para identificar lo que, a primera vista, parece evidente a cada uno (Cobb y Elder, 1986:158).

Esta fase de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas.

Tamayo (2005) subraya que los estudios de implementación de políticas comienzan a desarrollarse al final de los años sesenta y conocen su máximo desarrollo en las dos décadas siguientes. Hasta ese momento la reflexión teórica y los estudios de caso se habían centrado en la fase de formulación. Era como si se presumiera que el proceso de formación de las políticas públicas concluía con la adopción de una alternativa. Se hacía coincidir el concepto de política pública con el de adopción de decisiones, de modo que la implementación, entendida como puesta en marcha de la decisión, no formaba parte de la política, era una cuestión técnica, sin importancia, que debían resolver los administradores profesionales.

S. Van Metter y Van Horn expusieron que durante mucho tiempo hubo un descuido en lo que respecta al estudio y análisis de la fase de implementación, lo que en

gran parte obedeció a la suposición ingenua, implícita en muchos estudios, “una vez que una política ha sido adoptada por un gobierno, ésta será llevada a cabo y sus resultados coincidirán en gran medida con las expectativas de quienes elaboraron la política” (Smith, 1973: 197-198, en Aguilar, 1993a:101).

Se debe insistir en que la fase de implementación no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han establecido (o identificado) los objetivos y las metas. De igual forma, es de suma importancia recalcar que la implementación tiene lugar sólo después de que la legislación ha sido promulgada y de que los fondos han sido asignados (o, en todo caso, después de la emisión de un fallo judicial y de su correspondiente decreto).

Como señalan Pressman y Wildavsky (1973: XIV): “Después de todo, el mundo está lleno de propuestas políticas fallidas. No puede terminarse lo que no se ha iniciado. La ausencia de implementación no debería atribuirse a un fracaso en el momento del arranque, sino a la incapacidad de seguir adelante”. Por lo tanto, el estudio de la implementación examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política (Aguilar, 1993a:100).

Reforzando la última idea del párrafo anterior y retomando a Meny (1992:174) el concepto de política simbólica alcanza aquí todo su sentido. Una política simbólica consiste en no hacer algo. Como si la acción abortara y perdiera todo sentido como consecuencia de olvidos y negligencias, de subocupación o de incompetencia de las autoridades públicas. Designa un hecho positivo, una intención o un mandato de orden particular. Lo importante es que la decisión se haya tomado. Si la aplicación no le sigue, si no existe ejecución es porque el desafío reside en la obtención por la autoridad pública de un efecto de anuncio en el público o en los interesados.

A su manera, el efecto de anuncio es un hecho, un cambio, porque modifica las percepciones, las esperanzas y también los comportamientos, lo que puede obedecer a diversas intenciones. Por ejemplo, a propósito de un desafío que le molesta pero sobre el cual no le parece oportuno comprometerse, el gobierno promulga una declaración de política general, un catálogo de intenciones o incluso una ley marco, desactivando por un tiempo las presiones que se ejercen sobre él, o bien envía un mensaje al público

específico, para decirle que se ocupe de sus problemas pero postergando las medidas concretas.

Dos recursos se ofrecen para hacerlo: Uno deriva de la importancia de la radio, y sobre todo, de la televisión para los líderes políticos, como si una declaración de intenciones fuera ya un problema tratado a medias. El otro es más institucional: el desfase que puede tomar varios años y que un gobierno puede administrar como una política simbólica entre la votación de una ley por el parlamento y la publicación en el boletín oficial de los textos de aplicación que desencadenan la ejecución legal y administrativa (Meny y Thoening, 1992:174).

Esto reviste fundamental importancia, ya que se hace alusión al tipo de políticas públicas, en las cuales, si bien, la decisión ha sido tomada desde el centro, aparentemente se ha hecho lo esencial, es decir, se decreta la política pública con lo que se logra tranquilizar los ánimos de la sociedad con el objetivo de que dejen de presionar; sin embargo, sólo se realiza esta primera etapa, ya que no se efectúan todas las modificaciones necesarias requeridas, desprendidas de tal promulgación, de manera que no se termina de concretar el proceso de implementación, entonces, el resto se reduce a un asunto de ejecución en la periferia.

Comprendidas las etapas de las políticas públicas en las cuales nos centraremos, ahora explicaremos la teoría del desarrollo endógeno; quizás de primera instancia resulte complicado comprender la relación que pudieran guardar dos temas tan disímiles, sin embargo, debido a que en nuestra investigación abordaremos una política de desarrollo local que de alguna manera trataba de beneficiar a una región aprovechando sus potencialidades, nos auxiliaremos de una teoría que trata precisamente de cómo una región puede crecer y desarrollarse a partir de sus propios recursos.

## **1.2 Teoría del desarrollo endógeno**

Si bien las políticas públicas tienen como fin último la satisfacción de necesidades o la solución de ciertos problemas que en un determinado momento tanto la sociedad como el gobierno consideran pertinentes, el objetivo principal de éstas es el desarrollo

de las regiones. En determinados casos, se busca a través del aprovechamiento de los recursos propios de la región o municipios.

La teoría del desarrollo endógeno parte de la premisa de que las regiones pueden crecer y desarrollarse, utilizando y aprovechando el potencial de desarrollo existente en el territorio, sin cerrarse a la inversión extranjera, procurando siempre mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la comunidad.

Acerca de esta teoría se puede mencionar que la conceptualización surge a principios de los ochentas, como confluencia de dos líneas de investigación; una de carácter teórico, que siguiendo la tradición de las teorías de desarrollo de los años cincuenta y sesenta, proponía que las acciones para el desarrollo de las localidades y regiones son más eficaces cuando se emprenden desde el territorio; otra, de carácter empírico que aparece a finales de los setenta como consecuencia de la interpretación de los procesos de desarrollo industrial que tenían lugar, desde hacía décadas en localidades y regiones del sur de Europa (Pérez, 2000).

La hipótesis de partida es que todas las comunidades territoriales tienen un conjunto de recursos (naturales, económicos, humanos, institucionales y culturales), que constituyen su potencial de desarrollo. A nivel local se detecta, por ejemplo, la dotación de una determinada estructura productiva, mercado de trabajo, capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, recursos naturales e infraestructura, sistema social y político, además de una tradición cultural, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local.

En un momento histórico concreto, una colectividad territorial, por iniciativa propia, puede encontrar nuevas ideas y proyectos que le permitan utilizar sus recursos y encontrar soluciones competitivas a sus problemas. La capacidad del municipio de liderar el propio proceso de desarrollo, unido a la movilización de los recursos disponibles en el área, de su potencial de desarrollo, conduce a una forma de desarrollo que ha venido a denominarse desarrollo endógeno (Pérez Bartolomé, 2000).

La teoría de desarrollo endógeno reúne un conjunto de características que le dan una configuración específica, hace referencia a procesos de acumulación de capital en

localidades y territorios concretos. Concede un papel predominante a las empresas, organizaciones, instituciones locales y a la propia sociedad civil, en los procesos de crecimiento y cambio estructural.

Propone impulsar de “abajo hacia arriba” los procesos de desarrollo económico, por lo que los actores locales, públicos y privados, son los responsables de las acciones de inversión y del control de los procesos. Indica que las políticas de desarrollo deben plantearse desde el territorio (Acevedo, 2004). Cabe destacar el papel que esta teoría le destina a la sociedad civil en el crecimiento y desarrollo de un municipio o de una región, ya que de su participación y colaboración dependerá en gran medida el éxito o fracaso las acciones de gobierno.

En lo correspondiente a las tareas de los gobiernos locales en este proceso de desarrollo local, de acuerdo con Antonio Vázquez Barquero, se comenta que estos gobiernos adquieren un papel protagonista en el diseño y ejecución de la política de desarrollo e intervienen activamente en la reestructuración del sistema productivo.

Asimismo, se señala que la estrategia trata de utilizar los factores internos y externos en el proceso de cambio estructural de la economía y hacen surgir y/o expandir el potencial de desarrollo en la localidad. Esta perspectiva teórica considera al desarrollo como un proceso territorial –y no funcional–, sustentado metodológicamente en el estudio de casos –y no en el análisis “*cross-section*”–; en este sentido, el desarrollo se considera como un proceso sostenible de crecimiento que surge a partir de cambios estructurales realizados por las comunidades locales. Lo realmente decisivo para el desarrollo sostenible y duradero son los factores estructurales como la capacidad empresarial y organizativa del territorio, la cualificación e instrucción de la población, los recursos medioambientales y el funcionamiento de las instituciones (Vázquez Barquero, 2005:26)<sup>13</sup>.

En esta visión territorial y de casos, el concepto de endogeneidad debe entenderse como: a) la capacidad del territorio para ahorrar e invertir los beneficios

---

<sup>13</sup> Bajo este contexto, los cambios estructurales tienen que estar orientados a incrementar el nivel de empleo, mejorar el nivel de vida y satisfacer las necesidades y demandas de la población; del mismo modo, se establece que las políticas de desarrollo son más eficaces cuando son realizadas por los actores locales y no por las administraciones centrales.



generados por su actividad productiva en el propio territorio y promover el desarrollo diversificado de la economía; b) la capacidad del territorio para estimular e impulsar el progreso técnico e innovación en el sistema productivo; y c) la capacidad de las ciudades y regiones para adoptar su propia estrategia de desarrollo e implementar las acciones necesarias con el fin de alcanzar los objetivos comunes para la sociedad (Boisier, 2004:37).

Bajo este contexto, el crecimiento económico a largo plazo no sólo depende de la capacidad de ahorro e inversión de una economía o de la dotación de recursos del territorio, también es relevante el funcionamiento de los mecanismos que reproducen la acumulación de capital, organización de los sistemas de producción, la difusión de las innovaciones, el desarrollo urbano del territorio, el cambio de las instituciones, y de la interacción que se produce entre esas fuerzas (Vázquez Barquero, 2005:37)<sup>14</sup>.

Al mismo tiempo que se identificaban los nuevos modelos de crecimiento, se fue produciendo un cambio significativo en las políticas de desarrollo. Progresivamente se ha ido abandonando el enfoque *top-down*, orientado, desde las administraciones centrales, a la redistribución espacial de la actividad económica, con el objeto de reducir las diferencias regionales de los niveles de ingreso per cápita; al mismo tiempo ha ido tomando fuerza la visión *bottom-up*, orientada al desarrollo económico de las ciudades y regiones (Vázquez Barquero, 2005:41).

---

<sup>14</sup> Para que una economía pueda acceder a una senda de desarrollo autosostenido es condición necesaria que disponga de economías externas potentes que permitan a las empresas aumentar la productividad y competitividad. Para que ello sea posible necesita que su sistema productivo esté bien servido de infraestructuras económicas como son las de transporte o las energéticas y sociales como la salud, educación y formación. Asimismo, las ciudades son el territorio para la creación y desarrollo de nuevos espacios industriales y de servicios, debido a la capacidad de generar externalidades y hacer aflorar economías que hacen a las empresas más competitivas y permiten desarrollarse a las economías.

## **Resumen**

Podemos resumir que las políticas públicas nacen a partir de las necesidades de la población, su fin último es mejorar la calidad de vida, atendiendo los problemas a los que la sociedad se enfrenta. En ocasiones los hacedores de estas políticas desvirtúan su esencia ya que las crean obedeciendo a intereses particulares o partidarios. Es por esta razón que resulta necesario e imperativo analizar la forma en que se crean dichas políticas, dilucidar en base a qué fundamentos se hacen y si en realidad tratan de mejorar o coadyuvar al desarrollo de las regiones. Estas son algunas de las razones por las cuales nos enfocamos en cómo un tema que se inicia en la agenda sistémica local cobra tal relevancia que logra llegar a la agenda institucional federal, establecer qué actores participaron, así como conocer su base social; de igual forma resulta interesante tratar de explicar los motivos que impiden u obstaculizan la concretización de una política de desarrollo local, que a pesar de que quizás no fue concebida atendiendo a un plan con directrices sólidas y bien definidas, se hubiese podido aprovechar para incentivar el desarrollo de un municipio, explotando sus propios rec

## **CAPÍTULO II. EL MUNICIPIO DE CABORCA. UN MARCO CONTEXTUAL**

### **Introducción**

Después de comprender las directrices teóricas sobre las cuales se fundamenta la investigación, en el presente capítulo se trata de exponer un panorama general del municipio de Caborca, enfocándonos en aspectos tales como su historia, situación social, económica y demográfica, con el fin de ubicarnos e identificar tanto las potencialidades como las amenazas que puedan contribuir o perjudicar su desarrollo, guiándonos sobre las bases de la teoría del desarrollo endógeno, la cual parte de la premisa de la existencia de recursos y capacidades locales no totalmente aprovechados y cuya movilización puede contribuir a potenciar y consolidar un desarrollo; esto, sin dejar de lado la importancia del gobierno local y de la sociedad en general, que serían los impulsores de políticas públicas enfocadas a incentivar el aprovechamiento pleno de dichos recursos.

### **2.1 Historia**

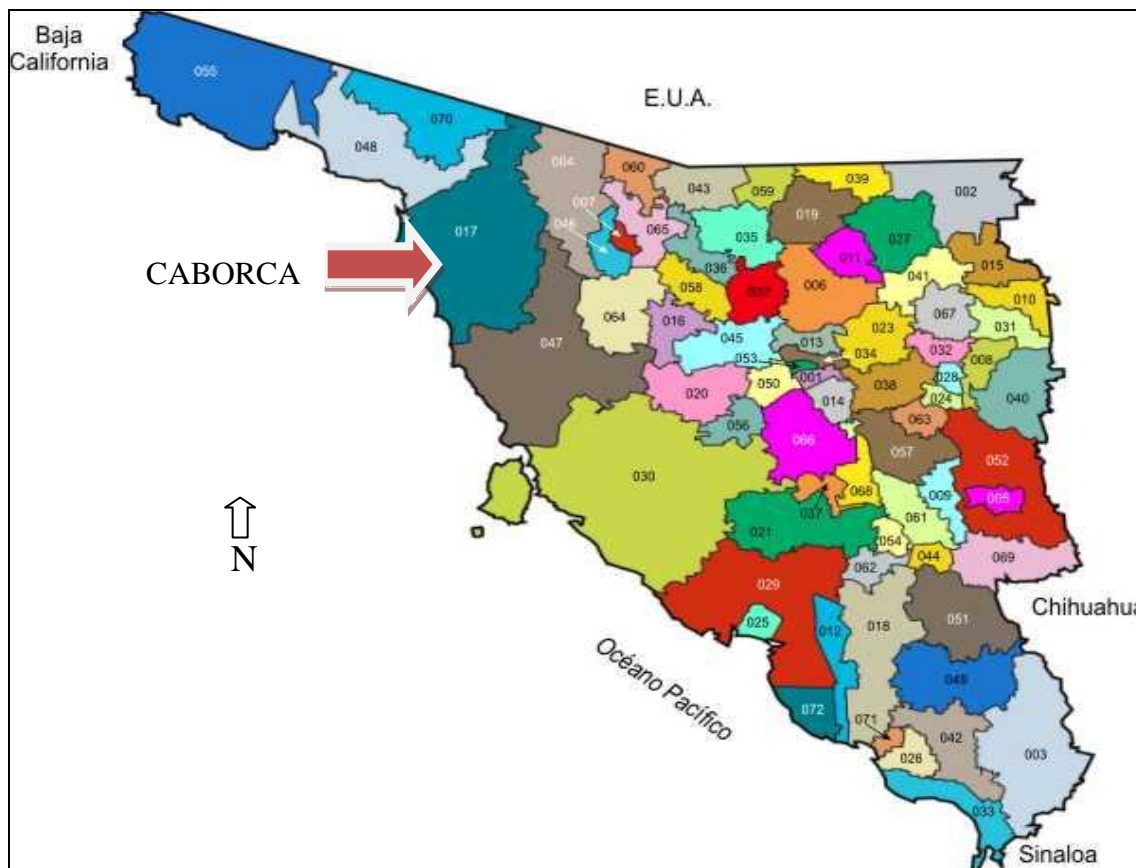
El municipio de Caborca se encuentra ubicado al noroeste del Estado de Sonora, y colinda al norte con Estados Unidos de Norteamérica, al sureste con el municipio de Pitiquito, al este con el municipio de Altar, al noroeste con el municipio de Puerto Peñasco y al suroeste con el Golfo de California. Cuenta con una superficie de 10,721 kilómetros cuadrados, por lo que es el tercer municipio con mayor extensión territorial del estado (después de Hermosillo y Pitiquito<sup>15</sup>). Las principales localidades son: su cabecera municipal Caborca, Colonia Oeste, Josefa Ortíz de Domínguez, Y Griega y Juan Álvarez.

En el siguiente mapa se muestra la ubicación de Caborca.

---

<sup>15</sup> El estado de Sonora, es el segundo estado a nivel nacional con mayor extensión territorial, después del estado de Chihuahua.

Mapa 1. Localización geográfica del municipio de Caborca.



Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

La cabecera municipal fue formada en diciembre de 1692 como pueblo de la misión por el misionero jesuita Francisco Eusebio Kino en el punto llamado Caborca Viejo, y en 1790 se estableció en el lugar que actualmente ocupa, a la margen derecha del río Asunción. El lugar estaba habitado por los pimas altos. En 1860 es declarado municipio.

El 6 de abril de 1857 la iglesia de Nuestra Señora de la Concepción de Caborca fue escenario de violentos combates cuando el pueblo fue sitiado en la vieja misión por una banda de filibusteros americanos, encabezados por Henry Crabb; los filibusteros fueron derrotados por los pápagos, apoyados por habitantes de municipios vecinos. El pápago Francisco Javier atacó con flechas incendiarias el depósito de dinamita de los filibusteros, destruyéndolo en el acto, mermando de esta manera las acciones de los

invasores. El capitán Lorenzo Rodríguez comandaba las acciones de los nacionales triunfadores. En memoria de esta defensa en abril de 1948, Caborca cambió su denominación por el de "Heroica Caborca". Obtuvo la categoría de municipalidad a fines del siglo XIX, adscrito al Distrito de Altar.

El 14 de enero en 1867 tuvo lugar la más grande inundación que se ha registrado en la historia, donde casi desapareció el Pueblo Viejo y se designa a Domingo Quiroz y Mora para que haga los trazos y planos del Pueblo Nuevo. Por decreto del H. Congreso del Estado, el 25 de mayo de 1933 se le otorgó a Caborca la categoría de Villa. El 17 de abril de 1948 se publicó en el Boletín Oficial del Estado en que se declaró Ciudad Heroica a Caborca y se le autorizó a ser nombrada como Ciudad.

En este municipio se había venido observando desde mediados del siglo pasado, que las actividades económicas preponderantes eran la agricultura<sup>16</sup> y la ganadería. Sin embargo, desde hace varios años, estas actividades, que en otros tiempos captaban un gran porcentaje de la población económicamente activa, hoy, por diversas causas como la escasez de agua, falta e insuficiencia de subsidios por parte de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), así como de ausencia de políticas encaminadas a promover y proteger el mercado nacional, han dejado de ser las principales, sin llegar a desaparecer, lo que ha traído como consecuencia un crecimiento más lento de la economía local. En este aspecto cabe recalcar que, dentro del Plan de Desarrollo Estatal 2004-2009, el municipio está ubicado en la clasificación de aquéllos que sufren de estancamiento económico (Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Sonora 2004-2009, Programa de Mediano Plazo: 6). Sin embargo, de acuerdo con indicadores nacionales, como el Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb), Caborca, está considerado como un municipio con un nivel de desarrollo aceptable, situación que se explicará más adelante.

## 2.2 Perfil sociodemográfico

---

<sup>16</sup> Según datos del Consejo para la Promoción Económica de Sonora, en Caborca se producen casi el 60% de los productos primarios que exporta el Estado de Sonora, ocupando los primeros lugares en la exportación de uva pasa, olivo y espárrago.

De acuerdo a los resultados que presenta el II Censo de Población y Vivienda del 2005, el municipio cuenta con un total de 70,113 habitantes. La distribución es de la siguiente manera:

Cuadro 1. Población del municipio de Caborca en 2005.

| Población      | Caborca |        | Caborca % del Estatal |
|----------------|---------|--------|-----------------------|
|                | Número  | %      |                       |
| <b>Total</b>   | 70,113  | 100.00 | 2.93                  |
| <b>Hombres</b> | 35,284  | 50.32  | 2.94                  |
| <b>Mujeres</b> | 34,829  | 49.68  | 2.91                  |

Fuente: INEGI, Segundo Censo de Población y Vivienda, 2005.

Cuadro 2. Indicadores demográficos del municipio de Caborca en 2005.

| Indicadores demográficos                                 | Caborca |
|--|---------|
| Tasa de crecimiento poblacional 2000-2005 (%)            | 0.17    |
| % de la población urbana                                 | 78.89   |
| Densidad poblacional (habitantes por kilómetro cuadrado) | 6.54    |
| Edad mediana de la población                             | 24      |

Fuente: INEGI, Segundo Censo de Población y Vivienda, 2005.

Estos datos muestran que la tasa de crecimiento poblacional ha sido casi nula (.17%), lo que significa una caída en 1% aproximadamente si lo comparamos con la tasa de crecimiento de las décadas de 1980 a 1990 y de 1990 a 2000 que fue de 1.16% en ambos periodos; mientras que la tasa de crecimiento a nivel nacional del año 2000 al 2005 fue de 1%. Otra anotación al respecto, es que el municipio no sigue la misma tendencia de otras ciudades fronterizas, incluso del mismo estado, ya que por ejemplo, la tasa de crecimiento del municipio de Puerto Peñasco con una población de 44,875 habitantes, en el periodo de 2000 a 2005 fue de 7.4% anual; o Nogales, con una

población de 193,517, que ha tenido un crecimiento de 3.4%. Asimismo resalta la ciudad de Agua Prieta, que con una población similar al municipio de Caborca, ha ido creciendo a un ritmo de 2.56% por año.

Al tratar de explicar el mínimo crecimiento poblacional en Caborca, podemos mencionar como una causa el fenómeno de la migración interna sobre todo a ciudades dentro del mismo estado (como Hermosillo, Puerto Peñasco, entre otras), a pesar de que se pudiera pensar en Estados Unidos como un destino recurrente por la cercanía, sin embargo, de acuerdo con CONAPO, el grado de intensidad migratoria de Caborca a ese país es bajo. Retomando la percepción de los actores entrevistados, un porcentaje importante de la población que emigra está representada por los jóvenes que van a la universidad, esto por la escasez de opciones en el municipio.

Centrándonos en este punto, para la teoría del desarrollo endógeno un factor cualitativo que influye de forma determinante en el declive o competitividad de una región es la mano de obra, si no existe la suficiente, no se puede lograr o potenciar un desarrollo local. En el caso de Caborca, podemos observar que la tendencia del crecimiento poblacional ha sido baja, lo que indica un foco rojo, más aún, si tomamos en cuenta las proyecciones de CONAPO, que indican una disminución aún mayor de la población en el municipio conforme el paso de los años.

En este mismo sentido, otra cuestión importante, la representa la calificación de la mano de obra, que también es imprescindible para el desarrollo de una región (Ruíz Durán, 2004: 279; Vázquez Barquero, 2005:26). En este caso, la migración y el no retorno de jóvenes calificados al municipio contribuye a que se torne más complicado pensar en lograr un desarrollo sostenido<sup>17</sup>.

En cuanto a infraestructura, se puede señalar que Caborca es un municipio bien comunicado, la longitud de la red carretera con la que cuenta (1,558 kilómetros) es considerable, más si la comparamos con la que dispone el municipio de Nogales (el cual

---

<sup>17</sup> En Caborca, se cuenta con centros de educación superior, sin embargo, no se ofertan una gama considerable de carreras, las opciones son administración de empresas, derecho, contabilidad, químico biólogo, ingeniero agrónomo, ingeniero industria. Cabe recalcar que estas carreras se ofertan desde hace muchos años, y las opciones no han ido cambiando conforme los tiempos y las nuevas dinámicas lo han demandado, esta es una de las razones por las que los estudiantes migran a otras ciudades.

es de los más importantes a nivel estatal), que es de 191 kilómetros; incluso más importante que la del municipio de San Luis Río Colorado, 797.4 kilómetros. Esto resulta una gran fortaleza, ya que la infraestructura en un municipio es de suma importancia para impulsar el desarrollo debido a que facilita la atracción de inversiones (Pérez, 2000).

Cuadro 3. Infraestructura en el municipio de Caborca

| <b>Infraestructura social y de servicios</b> | <b>Caborca</b> |
|--|----------------|
| Longitud de la Red Carretera 2005 (Km.)      | 1,558          |
| Longitud de Líneas Eléctricas (km.)          | 3,059          |
| Parques industriales privados                | 1              |

Fuente: INEGI, Gobierno del Estado de Sonora, Anuario Estadístico de Sonora, 2006, Datos de 2004.

La capacidad del municipio de liderar el propio proceso de desarrollo, unido a la movilización de los recursos disponibles en el área, de su potencial de desarrollo, conduce al desarrollo endógeno (Pérez Bartolomé, 2000), en este sentido de acuerdo con Vázquez Barquero (2005) los gobiernos municipales adquieren un papel protagonista en el diseño y ejecución de la política de desarrollo e intervienen activamente en la reestructuración del sistema productivo, para ello es necesario contar con la capacidad de organización entre el gobierno y los empresarios (Ruíz Durán, 2004); lo que se detectó en el trabajo de campo por parte del gobierno municipal es poca capacidad de organización, además de que se privilegian los intereses partidistas cuando se trata de realizar proyectos que incluyan a empresarios de los diferentes sectores de actividad, esto, cuando no comparten los mismos colores partidistas o no son afines a ciertos grupos, aún cuando éstos tengan disposición a colaborar e invertir. Lo anterior se traduce en confrontación y no en cooperación, lo que dificulta de sobremanera potenciar el desarrollo, ya que el gobierno municipal, principal encargado de incentivarlo no sienta las bases institucionales adecuadas para lograrlo.

Con el fin de presentar un panorama general de la situación de desarrollo del municipio de Caborca, a continuación se presenta un cuadro comparativo del Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb)<sup>18</sup> del municipio respecto de la media del Estado

<sup>18</sup> Este índice fue elaborado para el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) por investigadores del Colegio de la Frontera Norte (Flamand, Hernández y Martínez). En la



de Sonora. Este índice presenta una evaluación integral de la situación de desarrollo de los municipios en México y surge de integrar cuatro dimensiones de desarrollo con sus respectivos subíndices: la social (las condiciones educativas y sanitarias), la económica (el nivel de empleo y valor agregado), la ambiental servicios (el cuidado del ambiente y su conservación a través de la infraestructura de manejo del agua) y la institucional (el esfuerzo tributario y la participación electoral). El IDMb y sus subíndices tienen valores de entre 0 y 1, donde el valor 1 representa un municipio con el mayor nivel de desarrollo de una muestra de referencia, y el valor 0 representa un municipio con el menor nivel de desarrollo de una muestra de referencia.

La información corresponde al año 2005, que fue la última actualización realizada al citado Índice. Se toman en cuenta el lugar que ocupa el municipio en relación al total que fueron analizados, el valor del índice para Caborca, las dimensiones ambiental, económica (con sus respectivos subíndices), social e institucional. Se desglosó la dimensión económica debido a que este aspecto está muy ligado a la investigación.

Cuadro 4. Comparación del Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb) del municipio de Caborca respecto de la media del estado de Sonora, año 2005.

---

dimensión ambiental se incluyeron dos variables relacionadas con el manejo de un recurso fundamental, el agua. La inclusión de estos indicadores permite capturar la sensibilidad al cuidado del entorno y recuperar además la incidencia de la degradación del entorno en la salud pública. Los indicadores seleccionados reflejan tanto la gestión de este recurso, como el control de su potencial contaminante una vez que se ha empleado. En la dimensión económica se describe la dinámica productiva de la región aunque en forma muy sintética, utilizando la producción bruta total municipal como aproximación de la capacidad de generación de recursos o riqueza mediante actividades productivas en el municipio. También se incluye el nivel de empleo, en primera instancia, como una aproximación a la distribución de la riqueza en el municipio, puesto que la inclusión de la población en el mundo laboral asegura cierta redistribución de recursos económicos, por imperfecta que sea, y por ende cierta cobertura de necesidades. La inclusión de variables institucionales se explica por la importancia del gobierno y sus políticas para promover el desarrollo. En esta dimensión se incluyeron el esfuerzo tributario y la participación electoral. El primero como indicador del desempeño financiero gubernamental que constituye la base de la promoción del desarrollo municipal con relativa autonomía. La segunda como reflejo de la participación ciudadana que es un factor indispensable de la buena gobernanza. En la dimensión social se dio preferencia a indicadores asociados con las oportunidades de adquirir conocimientos y de llevar una vida saludable. Por un lado, se incluyó la proporción de habitantes de 15 años y más con primaria completa, que representa la conclusión del ciclo de educación básica en su totalidad y tiene mayor varianza que el porcentaje de población alfabeta, en este sentido refleja mejor la heterogeneidad de los municipios de México. Por otro lado, se incorporó la mortalidad infantil como síntesis de las condiciones de acceso a servicios de salud y, de las condiciones de higiene y nutrición de la población, en particular de sus miembros más vulnerables, los recién nacidos (Retomado de <http://www.colef.mx/indices/>).

|                        | 1. R_idmb | 2. Idmb | 3. Ambiental | 4.Económica | 5. Social | 6. Institucional | 7.I_ empleo | 8. I_Vacb Cap |
|------------------------|-----------|---------|--------------|-------------|-----------|------------------|-------------|---------------|
| <b>Caborca</b>         | 270       | .62     | .83          | .30         | .83       | .53              | .59         | 19432.62      |
| Promedio <b>Sonora</b> | 506.02    | .60     | .85          | .24         | .80       | .50              | .50         | 9213.18       |

Elaboración propia a partir del Índice de Desarrollo Municipal Básico 2005.

#### Abreviaturas:

1. R\_idmb: Lugar que ocupa en el Índice de Desarrollo Municipal Básico (en total se analizan 2,148 municipios).
2. Idmb: Índice de Desarrollo Municipal Básico
3. Ambiental: Dimensión ambiental
4. Económica.: Dimensión económica
5. Social: Dimensión social
6. Institucional.: Dimensión institucional
7. Ind\_empleo: Indicador de empleo
8. I\_Vacb Cap: Indicador de valor agregado censal bruto per cápita

El Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb) para el municipio de Caborca, nos indica que su nivel de desarrollo es aceptable (.627), incluso supera a la media del Estado de Sonora que es de .603. Se encuentra entre los primeros 270 municipios con mayor desarrollo a nivel nacional, a escasos sitios de los municipios de Mexicali (246) y Tijuana (247). Sin embargo, lo anterior resulta contradictorio si lo comparamos con la información del Plan Estatal de Desarrollo 200-2009, en el cual Caborca se encuentra clasificado como un municipio que sufre de grave estancamiento económico; esto puede entenderse si nos ubicamos en el contexto donde Caborca es para el gobierno del estado de Sonora, uno de los municipios agrícolas más importantes y, debido a la crisis que esta actividad ha estado viviendo a nivel nacional ha dejado de ser la principal, por lo tanto, quienes dependían de este sector se han visto afectados. Para reforzar este punto,

se retoma la información proporcionada por el Ing. Abel Romo, Gerente General de la Asociación de Usuarios del Distrito de Riego 037, Altar- Pitiquito-Caborca, A.C., quien explicó que desde hace aproximadamente 25 años se detectó un grave problema de abatimiento de los mantos acuíferos encargados de proporcionar el agua para la agricultura, de tal manera que se decidió disminuir la cantidad de agua extraída por pozo con el objetivo de lograr un equilibrio y garantizar el abasto en los próximos años, con esta medida y otros programas se ha logrado reducir el número de pozos de extracción, proceso que se aceleró en los últimos años, dando como resultado que de 800 pozos utilizados, hoy son sólo 300, aunado a los factores antes mencionados.

Por otra parte, cabe señalar, que si en la dimensión económica del IDMb Caborca obtiene un valor que supera a la media del estado, es debido a que se toma en cuenta la producción bruta total de las actividades, en este caso, la que reporta la máxima producción es la minería, lo que de alguna manera dispara las cantidades<sup>19</sup>; se puede recalcar que las empresas dedicadas a esta actividad no son locales, por lo que aquí existe una gran fuga de capitales, aunado a esto sólo se emplean a 373 personas en esta actividad, lo que representa tan sólo el 3.07% de la población ocupada.

Además de la revisión del IDMb, complementada con la del Índice de Marginación de CONAPO 2005, donde el municipio está clasificado con un grado de marginación muy bajo, podemos establecer que Caborca es un municipio desarrollado, en el cual las estadísticas sugieren que las necesidades básicas de la población están cubiertas, sin embargo, de la misma manera se puede asentar que no es un municipio que haya podido dar ese salto y poder colocarse dentro de las ciudades más importantes a nivel estado, a pesar de las potencialidades y atractivos con las que cuenta<sup>20</sup>.

### **2.3 Actividades económicas**

Las actividades económicas que se realizan en el municipio son las siguientes:

---

<sup>19</sup> Caborca es de los municipios más importantes en cuanto a extracción de oro y plata a nivel estado.

<sup>20</sup> Ver más Anexo 2.

## Agricultura

La agricultura se desarrolla en una superficie de 107,000 hectáreas, destacándose principalmente los cultivos de vid, trigo y algodón. Aquí se producen casi el 60% de los productos primarios que exporta el Estado de Sonora, ocupando los primeros lugares en la exportación de uva pasa, olivo y espárrago<sup>21</sup>.

## Ganadería

La ganadería que se desarrolla en el municipio es mixta, extensiva e intensiva, se produce ganado bovino principalmente, ovino y caprino en más baja cantidad. En lo que se refiere a ganado bovino, se explota ganado lechero y de carne, para satisfacer las demandas internas y de algunos municipios vecinos, así como también se exportan a Estados Unidos

## Industria

Este sector se basa principalmente en la actividad agroindustrial, manufacturera y maquiladoras. En lo concerniente a la agroindustria existe una planta receptora y procesadora de uva de vino, 5 plantas procesadoras de uva pasa, 2 plantas receptoras y procesadoras de aceituna y una procesadora de tomate. Durante la temporada de cosechas de uva de mesa y de espárrago, se ponen en funcionamiento varias plantas de empaque de estos productos frescos para su exportación, lo que genera empleos. Este tiempo es propicio para la llegada de personas provenientes del centro y sur del país para trabajar en estas actividades. Actualmente la actividad agroindustrial se compone por 53 establecimientos y en lo que respecta a manufactureras existen 50 empresas registradas. Caborca cuenta con un parque industrial con una superficie de 32.3 hectáreas, de las cuales 8 están urbanizadas con todos los servicios.

## Comercio

Este sector se caracteriza por ser funcional hacia las actividades del sector primario. Su estructura comercial está integrada por 815 establecimientos de venta al mayoreo y menudeo en los giros de abarrotes, farmacias, tiendas de ropa y calzado, expendios de vinos y licores, mueblerías y ferreterías. El comercio genera 7,977 empleos, siendo la actividad más importante para la economía del municipio ya que emplea al 43% de la población ocupada.

---

<sup>21</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Economía del Gobierno del Estado de Sonora.

## Pesca

El municipio cuenta con 130 kilómetros de litorales para realizar esta actividad. Las comunidades donde se desarrolla son: Puerto Lobos, El Desemboque, Dorados de Villa, El Jagüey, Bahía San Jorge, Santo Tomas y Los Tanques. Las principales especies que se capturan son camarón, callo de hacha, caracoles y peces de escama; además, se reproduce el ostión en esteros. Estas especies, salvo el ostión, no han podido alcanzar volúmenes importantes debido a la precaria inversión en infraestructura y embarcaciones. La ostricultura se realiza en aguas protegidas del Estero Los Tanques y la Bahía de San Jorge. La calidad de su producto está reconocida por las autoridades sanitarias de Estados Unidos de Norteamérica, siendo el único producto de este tipo que cuenta con tal reconocimiento en toda la República Mexicana. La siembra, recolección y comercialización del ostión se encuentra en manos de los propios productores que están organizados en cooperativas de producción.

## Minería

La minería que se desarrolla tiene un amplio potencial en la pequeña y mediana escala ya que tiene regiones con alta concentración de oro y plata como son: San Felipe, San Francisco, El Plomito y San Carlos. Esta actividad a pesar de ser incipiente, como ya se mencionó es la que reporta la mayor producción bruta total.

En el cuadro siguiente se muestra el panorama laboral al año 2000.

Cuadro 5. Panorama laboral en Caborca, año 2000.

| Indicadores de ocupación        | <u>Caborca</u> |        | Caborca       |
|---------------------------------|----------------|--------|---------------|
|                                 | Número         | %      | % del Estatal |
| Población de 12 años y más      | 50,474         | 100.00 | 3.12          |
| Población económicamente activa | 27,534         | 54.55  | 3.36          |
| Población Ocupada               | 27,366         | 99.39  | 3.38          |
| Población Desocupada            | 168            | 0.61   | 1.76          |

|                                     |        |       |      |
|-------------------------------------|--------|-------|------|
| Población económicamente inactiva   | 22,694 | 44.96 | 2.87 |
| No especificado                     | 246    | 0.49  | 3.26 |
| Tasa de participación económica (%) | 54.6   |       |      |

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

Las estadísticas muestran un panorama alentador en cuanto a empleo se refiere, las cifras de desempleo indican que sólo 168 personas carecen de trabajo. Este dato, aunado a la casi nula tasa de crecimiento de población, nos indica que sería muy complicado atraer inversiones, estimular la industria y otros sectores, a causa de la falta de mano de obra. Es un panorama que dista mucho de la realidad que se puede percibir al estar en el municipio.

El siguiente cuadro especifica la población ocupada por sector de actividad:

Cuadro 6. Población ocupada en Caborca por sector de actividad, año 2000.

| Sector de actividad      | <u>Caborca</u><br>Número | %             | Caborca % del E estatal |
|--------------------------|--------------------------|---------------|-------------------------|
| <b>Población ocupada</b> | <b>27,366</b>            | <b>100.00</b> | <b>3.38</b>             |
| Sector primario          | 9,851                    | 36.00         | 7.65                    |
| Sector industrial        | 4,566                    | 16.68         | 1.92                    |
| Sector servicios         | 12,072                   | 44.11         | 2.91                    |
| No especificado          | 877                      | 3.20          | 3.14                    |

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

Como podemos observar el sector servicios en el año 2000 es el más importante en la economía del municipio, ya que absorbe el 44.11% de la población ocupada, seguido del sector primario, donde las actividades principales son la agricultura y la ganadería.

Aunado a lo anterior cabe apuntar que existen dos puntos importantes que no están contemplados en planes de desarrollo ni informes de gobierno, pero que sin embargo, al hablar del municipio no se pueden dejar de lado: *el narcotráfico y la migración*. Debido a la falta de datos y estadísticas que sustenten la magnitud de estos problemas, y tomando en cuenta el carácter científico de la investigación, estos fenómenos se analizan como supuestos.

Para abordarlos, es necesario mencionar la funcionalidad de estas actividades en el municipio debido a su localización geográfica (es fronterizo). Cabe mencionar que después de realizar el trabajo de campo y conocer las percepciones de algunos actores representativos del municipio, y de la revisión hemerográfica, se puede establecer que estas actividades no son recientes en el municipio (el narcotráfico se manifiesta mucho tiempo atrás), lo que ha sucedido es que se han presentado con mayor frecuencia, por ello han cobrado más relevancia.

En cuanto al tema de los migrantes, el poblado más señalado es Altar, municipio ubicado a 15 minutos de Caborca aproximadamente, el cual, según algunas investigaciones<sup>22</sup> se ha convertido en uno de los lugares más importantes que utilizan los migrantes para cruzar ilegalmente a Estados Unidos. Asimismo se mencionan los municipios de Sonoyta, Nogales y el poblado de Sásabe. Altar tiene una población de aproximadamente 10, 000 habitantes; según informes se ha registrado la llegada de hasta 3,000 personas diarias con la intención de cruzar a Estados Unidos, en temporada alta (Anguiano, 2006). Debido a que el citado municipio es muy pequeño, el fenómeno es más notorio, sin embargo, hay quienes sostienen que éste es igual o más fuerte en Caborca, pero que debido a que es más grande en extensión y población, no ha sido tomado en cuenta ni por los investigadores ni por las autoridades.

---

<sup>22</sup>Ver la investigación denominada: “Efectos socioeconómicos del flujo migratorio internacional en localidades fronterizas sonorenses”, coordinada por la Dr. María Eugenia Anguiano en 2006, en la cual se realizó trabajo de campo en Altar, Nogales y Agua Prieta. Dicha investigación tenía como objetivos principales documentar los cambios en las rutas de migrantes internacionales que transitan por las localidades fronterizas del norte de México y, analizar las consecuencias de la reorientación de esos flujos por poblados sonorenses adoptados como nuevas zonas de tránsito y estancia temporal, particularmente en el poblado de Altar, destacando la vulnerabilidad que enfrentan tanto los emigrantes como los residentes de esas localidades. Retomado del reporte final de la mencionada investigación, p.4.

El periódico *El Imparcial* documentó en el año 2004<sup>23</sup> que se abrió una nueva ruta por el municipio de Caborca para el cruce de migrantes, el cual era aún más peligroso que los ya detectados. Según los informantes, una de las consecuencias más visibles que ha traído consigo la migración es el incremento en la delincuencia.

En lo referente al tema del narcotráfico, según la percepción de algunos ciudadanos en Caborca no se reconoce la dimensión del suceso, ya que las autoridades locales minimizan el hecho; hay quienes afirman que la economía del municipio, de unos años a la fecha, depende en gran medida de esta actividad, es decir, si son tiempos buenos, habrá gran derrama económica y gran circulación de dólares, en cambio, si por el contrario, la temporada no tiene saldo positivo (sobre todo cuando hay presencia de militares tanto en la ciudad, como en la frontera con Estados Unidos), la consecuencia será un estancamiento económico y aumento de la delincuencia.

Un ejemplo de las notas que se pueden encontrar en la prensa es la siguiente: “Las ejecuciones de policías en Sonora y de personas presuntamente ligadas al crimen organizado están relacionadas con dos bandas de narcotraficantes que mantienen una fuerte disputa y tienen sus centros de operaciones en el municipio de Caborca, aseguraron extraoficialmente fuentes de la Procuraduría General de la República (PGR) y la Procuraduría General de Justicia en el Estado (PGJE)”<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Nota completa, 9 de marzo de 2004, Periódico *El Imparcial*.

<sup>24</sup> Nota publicada en *El Expreso*, el 30 de abril de 2007, <http://www.expreso.com.mx/>, además en la Agencia Informativa Archivo Confidencial de Hermosillo, Sonora, <http://www.archivoconfidencial.com.mx/?c=123&a=4957>.



## Resumen

La premisa de la teoría del desarrollo endógeno es que las localidades cuentan con un conjunto de recursos que constituyen su potencial de desarrollo, que quizás no esté totalmente aprovechado. En este contexto, existe una gran posibilidad de que el éxito de una ciudad o región dependa de su capacidad para mejorar y aprovechar los recursos de que dispone, para ello, primero es preciso identificar su potencial, que comprende todos aquellos factores que pueden contribuir al desarrollo, tales como los que ofrece el entorno, los recursos materiales, infraestructura de transporte y comunicaciones, capital humano y dentro de éste calificación profesional. Sin embargo, aún cuando un territorio cuente con estas características no podría desarrollarse por sí solo, ya que se necesitaría un gobierno capaz de organizar, impulsar y motivar en conjunto con la sociedad políticas públicas de acuerdo con las necesidades y características de la localidad o región que permitan la plena utilización y productividad de los recursos.

Como se ha observado a lo largo de este capítulo, el municipio de Caborca cuenta con grandes potencialidades para poder consolidar un desarrollo, que se vea reflejado en toda la región del noroeste, sin embargo, existen ciertos factores que pueden coadyuvar a su declive.

Entre las potencialidades más importantes del municipio se encuentran su localización geográfica, sus recursos naturales, siete playas vírgenes (130 kilómetros de litoral), materiales como oro y plata, productos agrícolas y ganaderos de primera calidad, gran extensión territorial, agua, infraestructura carretera<sup>25</sup>, parques industriales. La mayoría de estos recursos sin aprovecharse plenamente. Se puede señalar un gran punto a favor, la capacidad de organización de los empresarios de los distintos sectores de actividad; a lo largo del trabajo de campo, se pudo percibir esa cultura emprendedora y dispuesta a invertir en nuevas actividades. Gracias a estos recursos, la economía en el municipio está diversificada (aunque no especializada, salvo en el caso de la agricultura), lo que ha permitido que no se dependa sólo de una actividad. Lo anterior,

---

<sup>25</sup> En cuanto a la infraestructura carretera es pertinente señalar que no todas las vías se encuentran en óptimas condiciones, lo que podría ser una deficiencia, ya que este factor es un elemento fundamental para el desarrollo.

es un punto que cabe resaltar, dado que a diferencia de otros municipios del Estado, en los que su economía no es tan diversificada, éste tiene ventanas de oportunidad para lograr potenciar su desarrollo, y algo mejor es que no beneficiaría sólo a Caborca, sino a toda la región del río Altar, ya que el primero hace las veces de hermano mayor de la segunda.

De igual manera se presentan en el municipio varios factores considerados como coadyuvantes del declive de las regiones, el más relevante es la población, el más importante de todos los factores. Este punto para Caborca, representa un problema, ya que la tendencia de la tasa de crecimiento es a la baja, según CONAPO, se calcula que para el año 2030, ésta será de aproximadamente 50,000 habitantes y sencillamente si no hay población, no hay nada. Otro de los focos rojos, es una mano de obra especializada en sectores tradicionales; de igual forma se puede mencionar la mala imagen del municipio en el exterior debido al narcotráfico y un paisaje deteriorado, poco atractivo; sumado a lo anterior, un punto interesante que se detectó, es un gobierno local con poca capacidad de organización, donde se privilegian los intereses partidistas y complica sobremanera la comunicación con los diversos sectores de actividad que no son afines a su grupo.

Con tales condiciones en una localidad, la tarea fundamental del gobierno municipal es fomentar los factores de competitividad y tratar de superar los adversos, con estrategias activas y políticas públicas que impliquen a todos los agentes socioeconómicos de la región.

# **CAPÍTULO III. LA ZONA LIBRE Y EL PROCESO POLÍTICO DE INCORPORACIÓN DEL MUNICIPIO DE CABORCA, SONORA A ESTE RÉGIMEN**

## **Introducción**

Después de ubicarnos teórica y geográficamente, el presente capítulo tiene como finalidad definir el término de zona libre y conocer el contexto en el que nace en nuestro país, para consiguientemente avocarnos a la explicación del proceso político del último caso de incorporación al citado régimen, el municipio de Caborca, el cual se desarrolló en circunstancias muy singulares, además se tratarán de dilucidar los motivos que han impedido la concretización del decreto, a cinco años de la promulgación, y a cuatro meses del término de su vigencia (31 de diciembre de 2008).

### **3.1 Historia y definición de la zona libre**

El régimen de zona libre es un sistema de política de fomento económico implementado en la frontera norte de México que privilegiaba la equidad y redistribución de la riqueza territorial, así como la competitividad de las empresas mediante regímenes aduaneros especiales, programas de promoción económica industrial, y programas sectoriales como el de la Industria Maquiladora de Exportación.

La zona libre según el Diccionario Jurídico Mexicano significa que dicha zona será “una extensión del territorio nacional legalmente delimitada en la que se otorgan franquicias de impuestos al comercio exterior o a las importaciones de mercancías necesarias para el desarrollo de la región, así como las exportaciones de mercancías que se produzcan o manufacturen en la zona, en teoría la definición también implica cierta libertad de movimientos migratorios internacionales”. El objetivo de establecer zonas libres es similar en todas partes del mundo: promover el desarrollo económico y social del área geográfica donde se autoriza el esquema (*Estudio sobre la Zona Libre*, 1991:6,7).

La flexibilidad de la frontera económica del norte de México ha existido casi desde nuestro nacimiento como nación. Desde mediados del siglo XIX, el gobierno

republicano consideró necesaria la integración de la población fronteriza al universo de consumidores de bienes estadounidenses; dicho crudamente se reconoció la impotencia del gobierno mexicano para abastecer competitivamente las localidades fronterizas con bienes de origen nacional (Tamayo, 1983:66).

Después de los Tratados de Guadalupe Hidalgo, en 1848, los problemas en la frontera norte aumentaron debido a los altos aranceles que se veían obligados a pagar los residentes para poder importar mercancías. Debido a que el entonces presidente de la república José Joaquín Herrera, expidió un decreto en el que se señalaban las primeras franquicias para la importación de ciertos alimentos y artículos para la construcción, condicionándose su existencia a que los artículos no estuvieran disponibles en el mercado interno; el mencionado decreto tuvo una duración de tres años y se aplicó en la frontera de Tamaulipas y el Puerto de Matamoros.

La zona libre no sólo sirvió al comercio legal, pues también propició el contrabando de bienes europeos dentro de ambos países. Poco tiempo después, el gobierno estadounidense señaló que la existencia de la zona libre no era un acto amistoso de México y solicitó oficialmente que fuera suprimida (aunque después lo exigió), al grado que el presidente norteamericano Grant amenazó con tomar represalias contra México, por lo que el ministro de Hacienda Matías Romero propuso al Congreso suprimir la zona libre, sin embargo, su existencia se había convertido en un punto de honor nacional (*Estudio sobre la Zona Libre*, 1991: 6,7).

A consecuencia de estos hechos, Matías Romero fue sospechoso de colaboración con Estados Unidos y en un acto de independencia, el poder ejecutivo, no sólo ratificó la zona libre de Tamaulipas, sino que incluso la extendió a Nuevo León, Coahuila y Chihuahua; debido a que la industria norteamericana en esos años empezaba a ser competitiva, el paso del tiempo debilitó las amenazas norteamericanas. Tamayo y Fernández (1983), que retoman a Francisco R. Calderón, señalan que esta primera etapa del régimen fiscal de zona libre, creado en 1858, subsistió hasta 1905, año en que el ministro José Ives Limantour lo suprimió.

A principios de la década de 1930, la zona fronteriza representaba una región con una fuerte desvinculación con el centro del país, es por ello que la satisfacción de la

demanda de un gran número de productos en estas entidades dependía de los lazos comerciales con Estados Unidos, por tal motivo la versión moderna del régimen de zona libre nació en 1933, año en que se crearon tentativamente los perímetros libres de Ensenada y Tijuana. Entre las razones más poderosas para el establecimiento de las zonas libres en el decreto anterior resaltan el aislamiento geográfico de la Península con el resto del país, la falta de vías de comunicación, escasa población, insuficientes recursos para mantener una actividad económica propia suficiente y sobre todo para proteger la soberanía nacional sobre estos territorios (Gasca, 2000:79).

El 4 de noviembre se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Título XIX de la Ley Aduanal, la cual reglamentó tales perímetros. Posteriormente el 6 de diciembre de ese mismo año quedaron abiertos para el tráfico internacional de mercancías los perímetros libres de Tijuana y Ensenada. Tiempo después los perímetros se transforman en zonas libres (Tamayo y Fernández, 1983:69). En 1937, durante el período presidencial del General Lázaro Cárdenas, se extendió la zona libre para la totalidad del territorio de Baja California. El 23 de agosto de 1938 se promulga un decreto que amplió dicha zona incorporando una parte del Estado de Sonora.

Para el año de 1939 es decretado por el General Lázaro Cárdenas el antecedente directo del esquema de zona libre actual. Este decreto estableció dos zonas libres, una que comprendía los territorios norte y sur de Baja California y otra en la zona libre parcial del Estado de Sonora, además, creó dos perímetros libres en el territorio de Quintana Roo (Gasca, 2000:79). En 1948, se declaró perímetro libre la ciudad de Agua Prieta, categoría que también alcanzó Nogales, en 1951<sup>26</sup>, ambos municipios ubicados en el estado de Sonora (Vázquez, 1997: 44).

Este régimen continuó sufriendo algunas modificaciones a lo largo del tiempo, mismas que extendían los plazos de vigencia<sup>27</sup>, y circunscripción, como se puede observar en el cuadro 7.

---

<sup>26</sup> Según Tamayo y Fernández (1983), el perímetro libre de Nogales, Sonora desapareció el 31 de octubre de 1974, mientras que el perímetro libre de Agua Prieta, Sonora, dejó de tener vigencia el 30 de junio de 1978. Para 1983, habían desaparecido los perímetros libres y únicamente subsistían la zona libre.

<sup>27</sup> Las razones que se enuncian en 1971 por el presidente Echeverría para extender los plazos de vigencia fueron: - Que la coordinación de esfuerzos entre particulares y gobierno para lograr la integración económica del Estado con el resto del país había promovido la concurrencia de la producción nacional a su mercado. - Que su cabal incorporación requería de una mayor oferta de artículos nacionales en

Un elemento determinante de la estructura económica de la franja fronteriza, lo constituyen los programas de desarrollo y fomento económico que operaron en las ciudades de esta región. Algunos de los más importantes fueron: el *Programa Nacional Fronterizo* (1960-1965); el *Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres* (1971-1977), así como el *Programa de Desarrollo Fronterizo* (1985-1988). Éstos buscaban principalmente reducir el sesgo de abasto y producción que creó la legislación de la zona libre y el aprovechamiento racional del sesgo exportador. De tales programas se derivaron, entre otros, los esquemas de fomento de la actividad turística y los programas de renovación urbana y artículos gancho, que utilizaron subsidios, excepciones de impuestos, franquicias y permisos de importación (Espinoza, 2000). Otro programa fue el de *Comercialización Fronteriza* (1971-1980), que se llevó a cabo en el gobierno de Luis Echeverría y reformó el tradicional régimen comercial de aquellas regiones; se cristalizó básicamente en la autorización a los comerciantes, no sólo a los residentes fronterizos, para importar diversas mercancías sin el pago de los impuestos correspondientes. De esta manera se trataba de que los residentes fronterizos realizaran las compras de productos extranjeros sin trasladarse a las ciudades de Estados Unidos, para de alguna manera inducirlos a consumir bienes nacionales (Tamayo, 1986:66).

En el cuadro 7 se pueden observar los períodos de vigencia de la zona libre decretados desde 1937 a la fecha en nuestro país, se advierte que los decretos han ido renovándose período tras período

Cuadro 7. Períodos de vigencia y circunscripción de la zona libre decretados desde 1937 a la fecha en México.

| <b>Período</b>                            | <b>Años de vigencia</b> | <b>Presidente</b> | <b>Circunscripción</b>    |
|---|-------------------------|-------------------|---------------------------|
| 1 de julio de 1937 al 30 de julio de 1947 | 10                      | Lázaro Cárdenas   | Estado de Baja California |
| 23 de agosto de 1938                      | -                       | Lázaro Cárdenas   | Zona parcial de Sonora    |
| 25 de mayo de 1939                        |                         | Lázaro Cárdenas   | Península de Baja         |

condiciones de precio y abastecimiento.- Que el crecimiento de las empresas de maquila, había propiciado un mayor nivel de ocupación. –Que los acuerdos sobre estímulos fiscales y ventas a las zonas fronterizas alentaban la concurrencia de productos nacionales a las zonas y perímetros libres, así como de esta región al interior del país y al resto de la frontera. \*Retomado de Gobierno del Estado de Baja California, *Estudio sobre la Zona Libre*, Mexicali, 1991.

|  |     |                               |   |
|--|-----|-------------------------------|---|
|  | -   |                               | California y Zona Parcial de Sonora                   |
| 1 de enero de 1947 al 31 de diciembre de 1941      | 5   | Manuel Ávila Camacho          | Península de Baja California y Zona Parcial de Sonora |
| 1 de enero de 1952 al 31 de diciembre de 1966      | 15  | Miguel Alemán Valdés          | Península de Baja California y Zona Parcial de Sonora |
| 1 de enero de 1967 al 30 de junio de 1970          | 3.5 | Gustavo Díaz Ordaz            | Península de Baja California y Zona Parcial de Sonora |
| 1 de julio de 1970 al 30 de junio de 1971          | 1   | Gustavo Díaz Ordaz            | Península de Baja California y Zona Parcial de Sonora |
| 1 de julio de 1971 al 30 de junio de 1977          | 6   | Luis Echeverría Álvarez       | Estado de Baja California y Zona Parcial de Sonora    |
| 1 de julio de 1977 al 30 de junio de 1978          | 1   | José López Portillo           | Estado de Baja California y Zona Parcial de Sonora    |
| 1 de julio de 1978 Al 30 de junio de 1985          | 7   | José López Portillo           | Estado de Baja California y Zona Parcial de Sonora    |
| 1 de julio de 1985 al 30 de julio de 1991          | 6   | Miguel de la Madrid Hurtado   | Estado de Baja California y Zona Parcial de Sonora    |
| 1 de julio de 1991 al 23 de diciembre de 1993.     | -   | Carlos Salinas de Gortari     | Estado de Baja California y Zona Parcial de Sonora    |
| 24 de diciembre de 1993 al 30 de diciembre de 1998 | 5   | Carlos Salinas de Gortari     | Estado de Baja California y Parcial de Sonora         |
| 31 de diciembre de 1998 al 31 de diciembre de 2002 | 4   | Ernesto Zedillo Ponce de León | Estado de Baja California y Parcial de Sonora         |
| 1 de enero de 2003 al 31 de diciembre de 2008      | 5   | Vicente Fox Quesada           | Estado de Baja California y Parcial de Sonora         |

Fuente: Gobierno del Estado de Baja California, *Estudio sobre la Zona Libre*, Mexicali, 1991 y Decreto por el que se incluye el municipio de Caborca, Sonora, al régimen de zona libre, 10 de diciembre de 2002.

Como podemos observar en el año de 2002 se realizó la última modificación al régimen de zona libre. A principios de ese año, todo el territorio del Estado de Baja California, Baja California Sur y la parcial de Sonora (que comprende a los municipios de Cananea, San Luis Río Colorado, Puerto Peñasco, Sonoyta) continuaba siendo zona libre, es el 10 de diciembre cuando se incluyó al municipio de Caborca. El proceso político por medio del cual se logró esta incorporación se explicará a continuación.

### **3.2 ¿Cómo se realizó el proceso político de incorporación de Caborca al régimen de zona libre?**

#### **3. 2.1 Inicio**

Desde la perspectiva de Tamayo, quien retoma a Rose (1984), los gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones que combinan recursos (normativos, humanos, financieros y tecnológicos) y los transforman en políticas para satisfacer las demandas de la sociedad, y en definitiva, lograr impactos -objetivos- sociales, políticos y económicos (Tamayo, 1997:281). Algunos temas que más tarde se convierten en políticas inician en la agenda sistémica, sin embargo, no todos los asuntos de esta agenda logran llegar a ser prioridades de los gobiernos y formar parte de la agenda institucional; algunos tardan mucho tiempo en ser tomados en cuenta, tal y como sucedió con el tema de la incorporación del municipio de Caborca en el régimen de zona libre, que formó parte de la agenda sistémica desde hace aproximadamente cincuenta años, y se realizó hasta el año 2002, parcialmente. A pesar del tiempo transcurrido, la comunidad tenía la confianza de que en cualquier punto del tiempo este tema se contemplaría como apto para quedar dentro del rango de asuntos legítimos que ameritaría la atención del sistema político.

Algunas personas de la comunidad argumentando que el tema estaba dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad, hicieron esfuerzos para que se contemplara primero en la agenda institucional local, y luego en la agenda federal, debido a que se pensaba que esto traería grandes beneficios al municipio y por consiguiente, se mejoraría el nivel y la calidad de vida de la población. Uno de ellos fue el Sr. Francisco



Javier Badillo Ugalde, quien a pesar de no ser originario de la región, tenía un gran apego con Caborca; él abrigaba el sueño de crear una puerta fronteriza entre el municipio y el colindante con el estado de Arizona (Sells). Creía firmemente que esto derivaría en la activación de un corredor turístico Frontera- Mar. Este proyecto lo venía trabajando desde los años ochentas, su principal preocupación, como de la mayoría de los caborquenses era que la actividad agrícola, la más importante del municipio, en los últimos años ha mostrado un declive perjudicando la economía de Caborca, entonces, destacó la importancia de encontrar alternativas que coadyuvaran a mejorar la economía del municipio y de la región. Presentaba sus proyectos en todos los foros en los que le era posible y su voz se escuchó incluso en el nivel federal. Fue uno de los principales precursores de la incorporación parcial de Caborca al régimen de zona libre.

Después de que el municipio sonoreense de Cananea, se incorporó a la zona libre (lo cual, según información recabada en entrevistas se hizo posible gracias a Luis Donald Colosio, candidato a la presidencia de la República en 1994 por el Partido Revolucionario Institucional, PRI<sup>28</sup>) gracias a sus influencias en el nivel federal, en la administración municipal de Caborca del C.P. José Manuel Copado Rodrigo (1994-1997), de extracción priista, se intentó que el tema cobrara relevancia, inclusive, tal y como lo afirmó en una entrevista, se elaboró un documento<sup>29</sup> en el cual se explicaban y proyectaban los beneficios que se obtendrían si se lograra pertenecer a la zona libre, además, se presentaba un diagnóstico del municipio, esto para fundamentar la acción. A pesar de los esfuerzos, la iniciativa no prosperó, a decir por el C.P. Copado Rodrigo, no se puso todo el interés y como no se obtuvo la mínima respuesta, la propuesta quedó sólo en eso. Cabe señalar que en este caso, no se involucró a la sociedad de manera activa.

En la campaña política a la presidencia municipal de 1997, el candidato del PRI, Lic. Ramón Ángel Orozco contemplaba el tema de la zona libre para Caborca en su agenda, empero, cabe señalar que fue el primer candidato de ese partido en el municipio que no logró resultados favorables, con lo que perdió la presidencia, y de este modo,

---

<sup>28</sup> Información proporcionada por el Lic. Guillermo Hopkins Gámez y C.P José Manuel Copado Rodrigo.

<sup>29</sup> Cabe señalar que no se pudo tener acceso al documento ya que se encuentra en el archivo muerto de las administraciones municipales, y debido a la burocracia\* que impera fue imposible.

\*Referente a servidores públicos que abusando del poder impiden y obstaculizan el acceso a la información.

por primera vez llegó el Partido de Acción Nacional (PAN) al poder. Así que el asunto volvió a quedar en el olvido, pero no sería por mucho tiempo.

A pesar de los esfuerzos anteriores, el tema de la zona libre no lograba empatar en las prioridades de la agenda institucional local, es preciso señalar que no todos los asuntos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno (Aguilar, 1992), aunado en este caso a que los gobiernos municipales han carecido de un proyecto de desarrollo estructurado al inicio de su administración, lo que ha ocasionado que se dediquen a solucionar sólo los problemas que se van presentando (Tamayo, 1997).

Pasado el primer trienio del Partido de Acción Nacional (1997-2000), volvieron las elecciones y este partido resultó ganador de nueva cuenta, con Jorge Trévor Pino. En su agenda de gobierno, retomó el tema de la zona libre, incluso se menciona en su Plan Municipal de Desarrollo, como una línea de acción para fortalecer la actividad comercial, lo cual se especifica de la siguiente manera:

“Gestionar ante la Secretaría de Gobierno Federal la ampliación de la zona libre, conscientes de que esto vendría a significar un importante factor del desarrollo regional, pues de manera automática, estos dos elementos le abre las puertas a la Industria y al Turismo y por consecuencia, impulsan al sector Comercio y Servicios” (Plan Municipal de Desarrollo de Caborca, 2001:20).

Sin embargo, cabe apuntar que no existió ninguna acción de gobierno relacionada con el tema de la zona libre en el transcurso de los dos primeros años, recordemos que la inclusión de un problema en la agenda institucional en este caso local es una condición necesaria, pero no suficiente, para que el tema logre estar en las prioridades (Tamayo, 1997:289), se trataba de algo que requería la actuación activa del gobierno, para que lograra llegar a la agenda federal y definitivamente no hubo interés, quizás debido a que era un tema redituable políticamente para un grupo en un determinado momento, de tal forma que cuando llegó al poder Jorge Trevor Pino lo dejó de lado, finalmente había logrado su objetivo principal, ganar la presidencia municipal. Es hasta el año 2002 cuando el asunto de la incorporación a la zona libre cobra

relevancia, y sucede gracias a un personaje, de partido opuesto al del entonces presidente municipal: Guillermo Hopkins Gámez.

### **3.2.2 ¿Quién es Guillermo Hopkins Gámez?**

Sonorense, agricultor de la región del Ocuca (poblado localizado a 50 kilómetros aproximadamente de Caborca); politólogo y administrador público de profesión; miembro del Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde 1976. Colaborador cercano de Luis Donald Colosio Murrieta, fungió como responsable de Organización y Finanzas de su campaña a Diputado Federal por el primer distrito electoral de Sonora, del cual resultó vencedor.

En 1988 colaboró en la campaña presidencial de Carlos Salinas de Gortari; en ese mismo año fue coordinador general de la campaña de Colosio y Manlio Fabio Beltrones al senado de la República por Sonora. En 1991, fue electo diputado federal por el 1er. Distrito Electoral de Sonora. En 1994 trabajó como coordinador de logística de las campañas presidenciales de Luis Donald Colosio y Ernesto Zedillo. En ese mismo año fue electo senador de la república por el mismo estado.

De acuerdo con actores entrevistados, en las elecciones a la gubernatura de Sonora, quiso ser el candidato del PRI, sin embargo, se dice que no era precisamente el candidato de Manlio Fabio Beltrones (gobernador en turno), de tal manera que sin el apoyo de éste no lo logró. El candidato y ganador fue entonces Armando López Nogales.

Posteriormente, en el 2000 colaboró como miembro del Consejo Político Nacional y Secretario Regional del PRI en Chihuahua, Zacatecas, Durango y Nuevo León. En ese mismo año fue electo diputado federal plurinominal en la LVIII Legislatura. En la administración de Eduardo R. Bours Castelo, gobernador de Sonora (2003-2009), tuvo el cargo de Secretario de Hacienda; cabe señalar que aún cuando su estancia en este puesto fue corta, su trabajo fue ampliamente reconocido. Después, fue llamado por Beatriz Paredes para que colaborara en el Consejo Ejecutivo Nacional del PRI, en el área de Finanzas. Actualmente, según algunos entrevistados, su nombre

“suenan fuerte” de nueva cuenta en la antesala de los precandidatos a la gubernatura de Sonora.

Es este personaje, la pieza clave en el proceso de incorporación de Caborca al régimen de zona libre. Como se señaló, en el año de 2002 era Diputado Federal, y Secretario de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública e integrante de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados. A principios de ese año, realizó una visita a Caborca, en la cual sostuvo una plática con algunos miembros locales de la Cámara Nacional de la Industria y la Transformación (CANACINTRA), que en ese momento era dirigida por el Arquitecto Rogelio Cornejo Peralta; es aquí donde inicia una confluencia de actores gubernamentales y no gubernamentales con diversos intereses que darían paso a una política.

Como lo señala Aguilar (1992), las oportunidades de que un tema entre en la agenda a veces son fugaces, se debe presentar el momento y la persona indicada para que se materialice, lo denomina “oportunidades de elección”, en este caso, llegó a la escena el Lic. Hopkins, quien en busca de mayor notoriedad, con intereses particulares definidos y con plena conciencia del acceso a personajes importantes e influyentes tanto en el nivel federal como en el local, decide apropiarse del tema de la incorporación de Caborca al régimen de zona libre.

Al Arq. Cornejo, entonces militante activo del PRI, que trataba de reactivar a CANACINTRA en el municipio, el Lic. Hopkins le propuso realizar actividades para lograr la extensión del régimen de zona libre, de tal forma que iniciaron con un plan de trabajo en el que trataron por varios medios de involucrar a la sociedad.

Es importante señalar que estos actores conociendo la importancia de la participación social para que una iniciativa sea tomada en cuenta y con ello se facilite el logro del objetivo (Cobb y Elder, 1986), se dieron a la tarea de recabar más de 10,000 firmas de apoyo de la comunidad, la cual fue una de las acciones más representativas. Si tomamos en cuenta que la población del municipio es de 70,000 habitantes, y de acuerdo con datos de INEGI, aproximadamente 49,000 habitantes son los mayores de 15 años y más, da como resultado que aproximadamente el 20% de la población participó, dato que resulta significativo. Esto no implicaba que todos comprendieran a

profundidad lo que se trataba de conseguir, generalmente, la información completa la poseen los actores que intervienen directamente. De igual forma, de acuerdo con el periódico *El Imparcial*, se llevaron a cabo varios foros en los cuales se presentaron ponencias acerca de las actividades a efectuarse a partir de la incorporación, además de los beneficios que se proyectaban<sup>30 31</sup>.

En la realización de estas actividades también participaron miembros de la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), empero, los más activos fueron los afiliados de CANACINTRA. El gobierno municipal hizo acto de presencia en algunos eventos (la mayoría organizados por la última Cámara mencionada), sin embargo, la participación no fue permanente. En palabras del Arq. Cornejo al referirse a este punto comentó:

“No nos apoyaron (el gobierno municipal) porque nos juzgaron locos, pensaron que no lo íbamos a lograr”.

El siguiente paso que realizó el Lic. Hopkins fue llevar a Caborca a Guillermo Vals Esponda, administrador en turno de Comercio Exterior de la Administración General Jurídica en representación de la Secretaría de Hacienda, quien al escuchar y observar la situación del municipio y los motivos que fundamentaban la petición, los avaló.

### **3.2.3 ¿Qué fundamentos utilizaban los actores para lograr la incorporación?**

El fundamento principal era la localización geográfica (y privilegiada<sup>32</sup>) del municipio, el hecho de compartir 28 kilómetros de frontera con Estados Unidos. Otros, eran el posible fortalecimiento de la actividad económica que se favorecería al tener las

---

<sup>30</sup> Nota del Periódico *El Imparcial*, publicada el 07 de agosto de 2002.

<sup>31</sup> Estos documentos se encuentran en las oficinas de CANACINTRA Caborca, sin embargo, no se pudo tener acceso a ellos ya que se encuentran cerradas por tiempo indefinido. Esto debido a que después de que el Arq. Cornejo terminó su período, su sucesor Ing. Ricardo Orozco, se desentendió de la Cámara, así que hasta el presente mes de julio no se habían reabierto.

<sup>32</sup> Se utiliza este adjetivo porque además de compartir frontera con Estados Unidos, cuenta con más de 128 kilómetros de playa y al mismo tiempo funge como frontera interna dentro del territorio nacional, ya que debido a su extensión y ubicación es necesario pasar por el municipio para trasladarse a cualquier punto de Baja California y Baja California Sur, así como a algunos municipios de Sonora y viceversa.

mismas condiciones de competitividad de las ciudades y estados regulados por el régimen de zona libre, es decir, que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) fuera de 10% en vez del 15%, además de que se podrían importar vehículos automotores usados provenientes de Estados Unidos siempre y cuando estuvieran destinados a permanecer en estos lugares<sup>33</sup>, entre otros, pero sobre todo que ayudaría a la recuperación de un entorno económico que se había visto afectado y una actividad primaria, industrial, turística, comercial y de servicios que tendrían la oportunidad de alcanzar mayor desarrollo económico.

De igual forma se garantizaba un incremento sustancial del desarrollo en el litoral pesquero y turístico, lo que fortalecería las actividades turística, pesquera, acuícola y ecoturística, incluso resaltaba la idea de formar un corredor turístico con San Luis Río Colorado, Puerto Peñasco y Caborca. Aunado a lo anterior, se apuntaba que los beneficios no sólo serían para el último municipio mencionado, sino que también se verían impactados positivamente los correspondientes a la Región del Río Altar: Pitiquito, Altar, Oquitoa, Atil, Tubutama, Trincheras y Sáric. Esta idea se mencionaba insistentemente, con el fin de que más personas e intereses se unieran a la causa; al involucrar a la región en conjunto, la idea se expandía, lo que aumentaba significativamente las posibilidades de éxito, primero de la inclusión del tema en las prioridades de las agendas y después del logro del decreto.

A pesar de que eran señalados los beneficios que se obtendrían y los posibles proyectos que se desprenderían de la incorporación de Caborca a la zona libre, es importante recalcar que no se realizó un documento formal que incluyera un diagnóstico del municipio, así como las posibilidades reales que existían de aprovechar al máximo el posible nuevo régimen fiscal, a excepción de un tríptico elaborado por el Lic. Hopkins.

Gracias a las negociaciones realizadas, pero especialmente a la amistad que unía a Guillermo Hopkins Gámez con Alfonso Durazo (Secretario Particular del Presidente de la República) y Francisco Gil Díaz (Secretario de Hacienda y Crédito Público), aunado a las gestiones que realizó el gobierno municipal, se anunció la visita a Caborca

---

<sup>33</sup> Artículo 137 bis de la Ley Aduanera. Hasta el presente año de 2008, se pueden importar autos fabricados hasta el año 2003.

de Vicente Fox, es en este momento cuando se formaliza la entrada del tema en la agenda federal; en esa visita se haría el anuncio oficial de la incorporación.

La visita se realizó el nueve de diciembre de 2002<sup>34</sup>, se firmó el decreto, y el 10 de diciembre de ese año, como algo inusual por la prontitud, se publicó en el Diario Oficial de la Federación. Fue firmado por Vicente Fox Quesada, por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz, y por el Secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez Bautista. En el acto, el Presidente de la República mencionó que el objetivo principal era: “Generar un mayor número de empleos y acelerar el desarrollo económico para la región caborquense”. Asimismo enfatizó: “Su desarrollo (Caborca) se ha visto frenado por no tener las mismas condiciones preferenciales que las poblaciones que se ubican en la frontera, ahora ya las tienen para competir ventajosamente”<sup>35</sup> y <sup>36</sup>. Los beneficios que se obtendrían eran: reducción del IVA del 10 al 15%, ingreso a la franquicia de 150 dólares (caminando) y 400 dólares (en automóvil) en la internación de mercancía proveniente de Estados Unidos, baja en los aranceles de importación y exportación de productos relacionados con las actividades de comercio, hoteles, restaurantes y prestación de servicios, esparcimiento, culturales, recreativos, deportivos, educativos, investigación, médicos y asistencia social, alquiler de bienes muebles, y servicios prestados a las empresas.

También se esperaba la incorporación de otros municipios al citado régimen como Pitiquito, Altar, Trincheras y Santa Ana, especialmente del primero, sobre todo por la cercanía con Caborca (aproximadamente ubicado a 10 kilómetros), sin embargo, no fueron favorecidos.

---

<sup>34</sup> Como anécdota comentada por uno de los entrevistados (quien pidió no mencionar su nombre) que se encontraba en el templete a un lado del gobernador Armando López Nogales, del presidente municipal Jorge Trevor Pino, de Alfonso Durazo, y del mismo presidente de la república Vicente Fox, éste último, antes de iniciar el acto, preguntó: “ésta es Caborca, ¿y dónde está la línea (fronteriza)?”, lo que nos da una idea de que no tenía pleno conocimiento de lo que estaba haciendo o dónde lo estaba realizando. Recordemos que en el municipio no hay una línea divisoria, una frontera que establezca los límites entre Estados Unidos y México, lo único que existe son unas rancherías abandonadas casi por completo del lado mexicano, y por el lado americano algunos indígenas de la reservación Tohono O’odham.

<sup>35</sup> Nota publicada en el periódico El Imparcial, el 12 de diciembre de 2002.

<sup>36</sup> Un detalle que resulta interesante es que el presidente Fox reconoció las acciones del presidente municipal para el logro del decreto, sin embargo, según la información de algunos entrevistados, mencionaron que en el discurso original del presidente de la república le daría el reconocimiento al Lic. Hopkins, pero que alguien de su gabinete lo cambió por razones “políticamente correctas”, así que además de cambiarlo, omitieron su nombre.

En tanto, el Lic. Hopkins ya había introducido la iniciativa en la Cámara de Diputados<sup>37</sup>; aún cuando era un decreto por parte del Presidente de la República, debía ser ratificado por esta Cámara, ya que se incluían modificaciones en la Ley del I.V.A., lo que afectaba a la Ley de Ingresos para el año 2003, que estaba próxima a aprobarse, el 30 de diciembre de 2002. La preocupación del Lic. Hopkins era que si la iniciativa no entraba y no se aprobaba antes del 30 de diciembre, pasaría otro año sin que el proceso político concluyera. La citada modificación se debía realizar al artículo segundo de la Ley del IVA en el que se señala la definición de la región fronteriza, lo que es igual al término de zona libre (en el que se pretendía que se incorporara el municipio de Caborca) el cual reza de la siguiente manera:

“Para los efectos de esta Ley, se considera como región fronteriza, además de la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, todo el territorio de los estados de Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo, los municipios de Cananea, Sonora, así como la región parcial del estado de Sonora comprendida en los siguientes límites: al norte, la línea divisoria internacional desde el cauce del Río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 10 kilómetros al oeste del municipio Plutarco Elías Calles; de ese punto, una línea recta hasta llegar a la costa, a un punto situado a 10 kilómetros al este de Puerto Peñasco; de ahí siguiendo el cauce de ese río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional”.

Retomando los comentarios del Lic. Hopkins quien en entrevista subrayaba la existencia de los celos políticos, sobre todo a esos niveles de gobierno, los favores entran en juego y a veces son imprescindibles. Explicaba que cuando un diputado federal tiene una propuesta que beneficie sólo a la región a la que representa, los demás ponen piedras en el camino para que las iniciativas no prosperen. Así que ayudándose de sus amistades personales especialmente con Alfonso Durazo y Francisco Gil Díaz, además de Felipe Calderón, Oscar Levin, Luis Pazos, Beatriz Paredes, Manuel Mijares y Enrique de la Madrid integrantes de la Cámara de Diputados, todos representantes tanto del PRI como del PAN, logró que la iniciativa se aceptara y el municipio de Caborca entrara en la definición de región fronteriza antes de la aprobación de la Ley de Ingresos para el 2003. Explicaba que los mencionados personajes lo ayudaron a que los

---

<sup>37</sup> Ver anexo 3.



demás legisladores no se percataran de la propuesta y firmaran sin analizar a fondo, a lo que coadyuvó la prisa que tenían por la aprobación de la Ley de Ingresos, así que el 13 de diciembre se aprobó la iniciativa de reforma y Caborca ya pertenecía a la zona libre.

De acuerdo con Aguilar (1992:289), la mayor parte de la agenda de gobierno, por lo menos en el nivel federal, se concreta a través de arreglos políticos que se realizan en los subsistemas del sistema político, en este caso en la Cámara de Diputados, lo que influye en el hecho de que existan ciertos sesgos que filtran el acceso de los problemas en la agenda obedeciendo a intereses y a qué tan redituable políticamente resulte.

Casi de inmediato, el 17 de diciembre de 2002, el Congreso del Estado de Sonora acordó solicitar al Congreso Federal reconociera dentro de la zona libre a los municipios de Altar, Benjamín Hill, Pitiquito, Santa Ana, Oquitoa, Atil, Tubutama, Sáric, Magdalena de Kino, ubicados todos dentro de la franja fronteriza, y les otorgaran así el tratamiento fiscal correspondiente<sup>38</sup>, sin embargo, hasta la fecha no se ha resuelto nada.

Días más tarde, en las instalaciones de CANACINTRA, se llevó a cabo un evento, con el objetivo de retribuir y agradecer al Lic. Guillermo Hopkins por el logro del decreto, y la reforma de la Ley del IVA, el encargado de entregar el reconocimiento fue Eduardo Bours Castelo (actual gobernador del Estado de Sonora).

Después de lo descrito es pertinente destacar varios puntos, por una parte, resalta la forma en que un tema a pesar de llevar décadas en la agenda sistémica, es tomado en cuenta en la agenda institucional local, y aún cuando ese tema logra llegar, es preciso establecer que ese hecho no significa que se atenderá, más aún, cuando en muchas ocasiones los gobiernos municipales carecen de un proyecto estructurado, con objetivos fijos a determinado plazo, sino que sólo se dedican a atender los problemas que se van presentando. Esto sucedió en el caso de Caborca, cuando después de 50 años es incluido en un Plan de Gobierno Municipal, sin embargo, quedó rezagado casi inmediatamente. Además, cabe recalcar la importancia de cómo debe llegar la persona indicada en el

---

<sup>38</sup> Acuerdo revisado en el Archivo del Congreso del Estado de Sonora, Tomo 1279, Expediente número 256.

momento preciso, donde los intereses de por medio instan a estos actores a actuar y hacerlo de manera rápida y eficaz. En este caso de lo más relevante es que el Lic. Hopkins en un momento de coyuntura, obedeciendo a sus intereses políticos y económicos particulares, y contando con el acceso (y simpatía) a personajes poco accesibles en la escena nacional logra tejer sus redes para lograr un objetivo, en el que por lo menos en la región a la que representaba se le iba a reconocer, lo que le era redituable políticamente; situación que se debe enmarcar en el contexto de una coyuntura en la que un grupo de funcionarios y políticos, lograron alcanzar esos niveles impulsados por Luis Donald Colosio. Esa red de intereses que se materializó gracias a Colosio, fue la base para la consecución de acciones como la antes descrita.

Participar en la elaboración de las agendas, resulta ser un proceso cerrado y suele inclinarse a ciertos grupos que están mejor organizados y que cuentan con mayores recursos, en este caso, el grupo que formó el Lic. Hopkins cumplió con la primera característica; aunado a que desplegó su capacidad de influencia en el gobierno federal, resultó hasta cierto punto victorioso. Se hace la aclaración debido a que en la etapa de implementación no se tuvo la misma suerte.

### **3.3 La implementación del decreto**

De acuerdo con Cobb y Elder (1983:158), la etapa de implementación designa la fase de una política durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones. Es poner en práctica, dirigir, ejecutar, con el fin de lograr el objetivo planteado, que debe comenzar cuando la legislación ha sido aprobada y promulgada. En el caso de la incorporación del municipio de Caborca a la zona libre el día 13 de diciembre de 2002, se reformó el artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en el que se consideró ya como región fronteriza. En este caso, lo que proseguía era la realización de algunas modificaciones tanto en materia legal, como físicas. Atendiendo al primer punto, se debían hacer adiciones a la Ley Aduanera, para

que en lo sucesivo según el Lic. Ramón Ángel Orozco<sup>39</sup> apareciera de la siguiente manera:

### *Artículo 137 bis 1*

Las personas físicas que acrediten su residencia en la Franja Fronteriza Norte, así como en los Estados de Baja California y Baja California Sur, en la región parcial del Estado de Sonora, **en la región fronteriza del municipio de Caborca, Sonora**, y en el Municipio Fronterizo de Cananea, Estado de Sonora, podrán efectuar la importación definitiva de vehículos automotores usados, siempre y cuando estén destinados a permanecer en estos lugares.

### *Artículo 137 bis 2*

Para efecto del artículo anterior y de los siguientes, se entiende por:

I.- . . . . .

II.- . . . . .

III.- Región Parcial del Estado de Sonora: La comprendida entre los siguientes límites al norte, la línea divisoria internacional, desde el cauce del Río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 10 kilómetros del Oeste de Sonora, de ese punto, una línea recta hasta llegar a la costa a un punto situado a 20 kilómetros al Este de Puerto Lobos, Municipio de Caborca, Sonora, de allí siguiendo los límites del **Municipio de Caborca, Sonora**, hacia el norte, hasta encontrar la línea divisoria internacional. Después de cinco años de haberse promulgado el decreto, dichas modificaciones no se han realizado.

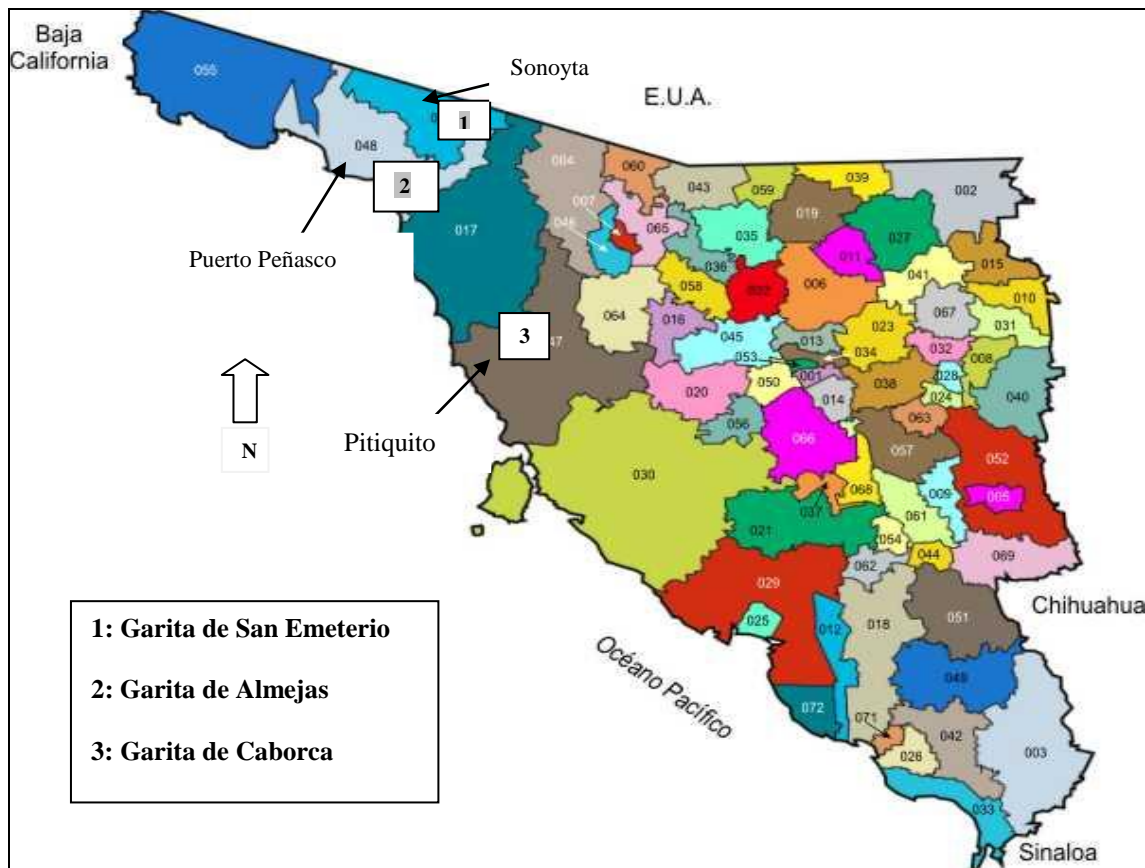
En relación a las modificaciones físicas, se explica lo siguiente: para llegar al municipio de Caborca, se requiere transitar por el municipio de Puerto Peñasco, y el de General Plutarco Elías Calles (Sonoyta), lugar donde existe un puerto fronterizo de ingreso al país, una sección aduanera y dos garitas aduaneras, mismas que se encuentran localizadas, la **primera, en el punto conocido como San Emeterio, ubicada en el kilómetro 22, de la carretera Plutarco Elías Calles (Sonoyta)-Caborca; la segunda,**

---

<sup>39</sup> El Lic. Ramón Ángel Orozco, es Lic. En Derecho, con una trayectoria de más de 25 años, ex candidato a la presidencia municipal de Caborca; dueño del diario local El Observador Arizona México y experto en materia fiscal.

**localizada en el punto conocido como ALMEJAS, a 40 kilómetros al Sur de la Ciudad de Puerto Peñasco, Sonora, en dirección a la Ciudad de Caborca.** Luego de la promulgación del decreto todas las anteriores debían desaparecer para reubicarse en un nuevo lugar que geográficamente está ubicado en el municipio de Pitiquito, pero hasta ese momento no se contaba con el terreno. A la fecha no ha sucedido nada. En el siguiente mapa se pueden ubicar gráficamente los municipios antes mencionados:

Mapa 2. Localización de las garitas inconstitucionales, así como del terreno donado para la construcción de la nueva garita.



Elaboración propia con mapa retomado de INAFED.

A lo largo del texto se hace notar una ausencia importante: el papel del gobierno estatal. En realidad no participó en lo más mínimo. Ni siquiera se hace mención en el informe de gobierno de Armando López Nogales la incorporación de Caborca a la zona libre. La única aparición en apoyo de la propuesta fue el día de la visita del presidente Fox a Caborca. Y resulta curioso que no se haya apoyado de otra manera ya que era una medida con la que hubiera coadyuvado al desarrollo de una región del estado.

En el 2003 Jorge Trevor termina su período presidencial y las modificaciones necesarias para el cumplimiento cabal del decreto no se realizaron. Llegaron las elecciones, y el PAN resultó ganador de nueva cuenta, esta vez, con Héctor Cádiz Ríos; este era el momento de terminar lo inconcluso, de convertirse en héroe local, una parte de la población esperaba la construcción de la nueva garita y especialmente la remoción de la ubicada en San Emeterio. El Lic. Hopkins había hecho lo que tenía a su alcance, para ese año su período como Diputado Federal había concluido y en ese momento fungía como Secretario de Hacienda del Estado de Sonora; así que otros se debían

apropiar del tema y hacer presión en donde fuese necesario para concluir el proceso y que no quedara sólo en papel.

Todo apuntaba que al nuevo gobernador no le interesaba abogar por la culminación del proceso, a pesar de estar enterado. Tampoco el tema de las garitas y las modificaciones legales figuraban en el nuevo Plan de Desarrollo Municipal. Además, el Arq. Cornejo había concluido su período al mando de CANACINTRA y al nuevo dirigente poco le importó su cargo, ya que después de los primeros meses al frente las oficinas y todo lo que tuviera que ver con la Cámara se terminó.

El tiempo transcurrió, en palabras de Darío Murillo, Secretario del Ayuntamiento de esa administración municipal, se realizaron varias diligencias, incluso algunos viajes a México con el objetivo de apresurar la construcción de la garita, pero reconoce que no se hizo todo lo posible, o no se puso el empeño necesario para lograrlo, había cosas y temas quizás más apremiantes. Lo que se consiguió en este trienio fue la adquisición de un predio de 14 hectáreas (ubicado en el municipio de Pitiquito) pagado a partes iguales por el gobierno municipal y el gobierno federal para reubicar el recinto aduanal. Además, se realizaron estudios técnicos, personal de Aduanas verificó el terreno y complementó su evaluación topográfica sobrevolando el área. Y el trienio terminó.

Pasado lo anterior, el tema ha quedado en el olvido, existe un descontento y una desilusión por parte de la población, lo cual se pudo corroborar en las entrevistas realizadas. Entonces la población dejó de preguntar por las garitas, de presionar. Es aquí, donde el concepto de política simbólica alcanza todo su sentido, es decir, se tomó la decisión en el nivel federal, pero sólo se quedó en eso, ya que no se efectuaron todas las modificaciones necesarias requeridas (Meny y Thoening, 1992). Finalmente, el efecto de anuncio es un hecho, un cambio, porque modificó las percepciones de ciertos actores y grupos; fue redituable en las elecciones municipales siguientes y los actores principales obtuvieron la atención y el reconocimiento que buscaban.

El PAN resultó vencedor (aunque con más dificultades) en la contienda electoral del 2006, con el Cirujano Dentista Hernán Méndez como candidato. Nuevamente el tema no apareció en la agenda de gobierno, no era prioritario, no se mencionaba en el

Plan de Desarrollo Municipal. Sin embargo, después del primer año de gobierno se realizaron algunas acciones, como viajes a México, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero especialmente a la oficina de Administración Central de Planeación Aduanera, con el fin de presionar para la construcción de la garita.

Al construir una garita o realizar algún cambio en instalaciones ya establecidas, personal del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y Aduanas realizan visitas a los sitios donde se desee realizar el proyecto con fin de observar su viabilidad y factibilidad; después, se presenta un proyecto ejecutivo en el cual se especifica el tipo de construcción, así como el costo total de la obra. Lo siguiente es esperar la aprobación del proyecto, para después convocar a una licitación pública, elegir a la empresa que se encargará de la construcción y comenzar la obra.

Este tipo de proyectos se financian a través de un fideicomiso, denominado Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras (FIDEMICA)<sup>40</sup>, el cual es manejado por un comité encargado de aprobar o rechazar los proyectos.

En entrevista con el actual Presidente Municipal, así como con el Secretario del Ayuntamiento, indicaban que se realizaron tres visitas por parte de personal de Aduanas a Caborca desde el 2007; en noviembre de ese año se presentó el proyecto ejecutivo, sin embargo, no fue aprobado ya que además de ser necesarias algunas adecuaciones en cuanto a las dimensiones físicas<sup>41</sup>, sobrepasaba el presupuesto. Se elaboraron las correcciones necesarias y el proyecto se presentó de nuevo en febrero de este año, el cual se ha tenido que modificar por algunas observaciones que se hicieron. Acorde a información facilitada por el Secretario de Desarrollo del Ayuntamiento, Lic. Víctor Mazón, hasta abril de este año, los avances en cuanto a las rectificaciones del proyecto se habían realizado en un 90%. Cabe aclarar que no tuve acceso ningún documento

---

<sup>40</sup> Información proporcionada por el Secretario de Desarrollo del Ayuntamiento, Lic. Víctor Mazón. Dicho fideicomiso se creó derivado de la necesidad de continuar el fortalecimiento y desarrollo de las aduanas y apoyar el desarrollo del comercio exterior en México; fue creado mediante decreto, el 1° de enero de 2002 y publicado en el Diario Oficial de la Federación. Información revisada en la página electrónica del SAT:

[http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/transparencia/51\\_8162.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_8162.html)

<sup>41</sup> Explicaban que de acuerdo con las actividades a realizarse en esta nueva garita, el primer proyecto resultaba insuficiente.

oficial donde se detallara lo anterior, argumentando que Aduanas no se los tenía permitido, debido a que era algo que no estaba concluido.

### **3.3.1 ¿Por qué no se ha concretado el proceso de incorporación?**

La pregunta resulta trascendente si tomamos en cuenta dos aspectos:

- 1) La vigencia del decreto: Al ser publicado en el Diario Oficial de la Federación establece claramente una vigencia, la cual se termina el 31 de diciembre de 2008.
- 2) Además se ve mermado el derecho de los caborquenses a disfrutar plenamente de los beneficios obtenidos a raíz de su incorporación a la zona libre<sup>42</sup>.

Se pueden dilucidar varias cuestiones acerca de las razones que han impedido la culminación del proceso de incorporación de Caborca a la zona libre a la luz del término de su vigencia. La principal es que nadie se volvió a apropiarse del tema después del Lic. Hopkins y el Arq. Cornejo, los actores más activos y sobresalientes. Si bien contaban con una base sólida entre los empresarios y la comunidad, no era de la misma manera con el gobierno municipal; cuando ellos salen de la escena, ese gobierno (y ningún otro) no estuvo organizado para conseguir la concretización del decreto, además de que no tuvo acceso a influencias en el gobierno federal, como de las que gozaba el Lic. Hopkins. De igual forma, estos personajes no eran requeridos por el gobierno municipal dadas las diferencias y celos políticos. El tema dejó de ser importante.

Otro punto fundamental son los intereses, sobre todo económicos, que están de por medio en San Emeterio. Aunque es muy difícil comprobarlo científicamente, según la percepción de los entrevistados, el grado de corrupción es muy alto, a pesar de ser sólo un punto de revisión, se comentan las situaciones ilegales que ahí tienen lugar, sobre todo por la importancia que reviste al ser el primer punto de revisión interno para

---

<sup>42</sup> La falta de un control aduanero adecuado en el punto antes identificado, tras el Decreto anteriormente mencionado, también ya ha ocasionado pérdida de vidas humanas a personas que sienten que sus derechos están siendo violados, mismos que erróneamente buscan otras alternativas, como fue el caso del señor Diego Martínez Macías y del niño Jesús Andrés Macías de 2 años de edad, que fallecieron el día 26 de julio de 2003, en el desierto, tras intentar evadir las garitas de Almejas y San Emeterio, las que deben eliminarse.



ingresar al país de las personas provenientes de los estados de Baja California Sur y Baja California.

De esta manera, según los entrevistados, se presta para que los sobornos sean el pan de cada día; con el objetivo de que dejen ingresar más mercancía de la permitida legalmente y también de la no permitida como armas, drogas, bebidas alcohólicas, dinero. Incluso para poder pasar con un automóvil fronterizo con placas de Baja California si se dirigen a Caborca, aún cuando está permitido legalmente, la mayoría de las veces (por no decir siempre) no se admite a menos que exista algo de por medio (dinero). Se ha llegado a presentar el caso de que no se le autorice a una persona el libre tránsito con un automóvil fronterizo y placas de Sonora, si no lleva consigo una credencial que acredite que es residente del municipio de Caborca.

El número de empleados, de acuerdo con datos proporcionados por la Aduana de San Emeterio, es de 132, la mayoría de ellos maleteros (80)<sup>43</sup>, los demás son administrativos, fiscales, y gente de operación aduanera. Es importante explicar que en Sonoyta la aduana donde se realizan los trámites de importación y exportación de productos, ubicada en la línea fronteriza para ingresar a Estados Unidos, no desaparecería, sólo se removería el punto de revisión localizado a 20 kilómetros del municipio (San Emeterio)<sup>44</sup>.

En entrevista con el Secretario de Comunicación Social del Ayuntamiento de Caborca, cuando se promulgó el decreto hubo algunas diferencias con el Presidente Municipal de Sonoyta de ese entonces debido a que no estaba de acuerdo en el cambio de San Emeterio. El argumento era que muchas familias dependían económicamente de ese lugar, lo que sumado a la falta de empleos en el municipio, se convertiría en un problema para ellos. Sin embargo, nos podemos percatar que existían y existen motivos e intereses más delicados.

---

<sup>43</sup> Son las personas encargadas de subir y bajar las maletas de los autobuses cuando se realiza la revisión tanto al vehículo, como a las personas; llegan a cobrar hasta \$ 100.00, por persona, lo que es un abuso y no está controlado por las autoridades, y quienes no conocen, realizan el pago, así que resulta un negocio redondo.

<sup>44</sup> Información proporcionada por el Administrador de la Aduana de Sonoyta, Lic. Iván Loustanau.

En conversación con el actual presidente municipal de Sonoyta, Lic. Raúl Contreras García, comentaba que de su parte no existe ningún inconveniente para que se realice el cambio, al contrario, opina que le parece bien que otro municipio se pueda beneficiar. Aclara que lo único que pide sería la creación de fuentes de empleo para las personas que resulten afectadas. Asimismo, señaló que su gobierno no ha tenido ningún tipo de conflicto por este decreto.

Algo destacable y que ya se indicó en párrafos anteriores, ha sido la ausencia del Gobierno del Estado en cualquier tipo de acción relacionada con este proceso; resulta claro, porque al analizar hacia dónde están dirigidos la mayoría de los grandes proyectos de inversión es hacia a los municipios de siempre: Hermosillo, Nogales, Guaymas, Ciudad Obregón, Puerto Peñasco. Sólo de un gran proyecto se beneficiará Caborca, la carretera costera. La región del noroeste a excepción de Puerto Peñasco ha sido olvidada por los gobiernos estatales.

Otra cuestión que cabe recalcar al tratar de aclarar los motivos que han impedido la conclusión de la incorporación son algunos intereses económicos particulares que están de por medio; en el transcurso del trabajo de campo nos percatamos que existen algunas personas y familias de clase alta en Caborca, que poseen ranchos en municipios aledaños y compran materias primas para las cosechas, además de combustibles (diesel y gasolina) en Caborca, puesto que el costo es menor. Esto significa que por ejemplo, el mismo Lic. Hopkins, entre otros, ahora no están de acuerdo con el cambio de garita, ya que sus intereses se verían afectados porque en caso de que se hiciera el cambio, por ejemplo, para comprar fertilizante o algún otro producto en Caborca, al regresar a sus ranchos se verían obligados a pasar por la garita y pagar los impuestos respectivos, lo que no les conviene económicamente.

En suma se puede señalar que la burocracia también ha coadyuvado a que no se concrete el proceso de incorporación, los trámites en las oficinas federales son muy tardados, y si a esto añadimos que ahora sólo el gobierno municipal está tratando de acelerar el proceso, aunque quizás no de la mejor manera, es muy difícil que esto se concrete. Hubo una incapacidad de seguir adelante.

Lo anterior podríamos compararlo con el proceso de una política simbólica, es decir, se tomó la decisión y se promulgó el decreto. Sin embargo, dejó de ser la prioridad de los gobiernos; entonces, lo que prosigue es postergar durante varios años la ejecución integral de la política. Sucede en algunos casos, como en éste, cuando los gobiernos o los actores piensan que el momento de coyuntura ha pasado, cuando la promulgación de la ley les proporcionó el realce que requerían, pero hasta ahí, y más cuando después podrían ver afectados sus intereses.

## Resumen

Después de describir el proceso político de incorporación del municipio de Caborca a la zona libre y explicar los obstáculos que de alguna manera han coadyuvado a que después de cinco años éste sea parcial, se pueden hacer algunos señalamientos. Resalta la forma cómo una política pública, cuyo objetivo principal debe ser la satisfacción de necesidades que aquejan a la sociedad y poder coadyuvar al desarrollo, se realice atendiendo principalmente a intereses particulares, porque si bien era algo que en teoría favorecería a una comunidad, la gran motivación eran los beneficios políticos que se obtendrían después del proceso. De igual forma, reviste importancia el recalcar que una acción gobierno además de responder a intereses particulares, se pueda hacer tangible por las influencias a las que un determinado actor tiene acceso en el nivel federal, así como también las redes que va tejiendo localmente.

En el mismo sentido resulta interesante que después del trabajo y el esfuerzo realizado, el proceso de incorporación no se haya concretado, es decir, con el paso del tiempo se convirtió en una política simbólica, de coyuntura; ningún actor se ha apropiado del tema ni han tenido la capacidad de traspasar los obstáculos, a pesar de que puede resultar redituable en la esfera política, aunado a que si alguna persona ajena al gobierno municipal realiza acciones para que el tema regrese a las agendas, privan los celos políticos, de tal manera que dichas acciones no proceden.

Resulta paradójico saber que después de su logro el Lic. Hopkins, ahora esté en desacuerdo con la conclusión del proceso, por la posible afectación de sus intereses económicos, aludiendo como él mismo lo señaló, que no es necesario hacer la garita para disfrutar de los beneficios que el régimen ha traído consigo; por lo que ha tratado de disuadir al Presidente Municipal de seguir realizando acciones.

Es aquí donde se pierde el verdadero sentido de una política, cuando se presenta el desinterés y se priorizan los intereses particulares de grupo aún cuando vaya en perjuicio de la sociedad.

## **CAPÍTULO IV. CONSECUENCIAS Y PERSPECTIVAS**

### **Introducción**

En el presente capítulo se analizarán los posibles cambios y consecuencias que se pudieron presentar en el municipio de Caborca derivados de su incorporación parcial al régimen de zona libre, debido a que uno de los objetivos era potenciar su desarrollo local. Cabe recalcar que este análisis se realizará a pesar de las limitaciones de la información disponible<sup>45</sup> y de que el proceso no se ha concluido. Aún y cuando la garita no se ha construido, se goza de beneficios, por ejemplo, en el caso de la importación de productos y automóviles, sí se pueden realizar los trámites tanto por los municipios de Sonoyta, Nogales, como por San Luis Río Colorado, sólo que al momento de dar la información se especifica el destino.

A pesar de las restricciones antes señaladas se analizarán las posibles modificaciones en la estructura económica, se realizará una comparación utilizando los censos económicos de 1990, 2000 y 2004 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Aunado a esto, y debido a que una de las premisas del decreto era mejorar la calidad de vida de la población, se examinará las condiciones del municipio utilizando el Índice de Desarrollo Municipal Básico de los años 2000 y 2005.

Al final, se abordará el tema de la vigencia del decreto, qué se espera que suceda después del 31 de diciembre de 2008. También se planteará son las perspectivas para el municipio.

### **4.1 ¿Qué ha sucedido en Caborca después del decreto?**

A pesar de que ya se ha explicado que el proceso de incorporación al régimen de zona libre no se ha concretado, a lo largo de la investigación se lograron identificar algunos cambios en el municipio. Como antesala para analizar los posibles cambios es necesario enunciar los beneficios obtenidos a través del decreto, y por ende las actividades que se supone mostrarían más dinamismo: reducción del IVA del 10 al

---

<sup>45</sup> Debido a que el último censo socioeconómico de INEGI se realizó en 2004, con datos de 2003, y no se toma en cuenta al sector primario.

15%, ingreso a la franquicia de 150 dólares (caminando) y 400 dólares (en automóvil) en la internación de mercancía proveniente de Estados Unidos, baja en los aranceles de importación y exportación de productos relacionados con las actividades de comercio, hoteles, restaurantes y prestación de servicios, esparcimiento, culturales, recreativos, deportivos, educativos, investigación, médicos y asistencia social, alquiler de bienes muebles, y servicios prestados a las empresas. Además de la internación de automóviles provenientes de Estados Unidos.

Comenzaremos el último mencionado, el más visible, el relacionado con la importación de automóviles y lo que esto ha traído consigo. De acuerdo con información proporcionada por el Presidente Municipal, Hernán Méndez, la tasa de crecimiento del parque vehicular ha sido aproximadamente 200% en los últimos cinco años, acumulando un total de 48,000 vehículos al 2008. Debido a que el municipio no contaba con las condiciones necesarias (sobre todo de infraestructura) para hacerle frente a este tipo de situaciones se ha convertido en un problema. El hecho de que se importen gran cantidad de automóviles (de los cuales una gran mayoría no se encuentran en las mejores condiciones) por los precios accesibles, ha propiciado un incremento en la cantidad de accidentes viales, además de algo inimaginable e inconcebible años atrás en esta ciudad: embotellamientos, calles que se convierten en cuellos de botella, insuficiencia de estacionamientos, entre otros. Esto ha obligado al gobierno municipal a implementar un programa denominado “Vía” con el fin de cambiar el sentido de algunas calles y tratar de aminorar los problemas antes mencionados.

Relacionado con lo anterior, se puede mencionar el incremento de los comercios conocidos como “*yardas*<sup>46</sup>” y “*yunques*<sup>47</sup>”, debido a que han aparecido desde que entró en vigencia el decreto. A la fecha no se ha emitido ningún tipo de reglamento que regule estos negocios en el municipio. Es de particular relevancia controlar la ubicación de los denominados *yunques*, algunos de los cuales se encuentran dentro de la ciudad, y causan contaminación visual; en palabras de algunos entrevistados, la ciudad se ha convertido en un basurero. En lo referente a la venta de automóviles, se está suscitando un

---

<sup>46</sup> Comercio en el cual se venden automóviles.

<sup>47</sup> Lugar en el que se comercializan partes usadas de autos, por lo general, las obtienen de otros que han sido chocados y los cuales se encuentran en ese lugar. No se cuenta con datos acerca del número de estos establecimientos.

problema: existen muchos vendedores independientes de autos usados que no cuentan con un lugar establecido, así que utilizan las calles principales para literalmente exponer los carros por la mañana, recogerlos por la noche y volverlos a dejar al día siguiente. Incluso se están utilizando terrenos a un lado del paso del ferrocarril, que pertenecen a la federación y en donde los mismos vendedores corren riesgo de sufrir algún accidente<sup>48</sup>.

En este punto las autoridades municipales reconocen el problema, incluso comentaron que han intentado dialogar con las personas que utilizan los terrenos de la federación, sin embargo, estos comerciantes se defienden argumentando que este tema no es competencia más que de autoridades federales. En suma, no se ha podido resolver nada.

Por otra parte, en entrevistas realizadas a comerciantes y representantes de diversos sectores, se quejaban de las molestias que tienen que sufrir cuando importan mercancías, ya que aún cuando el destino sea Caborca, las complicaciones con los trámites burocráticos son bastantes.

Para analizar la estructura económica del municipio, partiremos del censo económico de 1990 de INEGI, con el fin de ubicarnos y conocer cómo se encontraba en aquel entonces, antes de la firma del Tratado de Libre de Comercio, para después comparar con el censo económico de 2000, y al final confrontar los datos con el último censo, realizado en 2004, y establecer si se observan cambios que pudiesen relacionarse con los impactos de la vigencia del decreto se observan cambios.

---

<sup>48</sup> Cabe anotar que en este lugar los vendedores se quedan todo el día y debido a que se encuentran enseguida del paso del ferrocarril, las autoridades temen de que suceda algún accidente, en donde éste se pueda voltear, y causar daños.

Cuadro 8. Personal ocupado por sector de actividad, Caborca, 1990, 2000, 2004.

| Actividad   | AÑO 1990         |             | AÑO 2000         |               | AÑO 2004         |                     |
|---|------------------|-------------|------------------|---------------|------------------|---------------------|
|   | Personal ocupado |             | Personal ocupado |               | Personal ocupado |                     |
|   | Número           | %           | Número           | %             | Número           | %                   |
| <b>Total</b>  | <b>18,460</b>    | <b>100%</b> | <b>27,366</b>    | <b>100%</b>   | <b>10,088</b>    | <b>100%</b>         |
| <b>Sector primario</b>                                | <b>6,874</b>     | <b>37%</b>  | <b>9,851</b>     | <b>36%</b>    | <b>214</b>       | <b>2.12%</b>        |
| 1. Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza | 6,874            | 37%         | 9,851            | 36%           | 214              | 2.12% <sup>49</sup> |
| <b>Sector industrial</b>                              | <b>2,047</b>     | <b>11%</b>  | <b>2,696</b>     | <b>9.85%</b>  | <b>1,664</b>     | <b>16.49%</b>       |
| 2. Minería  | 34               | 0%          | 340              | 1.24%         | 373              | 3.70%               |
| 3.Extracción de petróleo y gas                        | 10               | 0%          | -                | -             | -                | -                   |
| 4.Industria manufacturera                             | 1,889            | 10%         | 2,200            | 8.04%         | 1,208            | 11.97%              |
| 5.Electricidad y agua                                 | 114              | 1%          | 156              | 0.57%         | 83               | 0.82%               |
| <b>Sector servicios</b>                               | <b>9,135</b>     | <b>50%</b>  | <b>13,942</b>    | <b>50.95%</b> | <b>8,210</b>     | <b>81.39%</b>       |
| 6. Comercio   | 2,480            | 13%         | 4,266            | 15.59%        | 5,410            | 53.54%              |
| 7.Construcción  | 1,158            | 6%          | 1,870            | 6.83%         | 260              | 2.58%               |
| 8.Transporte y comunicaciones                         | 655              | 4%          | 725              | 2.65%         | 305              | 3.02%               |
| 9.Servicios financieros                               | 276              | 1%          | 142              | 0.52%         | 235              | 2.33%               |
| 10.Administración pública y defensa                   | 500              | 3%          | 761              | 2.78%         | -                | -                   |
| 11.Servicios comunales y sociales                     | 1,041            | 6%          | -                | -             | 1,622            | 16.08%              |
| 12.Servicios profesionales y técnicos                 | 501              | 3%          | 415              | 1.52%         | 387              | 3.84%               |
| 13. Servicios de apoyo                                | -                | -           | 340              | 1.24%         | -                | -                   |
| 14.Servicios de restaurantes y hoteles                | 535              | 3%          | 922              | 3.37%         | -                | -                   |

<sup>49</sup> **Cabe aclarar que no se toma en cuenta la actividad agrícola**



|   |            |           |            |              |
|---|------------|-----------|------------|--------------|
| 15. Servicios inmobiliarios                 | -          | 78        | 0.29%      | -            |
| 16. Servicios personales y de mantenimiento | 1,989      | 11%       | -          | -            |
| 17. Servicios educativos                    | -          | 1,012     | 3.70%      | -            |
| 18. Servicios de salud                      | -          | 590       | 2.16%      | -            |
| 19. Servicios de esparcimiento              | -          | 165       | 0.60%      | -            |
| 20. Información en medios                   | -          | 346       | 1.26%      | -            |
| 21. Otros servicios, excepto gobierno       | -          | 2,310     | 8.44%      | -            |
| <b>No especificado</b>                      | <b>404</b> | <b>2%</b> | <b>877</b> | <b>3.20%</b> |

Elaboración propia a partir de datos de INEGI, Censos económicos 1990,2000 y 2004.

De acuerdo a la información del cuadro anterior podemos apreciar que las actividades del sector primario eran las que captaban el mayor porcentaje de la población ocupada (37%) en 1990, seguidas, aunque por una amplia diferencia, del comercio, los servicios personales y la industria manufacturera. Por sectores, el más importante era el de servicios, ya que captaba más del 50% del total de la población ocupada.

Para el año 2000, a seis años de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), podemos observar que los porcentajes no cambiaron significativamente. Asimismo, se advierte que las actividades que captaban más población ocupada fueron las pertenecientes al sector primario; lo más sobresaliente es que la población ocupada dependiente del comercio aumentó casi al doble, lo que podemos entender como un cambio derivado del TLC.

El censo socioeconómico de INEGI 2004 sólo da cuenta de las actividades correspondientes a la pesca, minería, electricidad, captación, tratamiento y suministro de agua, construcción, manufacturas, comercio y servicios. Sin embargo, esta información nos será útil, ya que se incluyen las actividades a las cuales el decreto beneficia (especialmente comercio, restaurantes, hoteles). En relación con esta información, se indica que la actividad del comercio continuó con una tendencia de crecimiento no tan significativa en cuanto a la población ocupada dependiente de esta actividad, lo que no

coincide con la expectativa de que con la entrada en vigor del decreto aumentaría sustancialmente en el sector comercio.

Al comparar la información del censo del año 2000 con el de 2004, podemos distinguir un cambio significativo en relación al personal ocupado por la industria manufacturera, la cual se redujo de 2,200 a 1,208 personas, lo que representa una disminución de casi 55% en tres años, y el contraste se enfatiza si se considera que es una tendencia contraria a la del estado en su conjunto, ya que esta industria fue de las actividades en las que mayor personal ocupado se concentró (28.6%) en Sonora, además de que generaron la mayor producción bruta total de la entidad (46.7%). En el municipio de Caborca fue la minería (40.64%)<sup>50</sup> quien ocupó el primer lugar, seguido por comercio, hoteles y restaurantes (26.9%). Esta caída tan drástica coincide con el período en el cual Caborca se clasifica dentro de los municipios que sufren de grave estancamiento económico derivado del desplome de la agricultura; de acuerdo con la información recabada en el trabajo de campo, en ese tiempo se suscitó un éxodo y cierre de industrias relacionadas con el sector primario. Otro dato que se distingue es una caída de más de 80% en cuanto al personal dependiente de la construcción en el censo de 2004 con relación al 2000, esta información resulta importante, dado que las actividades de construcción se pueden asociar a inversión, lo que también incrementaría con la entrada en vigor del decreto, sin embargo, hasta esa fecha, no se observa.

En cuanto a comercio, hoteles y restaurantes, no se observa un incremento significativo, la cantidad de la población ocupada que captan se mantiene constante, 5,188 en 2000 y 5,401 en 2003. En general, en el censo de 2004, a excepción de los datos de la industria manufacturera, no se observa algún cambio trascendental, lo que de alguna manera nos puede indicar que el decreto no influyó de una forma determinante en la estructura económica del municipio, por lo menos en un año.

A continuación realizaremos una comparación auxiliándonos del Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb) para los años 2000 y 2005, con el fin observar su comportamiento de forma integral. El IDMb y sus subíndices tienen valores de entre 0 y 1, donde el valor 1 representa un municipio con el mayor nivel de desarrollo de una

---

<sup>50</sup> Dato que cabe destacar ya que la población es tan sólo el 3.07%.

muestra de referencia, y el valor 0 representa un municipio con el menor nivel de desarrollo de una muestra de referencia. En total se analizan 2418 municipios<sup>51</sup>.

Cuadros 9 y 10. Comparación del Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb) para Caborca y la media del estado de Sonora, años 2000 y 2005.

|                        | 1.R_ idmb | 2. Idmb | 3. Ambiental | 4. Económica | 5. Social | 6. Institucional | 7. I_ empleo | 8. I_ Vacb Cap |
|------------------------|-----------|---------|--------------|--------------|-----------|------------------|--------------|----------------|
| <b>Caborca</b>         | 212       | .63     | .80          | .30          | .85       | .55              | .59          | 19432.62       |
| Promedio <b>Sonora</b> |           | .49     | .60          | .24          | .74       | .39              | .48          | 5451.84        |

Fuente: Índice de Desarrollo Municipal Básico, 2000.

|                        | 1. R_ idmb | 2. Idmb | 3. Ambiental | 4. Económica | 5. Social | 6. Institucional | 7. I_ empleo | 8. I_ Vacb Cap |
|------------------------|------------|---------|--------------|--------------|-----------|------------------|--------------|----------------|
| <b>Caborca</b>         | 270        | .62     | .83          | .30          | .83       | .53              | .59          | 19432.62       |
| Promedio <b>Sonora</b> |            | .60     | .85          | .24          | .80       | .50              | .50          | 9213.18        |

Fuente: Índice de Desarrollo Municipal Básico, 2005.

#### Abreviaturas

1. R\_idmb: Lugar que ocupa en el Índice de Desarrollo Municipal Básico (en total se analizan 2,148 municipios).
2. Idmb: Índice de desarrollo municipal básico
3. Ambiental.: Dimensión ambiental
4. Económica.: Dimensión económica
5. Social: Dimensión social
6. Institucional.: Dimensión institucional

<sup>51</sup> Información retomada de la página electrónica [www.colef.mx/indices/index.html](http://www.colef.mx/indices/index.html)

7. Ind\_empleo: Indicador de empleo
8. I\_Vacb Cap: Indicador de valor agregado censal bruto pér cápita

Analizando los dos años en lo que se realiza el IDMb podemos observar que a pesar de que está bien posicionado en lo referente a desarrollo, cae 68 lugares en el año 2005 respecto de la posición que ocupaba en el 2000 (estaba ubicado en el lugar 212 y baja al 270 de un total de 2418), de nueva cuenta se retoma la situación descrita anteriormente en relación a este período de tiempo, que es cuando se suscita un éxodo y cierre de empresas. En términos generales el municipio está considerado como desarrollado, incluso en algunos aspectos supera a la media del Estado, como en la dimensión económica, sin embargo, como se comentó en el primer capítulo en este aspecto, los valores el municipio en este punto se disparan debido a la producción bruta total obtenida de la minería, además se debe tener en cuenta que para el censo de INEGI 2004, esta actividad sólo ocupaba a 370 personas.

De las comparaciones anteriores podemos concluir que la situación del municipio no ha variado, sino que ha sido constante, a excepción del período de 2000 a 2003 donde los empleos en las actividades manufactureras caen súbitamente en tan sólo tres años; con lo que se puede afirmar que el decreto no ha influido de manera determinante para el desarrollo del municipio.

#### **4.2 La vigencia del decreto**

Como se indicó anteriormente el decreto de incorporación de Caborca al régimen de zona libre tiene una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2008. Recordemos que a lo largo de la historia del país, los decretos para la zona libre se han ido modificando, es decir, los plazos y las extensiones se van alargando, pero esto sólo por medio de decreto presidencial, y hoy por hoy no hay señal alguna de que el decreto para toda la zona libre del país vaya a ser renovado.

Al realizar el trabajo de campo nos percatamos de un total y pleno desconocimiento de la vigencia del decreto, incluyendo al Lic. Hopkins, al Presidente Municipal Hernán Méndez y al Arq. Cornejo. Sólo una persona del total de los

entrevistados tenía una idea clara de esta caducidad, el Lic. José Moreno, quien piensa que el futuro para la concretización del proceso es incierto, debido a esta incompreensión.

De acuerdo con algunas indagaciones, años atrás cuando el decreto de la zona libre estaba a punto de vencer, las personas, primordialmente comerciantes baja californianos, y personas afiliadas a CANACINTRA y CANACO, con ayuda del gobierno de Baja California, se unían y enviaban análisis y estudios donde fundamentaban los beneficios que les traía el pertenecer a este régimen fiscal, a todas las instancias necesarias para que se renovara, pero hoy todo es incertidumbre.

En lo que respecta a Caborca, y al estado de Sonora, hasta la fecha no se ha realizado ningún tipo de actividad para lograr que el decreto se renueve. Dadas las circunstancias bajo las que se desarrollan las ciudades que pertenecen a la zona libre, resultaría muy complicado que no se renovara, sobre todo porque sería necesario que el gobierno federal hubiera empezado a realizar acciones desde hace tiempo y poder homologar el régimen fiscal para todo el país.

### **4.3 Perspectivas para el municipio**

Después de conocer la situación general del municipio, observar que cuenta con potencialidades especialmente las playas, y que si se concretara el proceso de incorporación a la zona libre se podrían atraer más inversiones; como ya se explicó aún están las garitas y los puntos de revisión antes de llegar al municipio, lo que influye en que el turismo que pudiera ir al municipio no incremente.

Con el fin de conocer los planes y proyectos para el municipio, se entrevistó al Comisionado de Turismo del Estado de Sonora, Lic. Epifanio Salido y nos comentaba que esa región (la noroeste), a pesar de que no ha sido atendida por los gobiernos estatales anteriores, para la actual representa suma importancia, de hecho creen firmemente que en esa zona se encuentra el desarrollo de Sonora. Para ejemplificarlo exponía que una de las obras más trascendentes de la presente administración es la carretera costera, dentro de la cual está incluido el municipio de Caborca.

Este proyecto consiste en construir una carretera costera desde San Luis Río Colorado hasta los límites con el estado de Sinaloa, con una longitud de 1,100 kilómetros, como un nuevo eje carretero interregional siguiendo sensiblemente la costa sonorense del Mar de Cortés, ubicado en su totalidad en el estado de Sonora. Su ejecución se concibe como un instrumento importante para detonar el desarrollo regional, aprovechando algunos tramos carreteros estatales y federales que ya existen y otros que están en proceso de construcción, además de otros que habrán de construirse<sup>52</sup>.

Este proyecto se desarrollará debido a que la costa sonorense del Mar de Cortés forma parte del proyecto turístico “Escalera Náutica”, entre cuyos objetivos principales se define el facilitar la internación de embarcaciones al Golfo de California que permitan desarrollar turísticamente la zona explotando su valor escénico, su elevada biodiversidad, la riqueza de la pesca deportiva, sus condiciones favorables para la navegación, logrando una importante generación de divisas y derrama económica que propicien y consoliden el desarrollo de la región. Aunado a lo anterior, la región tradicionalmente desarrolla actividades productivas importantes como la pesca, agricultura, fruticultura, acuicultura, minería, porcicultura y avicultura. En tal sentido, es trascendental fortalecer la infraestructura carretera de la región en apoyo a todas estas actividades mediante acciones de reconstrucción, modernización y construcción<sup>53</sup>.

Es importante subrayar que una de las debilidades del municipio es la inadecuada condición en la que se encuentran las carreteras que conducen a la zona costera del municipio, así que este proyecto será un gran detonador. Otro proyecto del que se pudiera beneficiar el municipio de Caborca es la construcción del Aeropuerto Internacional en Puerto Peñasco, sobre todo por la cercanía<sup>54</sup>.

En relación a otras ventanas de oportunidad con las que cuenta aprovechando los beneficios del decreto en caso dado de que se concretara el proceso, se encuentran la infraestructura para desarrollar industrias ya que los insumos para éstas serían de menor

---

<sup>52</sup> Información proporcionada por el Lic. Epifanio Salido.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> La zona costera de Caborca se encuentra localizada aproximadamente a una hora por vía terrestre de Puerto Peñasco.

costo, además de que se brindan facilidades para la exportación de productos por la baja de los costos de aranceles. Si se invirtiera en el municipio, la mano de obra pudiese provenir de los municipios aledaños (por ejemplo Pitiquito, Santa Ana, Altar, Trincheras, entre otros) debido a que también sufren de estancamiento económico, además de no contar con las potencialidades de Caborca, como la antes mencionada. Por otra parte, tenemos que el comercio también se vería beneficiado porque si se cambiaran las garitas, los costos para los comerciantes se reducirían, lo que derivaría en menores costos para la población y mayor poder de adquisición.

En lo referente a la relación de Caborca con los mercados regionales, se puede señalar que es el abastecedor de los municipios de la Región Altar, ya que las personas se desplazan a Caborca a comprar los suministros básicos, comida, calzado, vestido, combustible en algunos casos; mercado que se podría extender si se concretara la incorporación a la zona libre. Hablando de la relación de Caborca con los mercados transfronterizos, específicamente con Arizona, lo más significativo es el turismo y la exportación de carne del primer municipio al segundo. En cuanto a la intensidad de vinculación de Caborca hacia Arizona es fuerte, de acuerdo con los actores entrevistados, un porcentaje importante de la población cuenta con visa para entrar a Estados Unidos, sin embargo, dada la falta de acceso a la información en cuanto a cruces fronterizos no es posible corroborarlo.

Estos son algunos de los planes que pueden coadyuvar al desarrollo del municipio, sin embargo, sólo se logrará a mediano y largo plazo; es seguro que a pesar de que el decreto no se hizo basado en un proyecto económico tangible, si se renovara influiría de manera positiva pero no de inmediato.

## CONCLUSIONES

La incorporación del municipio de Caborca al régimen de zona libre fue un proceso marcado por las particularidades de la política en nuestro país, intereses, redes, amistades, influencias, desinterés, celos políticos, coyunturas, coincidencias, en fin. Después del análisis y la contrastación de la teoría con la realidad se puede mencionar lo siguiente:

El tema de la zona libre para el municipio de Caborca cubría las características necesarias para que un asunto llegue a las agendas de gobierno, era concreto, con lo que se pudo extender a un público cada vez más numeroso, tenía un significado social, ya que los actores involucrados lograron darle un sentido a la demanda y envolver a la población en que era la esperanza de un gran futuro para el municipio aprovechando las potencialidades del municipio; se manejaba su relevancia temporal, ya que se aseguraba que los frutos no sólo serían inmediatos, sino que sólo sería una punta de lanza para el gran desarrollo que se lograría a partir del decreto, a corto, mediano y largo plazo; además se manejó de una manera clara y sencilla, de tal forma que la población lo entendiera y se apropiara, aún y cuando sólo los actores involucrados directamente lo entendieran a profundidad.

Aunado a estas características se presentaron en el momento una serie de coincidencias que a lo largo de 50 años no se había podido lograr: un personaje conocido en la región, más aún, colaborador cercano de Luis Donaldo Colosio un ícono para Sonora, el Lic. Hopkins, un conocido Diputado Federal y ex Senador del PRI, con acceso a círculos y élites muy cerradas de la escena política nacional, con intereses políticos y económicos particulares, capaz de desplegar una maquinaria de movilización tanto en el nivel local, como en el federal para lograr el objetivo de la zona libre, aún y cuando ni él mismo alcanzaba a vislumbrar que después estaría en contra de la concretización del proyecto; recordemos que la mayor parte de la agenda de gobierno, por lo menos en el nivel federal se concreta a través de arreglos políticos. Además de él, un presidente de la República panista, Vicente Fox, dispuesto a hacer lucir más a su gobierno, y dado que el presidente municipal de ese entonces también era blanquizaúl, resultaba conveniente.



Con el tiempo, y después de los esfuerzos realizados para el logro de la incorporación de Caborca a la zona libre, hoy, a pocos meses del término de su vigencia, no se ha concretado; varias son las causas, la primera, se tomó como una política simbólica, sólo se promulgó el decreto, al fin se había logrado saciar los intereses de algunos actores, gozaron de reconocimiento, lo que ayudaría en sus carreras políticas, además de que también se verían beneficiados económicamente; ha existido una apatía por parte de las autoridades estatales y locales en la consecución del proceso, a pesar de que la realidad es que el municipio cuenta con recursos para potenciar su desarrollo, lo importante es que resulta necesario un proyecto municipal bien estructurado, dejar de lado los revanchismos políticos para que de esta manera se pueda hacer viable el desarrollo de Caborca, además de se requiere la atención y acción del gobierno del estado.

Con relación a los cambios que se pudieron observar, en lo que respecta a la estructura económica, vimos que la tendencia era la misma, no se presentaron mayores movimientos, a excepción de la caída del porcentaje de la población ocupada dependiente de las manufacturas; de ahí en fuera, lo más visible es el aumento del comercio de autos informal y contaminación visual. Además de que se pudo analizar que el municipio sufre de estancamiento económico.

En lo referente a la vigencia del decreto, el escenario más probable es que se renueve el decreto para todas las zonas libres del país, ya que de otra manera, por el tiempo en el que estamos, alguna otra medida resultaría en un caos, por las grandes diferencias con las que se regula del resto del país; la homologación debe ser un proceso planeado y muy bien estructurado.

Con lo antes explicado, se puede establecer que las tres hipótesis planteadas en la investigación se comprobaron:

- La incorporación del municipio de Caborca respondió a interés políticos particulares.
- La incorporación del municipio de Caborca al régimen de zona libre no ha impactado positivamente a nivel local.

- Una de los problemas que ha impedido la concretización del proceso de incorporación del municipio a la zona libre es el no involucramiento (ni apropiación) de autoridades de ningún nivel de gobierno respecto del tema.

Para finalizar se puede concluir que una de las decisiones más importantes de un gobierno, es la entrada de los temas en las agendas, ya que es en esta etapa donde se eligen las prioridades de acción, y por lo tanto, es el momento en el que el gobierno decide si intervendrá o no, decisión en la que influirá el hecho de si los temas son políticamente trascendentes; sin embargo, el presente caso de estudio es un claro ejemplo de cómo se realizan las políticas públicas en nuestro país, donde a pesar de que el tema de la incorporación de Caborca a la zona libre fue una coincidencia de sociedad y gobierno, sólo se aprovecharon políticamente los beneficios inmediatos, y en cuanto pasó lo redituable de acuerdo a los actores, no se concluyó, y no se ven indicios claros de que se concrete pronto. Por lo tanto, resulta elemental un equilibrio de acción en las diferentes etapas y procesos de una política pública, ya que una es complemento de la otra y se cumplen de manera formal, no se tendrá éxito, con lo que la sociedad no se verá beneficiada.

## BIBLIOGRAFIA

ACEVEDO Valerio, Víctor (2004), *Desarrollo Regional, Local y Empresas*, CEDEN, Michoacán.

ACOSTA Silva, Adrián Coordinador (2005), “Democracia desarrollo y Políticas Públicas”, Universidad de Guadalajara, México.

AGUILAR Villanueva, Luis Fernando (1992a), *La hechura de las políticas públicas*, Ed. Porrúa, México.

AGUILAR Villanueva, Luis Fernando (1992b), *El estudio de las políticas públicas*, Ed. Porrúa, México.

AGUILAR Villanueva, Luis Fernando (1993a), *La implementación de políticas públicas*, Ed. Porrúa, México.

AGUILAR Villanueva, Luis Fernando (1993b), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Ed. Porrúa, México.

ANGUIANO, María Eugenia (2006), *Efectos socioeconómicos del flujo migratorio internacional en localidades fronterizas sonorenses*, COLEF, Tijuana, Baja California.

BAÑÓN, Rafael y Ernesto Carrillo (1997), *La nueva Administración Pública*, Ed. Alianza, Madrid España.

BALASSA, Bela (1975), *European Economic Integration*, North Holland Publishing Company, Amsterdam.

BARAJAS Escamilla, María del Rosío (1986), Tesis de Maestría: “*La industria de la transformación en la zona libre de Tijuana*”, COLEF.

BARAJAS Escamilla, María del Rosío (2004), *Industria Maquiladora en México: perspectivas del aprendizaje tecnológico-organizacional y escalamiento industrial*, COLEF, Tijuana, Baja California.

BARDACH, Eugene (1998), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*, Ed. Porrúa, México.

BOISIER, Sergio (1980), *Técnicas de análisis regional con información limitada*”, Cuaderno del ILPES Número 27, Santiago de Chile.

BUSTAMANTE, Jorge (1997), *Cruzar la línea: la Migración de México a Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México.

CABRERO Mendoza, Enrique (2005), *Acción Pública y Desarrollo Local*, Fondo de Cultura Económica, México.

CÁÑEZ Navarrete, Nancy (2003), Tesis de Maestría: “A una década de la transformación de los distritos de riego en México: el caso de Altar- Pitiquito-Caborca, en Sonora. 1994-2003”, Colegio de Sonora.

CARRILLO Viveros, Jorge (2007), *Maquiladoras fronterizas: Evolución y heterogeneidad en los sectores electrónico y automotriz*, Ed. Porrúa, México.

CASTILLO, Víctor (1990), “*Economía Regional Fronteriza*”, Universidad Autónoma de Baja California, México.

COBB, Roger y Charles Elder (1983), *Participación en política americana, la dinámica de la estructuración de la agenda*, Noema Editores, México.

DEL CASTILLO, Gustavo (1986), *México en el GATT Ventajas y Desventajas*, El Colegio de la Frontera Norte.

ESPINOZA Valle, Víctor Alejandro y, Jorge Santibañez (2002), Coordinadores,” Diagnóstico Integral de la Frontera Norte: Una perspectiva regional, microregional y temática”, El Colegio de la Frontera Norte.

FLORES, Santiago (1991), *Futuro incierto*, en Ciclos, Año I, Número 1, Agosto.

FERNÁNDEZ, Raúl (1980), “*La frontera México-Estados Unidos, un estudio socioeconómico*”, Editorial Terranova, México.

FRANCO Rolando y Jorge Lanzaro (2006), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, FLACSO, Ministère des Affaires Etrangères, CEPAL.

GASCA Zamora, José (2002), “*Espacios transnacionales, interacción, integración y fragmentación en la frontera México-Estados Unidos*”, UNAM, México.

GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (1991), *Estudio sobre la Zona Libre*, Mexicali, Baja California.

GONZÁLEZ Aréchiga Bernardo y José Ramírez (1990), *Definición y perspectiva de la región fronteriza*, Estudios Sociológicos, Volumen VIII, Número 23.

IMAZ Bayona, Cecilia (2006), *La nación mexicana transfronteras: impactos sociopolíticos en México de la emigración a Estados Unidos*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

MELLA Márquez, José María (1998), *“Evolución doctrinal de la ciencia regional, en Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI”*, Ed. Akal, España.

MENY, Yves y Jean-Claude Thoening (1992), *Las Políticas Públicas*, Ed. Ariel, Barcelona, España.

MEZA Lora, José Salvador y Bladimiro Hernández Díaz (1995), *Que siga la zona libre: Una propuesta para Baja California*, en *Paradigmas*, Año 3, Número 12.

PARSONS, Wayne (2007), *“Políticas Públicas Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”*, FLACSO México, Argentina.

PEÑA Haaz, Elsa y José Chávez (1983), *Informe sobre las regiones Altar- Pitiquito-Caborca- San Luis Río Colorado*, Colegio de Sonora.

PÉREZ, Ramírez Bartolomé (2000), *Desarrollo Local, Manual de Uso*, Ed. ESIC, Madrid.

PINEDA Pablos, Nicolás (2000), en *“Sonora 2000 a debate. Problemas y soluciones, riesgos y oportunidades”*. Compilador Ignacio Almada Bay, Ed. Cal y Arena, México.

RUÍZ Durán, Clemente (2004), *Dimensión Territorial del Desarrollo Económico de México*, UNAM, México.

TAMAYO, Jesús y José Luis FERNÁNDEZ (1983), *“Zonas fronterizas (México-Estados Unidos)”*, CIDE, México.

VALENCIANO, Eugenio y Paul GANSTER (1991), *“El acuerdo de libre comercio México-Estados Unidos y repercusiones en la frontera”*, BID-INTAL, Argentina.

VÁZQUEZ Barquero, Antonio (1986), *“Política Económica Local”*, Ed. Pirámide, España.

VÁZQUEZ Barquero, Antonio (1999), *“Desarrollo, redes e innovación, Lecciones sobre desarrollo endógeno”*, Ediciones Pirámide, Madrid.

VÁZQUEZ Barquero, Antonio (2005), *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Ed. Antoni Bosch, Barcelona.

VAZQUEZ Ruíz, Miguel Ángel (1991), *Biblioteca de las Entidades Federativas: Sonora*, UNAM, México.

VAZQUEZ Ruíz, Miguel Ángel (1997), *Fronteras y Globalización: Integración del Noroeste de Mexico y el Suroeste de Estados Unidos*, UNAM, México.

*Plan emergente para el desarrollo de la región agrícola del distrito de Altar (2000)*, Asociación Local de Productores de Frutas y Hortalizas de la región de Caborca, ASUDIR 037, SOCOADA, H. Caborca, Sonora.

Plan Municipal de Desarrollo 2001-2003 de Caborca.

Plan Municipal de Desarrollo 2004- 2006 de Caborca.

Plan Municipal de Desarrollo 2007-2009 de Caborca.

Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Sonora 2004-2009, Programa de Mediano Plazo.

Informe del Gobierno Municipal 2003 de Caborca.

Informe del Gobierno Municipal 2004 de Caborca.

Informe del Gobierno Municipal 2005 de Caborca.

Informe del Gobierno Municipal 2006 de Caborca.

Informe del Gobierno Municipal 2007 de Caborca.

Acuerdo revisado en el Archivo del Congreso del Estado de Sonora, Tomo 1279, Expediente número 256.

**Leyes:**

- Ley Aduanera.

- Ley de Comercio Exterior.

- Ley del Impuesto al Valor Agregado

**Portales de internet:**

- Diario Oficial de la Federación: [http://dof.gob.mx/busqueda\\_avanzada.php](http://dof.gob.mx/busqueda_avanzada.php)

-Página de Aduana México:

[http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana\\_mexico/2007/Descargas/Guia\\_Importacion/GIO5\\_06.pdf](http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/Descargas/Guia_Importacion/GIO5_06.pdf)

- Página del gobierno del Estado de Sonora: <http://www.sonora.gob.mx/>

- Página de INAFED: <http://www.inafed.gob.mx/wb2/>

- Página del Índice de Desarrollo Municipal: [www.colef.mx/indices/index.html](http://www.colef.mx/indices/index.html)

- Página de INEGI. <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx>

- Página electrónica del Gobierno del Estado de Sonora: <http://www.sonora.gob.mx>

-Página electrónica del Servicio de Administración Tributaria:

[http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/transparencia/51\\_8162.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_8162.html)

# **ANEXOS**



## ANEXO 1

### RELACIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS

| <b>Actor</b>                               | <b>Cargo y/o actividad</b>   |
|--|--|
| 1. Lic. Guillermo Hopkins Gámez            | Ex Diputado Federal y Senador por el estado de Sonora  |
| 2. Arq. Rogelio Cornejo Peralta            | Ex presidente de CANACINTRA Caborca  |
| 3. C.P. José Manuel Copado Rodrigo         | Ex presidente municipal de Caborca   |
| 4. Lic. Jesús Moreno                       | Ex secretario de CANACINTRA Caborca  |
| 5. Dr. Manuel González Montesinos          | Catedrático de la Universidad de Sonora, Plantel Caborca   |
| 6. Lic. José de Jesús Palacios Ortíz       | Reconocido periodista local y dueño de una radiodifusora en Caborca                                |
| 7. L.A.E. Mario Gallegos Bustamante        | Reconocido comerciante y agricultor de Caborca   |
| 8. Ing. Carlos Enrique Figueroa Bustamante | Reconocido agricultor y exportador de uva en Caborca   |
| 9. Lic. Ramón Ángel Orozco Bustamante      | Reconocido abogado, experto en temas fiscales y ex candidato a la presidencia municipal de Caborca |
| 10. C.D. Hernán Méndez Oros                | Actual Presidente Municipal de Caborca   |
| 11. Sr. Héctor Pesqueira                   | Ex Secretario del Ayuntamiento de Caborca  |
| 12. L.A.P. Guillermo Tovar Muñoz           | Actual Secretario de Planeación y Desarrollo de Caborca  |
| 13. L.C.C. Juan Antonio Villa              | Actual Secretario de Comunicación Social de Caborca  |
| 14. Lic. Víctor Mazón                      | Actual Secretario de Desarrollo Municipal del H. Ayuntamiento de Caborca                           |
| 15. Dip. Darío Murillo                     | Diputado Local en Sonora y ex Secretario del Ayuntamiento de Caborca                               |
| 16. Ing. Epifanio Salido                   | Actual Comisionado de Turismo y Desarrollo del Estado de Sonora                                    |
| 17. Sr. Héctor Salgado                     | Reconocido Hotelero y ex Secretario del Ayuntamiento de Caborca.                                   |
| 18. Ing. Raúl Ruelas                       | Encargado de la Unidad Básica de Información de SAGARHPA, Caborca                                  |
| 19. Sr. Alejandro Aguilar                  | Reconocido agricultor y ganadero de la región  |

|                                    |   |
|------------------------------------|---|
| 20. Ing. Abel Romo Domínguez       | Gerente General de la Asociación de Usuarios del Distrito de Riego 037, Altar-Pitiquito-Caborca |
| 21. Ing. Gustavo Morales Hernández | Presidente del Colegio de Ingenieros de Caborca   |
| 22. Dip. Oscar Téllez              | Diputado Local en Sonora, Coordinador de Asuntos Turísticos                                     |
| 23. Sr. Raúl Contreras García      | Actual Presidente Municipal de Sonoyta  |
| 24. Lic. José Iván Loustanau       | Actual Administrador de la Aduana de San Emeterio   |
| 25. C.P. Jesús Hernández           | Actual Presidente de CANACO   |

## ANEXO 2

### PRINCIPALES ATRACTIVOS TURISTICOS DEL MUNICIPIO DE CABORCA

Caborca cuenta con muchos sitios turísticos que vale la pena nombrar y conocer, algunos de ellos:

**Los petroglifos:** Arte en las rocas hechas por percusión directa parecida al cincelado, representan animales, figuras humanas, grecas, laberintos, figuras geométricas, cuerpos celestes y probablemente olas de mar o símbolos acuáticos y se encuentran en una gran cantidad en los cerros que rodean a Caborca.

Las posibles interpretaciones a estas expresiones artísticas de los Hohokam pueden ser escenas rituales o ceremonias, relatos de cacerías, plantas y animales del desierto, indicaciones de rutas, nombres de grupos o de tribus, calendarios o fechadores, indicadores de cambios de estación y de climas o sólo arte.

**La ruta del Padre Kino:** Caborca corresponde a las ciudades que el Padre Kino recorrió y los lugares que visitó en sus múltiples viajes siguen siendo de interés histórico. Estos lugares son: el Templo Histórico de Pueblo Viejo, el Cerro Prieto, La Calera, El Bízani, cerro El Nazareno, salina La Cascarita y el paraje Las Ollas.

**El mar:** El municipio cuenta con aproximadamente 130 Km. de litoral con el Golfo de California (Mar de Cortés) donde puede practicarse la pesca y los deportes acuáticos, además de la recreación y el descanso. Las playas que cuentan con camino de acceso son: Puerto Lobos, estero Los Tanques, El Desemboque, Los Dorados de Villa, Santo Tomás, el Jagüey y el estero Las Salinas.

ANEXO 3

INICIATIVA DE LEY PRESENTADA A LA CÁMARA DE DIPUTADOS PARA REFORMAR EL ARTÍCULO SEGUNDO DE LA LEY DEL IVA

DOC. 947/58/02(1-PO A-111)



REPÚBLICA DE LA REPÚBLICA

Ciudadana  
Diputada Beatriz Elena Paredes Rangel  
Presidenta de la Cámara de Diputados  
del Honorable Congreso de la Unión  
Presente.

En ejercicio de la facultad constitucional concedida al Ejecutivo Federal, se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, por su digno congreso, la presente Iniciativa de Ley que reforma el último párrafo del artículo 2º, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Para tales efectos, se expresan a continuación los motivos que sustentan esta iniciativa.

El artículo 2º, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, establece que los contribuyentes residentes en la región fronteriza aplicarán una tasa del 10%, y no la tasa general del 15%, a los bienes o actividades por los que se deba pagar el impuesto al valor agregado, siempre que la entrega material de los bienes o la prestación de servicios se haya realizado en esa región. La aplicación de la tasa del 10% en los casos mencionados se ha justificado porque las condiciones geográficas existentes en la región fronteriza hacen que los consumidores nacionales se vean motivados a realizar la adquisición de bienes y servicios en las ciudades fronterizas limitadas en los Estados Unidos de América, con el consiguiente impacto desfavorable en la economía de dicha región.

La situación de la localidad de Sonora, se ha visto afectado en su economía por el desplazamiento de consumidores hacia las ciudades vecinas de los Estados Unidos de América, fenómeno que deprime en forma significativa la economía en dicho Municipio. Esta situación se explica por su ubicación geográfica y por las vías de comunicación con que cuenta, que hacen difícil el consumo del comercio nacional y facilitan el desplazamiento aludido. Es por ello que el Ejecutivo Federal a mi cargo, estima necesario proponer que se aplique el tratamiento fiscal en materia del impuesto al valor agregado de la región fronteriza a la totalidad del territorio del Municipio citado, con la finalidad de promover el comercio y el empleo en el propio Municipio, mejorando así su situación competitiva y evitando la salida de divisas al extranjero.

SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO

Oficio N.º SEL/300167/002  
México, D.F., 11 de diciembre de 2002.

*Turnese a la Comisión de Hacienda y Crédito Público  
11 de diciembre 2002*

*[Signature]*

CC. Secretarios de la Cámara de Diputados  
del H. Congreso de la Unión  
Presentes

Para los efectos constitucionales y por instrucciones del C. Presidente de la República, con el presente envío a ustedes la iniciativa de reforma al artículo 2º, último párrafo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, documento que el propio Primer Magistrado de la Nación propone por el digno congreso de ustedes.

Sin más por el momento, les reitero la seguridad de mi consideración.

ATENTAMENTE  
El Subsecretario

*[Signature]*

L.C. M. HUMBERTO AGUILAR CORONADO

c.c.p. C. Lic. Santiago Cret Miranda, Secretario de Gobernación.- Presente.  
C. Lic. Juan de Dios Castro Lozano, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.- Presente.- Tel. oficio No. 7152002 JDCI, recibido el día de hoy.  
C. Lic. José Antonio Benítez Rueda, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.- Tel. F40 DEL 1120 de hoy.  
C. Lic. Gabriel Gil Morales, Director General de Enlace con Cámara de Diputados.- Presente.  
SEL/300167/002  
Miranda  
DEL/311

DOC. 947/58/02(I-FO A-111)



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Última hora de la inclusión de la Ley que reforma el Impuesto al Valor Agregado

Por lo anteriormente expuesto, por su digno conducto y con fundamento en los artículos 71, fracción I y 72, apartado H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente

Iniciativa de Ley que reforma el último párrafo del artículo 2º, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el último párrafo del artículo 2º, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue:

\*Artículo 2º. .... Para los efectos de esta Ley, se consideran como región fronteriza, además de la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, desde el terreno de los estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, los municipios de Caborca y de Centanea, Sonora, así como la región parcial del Estado de Sonora comprendida en sus siguientes límites: al norte, la línea divisoria internacional desde el cauce del Río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 10 kilómetros al oeste del Municipio Plutarco Elías Calles; de ese punto, una línea recta hasta llegar a la costa, a un punto situado a 10 kilómetros, al este de Puerto Peñasco; de ahí, siguiendo al cauce de ese río, hasta el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional.\*

Único. La presente Ley entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2003.

Transitorio

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a 11 de diciembre de 2002.

SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN  
EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

VICENTE FOX QUESADA