

La frontera norte y el Tratado de Libre Comercio: efecto y desarrollo

EDUARDO ZEPEDA MIRAMONTES*

INTRODUCCIÓN

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO entre México, Estados Unidos y Canadá (TLC) formaliza la creciente interdependencia asimétrica entre México y Estados Unidos. Visto en la perspectiva mundial de formación de bloques comerciales y económicos, la promoción de un TLC parecería inevitable. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que casi cualquier variante no neoliberal en el gobierno mexicano, muy probablemente hubiera encontrado una respuesta mucho menos entusiasta por parte del gobierno de Estados Unidos. Es decir, el hecho de que el TLC llegue a hacerse realidad depende de que la voluntad neoliberal del gobierno mexicano corresponda sincrónicamente con los intereses de los grandes capitales mexicanos y extranjeros. Por razones políticas, el dogma de la inevitabilidad del TLC o de la incorporación institucional a un bloque se desvanecería si los intereses que animan a los gobiernos de México y Estados Unidos fueran distintos.

Ha sido señalado muchas veces que el interés de México en el TLC es económico, mientras que el interés de Estados Unidos es político. Y así es; en lo comercial, México busca acrecentar sus exportaciones a Estados Unidos mediante la reducción de los aranceles, la eliminación de barreras no arancelarias y la garantía del acceso al mercado. En la inversión, busca establecer condiciones y lograr una imagen que le permita atraer un flujo significativo de inversión extranjera directa para la reconstrucción de la planta productiva y el financiamiento de la balanza de pagos.

Para Estados Unidos, lo comercial no deja de ser motivo de preocupación; pero más que nada, le interesa garantizar, en lo general, que sus inversiones en México tengan condiciones semejantes a las que Estados Unidos otorga a la inversión internacional en su país; independientemente de las divergencias de fondo en las

*Agradezco los comentarios y sugerencias de Diana Alarcón que mejoraron en mucho este trabajo. También agradezco la asistencia de investigación de Olimpia Ponzo y Raúl Borja. Por supuesto que la responsabilidad de lo aquí planteado es sólo mía.

magnitudes y repercusiones de la inversión internacional para cada país.¹ En lo particular, le interesa ganar control sobre los recursos petroleros del país, así como promover que México considere el petróleo no como un recurso estratégico, sino como un recurso comerciable más que se sujeta a los lineamientos del GATT. Le interesa garantizar la seguridad en el abasto de petróleo por encima de consideraciones de seguridad nacional mexicana. Por último, a Estados Unidos le interesa fundamentalmente la homologación en México, y para este caso en Canadá, de los regímenes de política económica en torno a una matriz neoliberal. Desde la perspectiva de Estados Unidos, por ende, el TLC desempeña el papel de promotor de mayores liberalizaciones y privatizaciones y del establecimiento de cuñas que dificulten la reversión de las medidas liberalizadoras.² Los objetivos comerciales de México debieran de ser, en principio, alcanzables dentro del marco multilateral del GATT. Sin embargo, no es así, en gran medida por el peso del proteccionismo de Estados Unidos que se expresa en medidas no arancelarias y que han obligado a otros países, como México y Canadá, a entrar en negociaciones en las que necesariamente se tiene que ceder en aspectos que no son estrictamente comerciales. El TLC no es, entonces, la mejor opción para México.

Ciertamente, en la tradición y cultura política mexicanas, la promoción del TLC es una medida audaz, lo cual, claro está, no significa que deba ser apoyada ni que deba ser recibida con entusiasmo omnipresente. Esta llamada de atención es especialmente importante si se recuerda que el gobierno mexicano ha intentado ya otras estrategias audaces. Tal es el caso de la construcción de la plataforma exportadora de petróleo, que resultó un fracaso. Tanto en el proyecto petrolero como en el liberalizador con un TLC, elementos de la soberanía de la nación son necesariamente comprometidos. Por ello, y por consecuencias que hoy no conocemos lo suficiente, la decisión final de firmar o no un TLC debe ser sopesada ante los intereses presentes y futuros de la nación con la conciencia de que éstos difieren de los de Estados Unidos.

El objetivo de este trabajo es esbozar algunos de los efectos específicos que el TLC puede tener en la frontera norte, y deja de lado los grandes interrogantes. En sentido estricto, los intereses de la frontera norte y, para tales efectos, los de la frontera sur de Estados Unidos, son tangenciales a los grandes objetivos de los respectivos gobiernos. La frontera no es necesariamente una zona prioritaria para la inversión estadounidense mientras que la industria de la región tiene resuelto el problema de acceso al mercado de Estados Unidos. El aspecto central de la relación bilateral fronteriza no es tema del TLC. Esto reside más bien en la cooperación y resolución de conflictos respecto a problemas más específicos, como los del medio ambiente, derechos humanos de trabajadores migratorios y proyectos

¹ La política actual de Estados Unidos fue delineada en el comunicado presidencial del 9 de septiembre de 1983 y en el Acta de Comercio y Competitividad de 1988.

² Esta posición ha sido expresada recurrentemente en los debates del Congreso de Estados Unidos en torno al TLC con México. Lo que interesa destacar es que también fue éste el caso durante la discusión para el acuerdo Canadá-Estados Unidos; véase, por ejemplo, Cannerer, 1988.

binacionales de infraestructura. Desde el punto de vista de la frontera, hubiera sido deseable que se le incluyera como una región separada en la negociación del TLC para así poder discutir los problemas de una región con interrelaciones comerciales y económicas altamente diferenciadas dentro del contexto nacional (González-Aréchiga y Zepeda, 1991).

La discusión de aspectos más específicos del TLC resulta, por supuesto, importante. Es de esperarse que la implantación del TLC tenga efectos regionales diferenciados, que difícilmente conducirán a la eliminación de las desigualdades regionales. La propia teoría neoclásica del comercio internacional muestra que, en presencia de economías de escala crecientes, de estructuras de competencia imperfecta, de inmovilidad de factores y especialización regional, y cuando se generan economías externas, los mecanismos de mercado son insuficientes para abatir las desigualdades entre países y entre regiones. Así mismo, la experiencia de los países europeos ha mostrado que aun con apertura e integración de los mercados, las desigualdades entre regiones y países persisten (Bliss y Macedo, 1990; Hualde, 1991; Sinclair y Clow, 1988).

Cabe preguntarse, entonces, en qué sentido y en qué zonas la frontera será afectada diferencialmente. Para analizar su repercusión, se hará referencia al efecto de reducir aranceles sobre las exportaciones y las importaciones, por un lado, y sobre los consumidores, por el otro; al efecto sobre los flujos de inversión y, finalmente, a su influencia sobre el desarrollo económico de la frontera. En el estudio se hará una comparación con el efecto esperado en el país en general.

En cuanto al comercio y la inversión, se sugiere que el TLC tendrá efectos más atenuados en la frontera que en el resto del país, pero no así sobre los consumidores. En el punto sobre perspectivas de desarrollo el trabajo suscribe una visión un tanto pesimista, con base en la consideración de que el auge de la frontera fue posible por una conjunción de condiciones muy particulares, y estuvo caracterizado por un marco comercial abierto y liberal que ahora encuentra límites estrechos. Se sugiere que esta experiencia difícilmente puede utilizarse como modelo para el resto del país, y que el TLC no ofrece las condiciones más propicias para la continuación del crecimiento de la frontera.

EL TLC Y LA FRONTERA NORTE

Es conveniente preceder la discusión clarificando el sentido con el cual utilizamos los términos "frontera norte" (alternativamente, la identificaremos como región frontera norte, o simplemente región); así como presentar algunos de sus rasgos más importantes para nuestra discusión.³

Con el propósito de distinguir entre lo que son efectos nacionales generales y efectos primariamente regionales o particulares, conviene identificar la frontera

³ Hay una amplia discusión sobre el concepto de región fronteriza, a la cual referimos al lector. Véase, por ejemplo, Tito Alegría, 1989; Jorge Bustamante, 1989; Jesús Tamayo y José Luis Fernández, 1983; René M. Zenteno y Rodolfo Cruz, 1988.

norte operativamente con base en dos parámetros. El primero de ellos es sin duda la proximidad geográfica del lugar de residencia de los agentes económicos con Estados Unidos. Aquí estamos incorporando la intensidad de las relaciones con Estados Unidos y su índole cotidiana y espacial. El segundo está dado por una reglamentación particular, que le asigna un trato diferencial a la zona geográfica próxima a la línea fronteriza del norte de México bajo los regímenes de zona libre y franja fronteriza. Lo que identificamos ahora es uno de los factores clave: la reglamentación, que distingue el tipo de relaciones comerciales de las distintas localidades del país y su posible modificación con el TLC. De acuerdo con este criterio, el término frontera norte incluye a las localidades colindantes con Estados Unidos y a la totalidad de la península de Baja California, y excluye a otras zonas libres distantes de la frontera.⁴

La frontera norte está constituida por una serie de localidades fundamentalmente urbanas, de rápido crecimiento demográfico, con la característica distintiva de tener una contraparte adyacente al otro lado de la división internacional. Se trata de espacios metropolitanos binacionales (Alegría, 1989) con relaciones de interdependencia intensa y asimétrica. Cabe aclarar que desde un punto de vista económico estricto, la frontera norte no representa una región. Entre estas ciudades existen pocas conexiones comerciales o de inversión; no cuentan con una red troncal propia de carreteras o con un ferrocarril que una por lo menos a las más importantes de estas ciudades.

Sin embargo, en un sentido laxo se les puede considerar como una "región" por el hecho de compartir ciertos rasgos que les son propios y que no se encuentran en la mayoría de las ciudades del resto del país. A pesar de que estas localidades se encuentran asentadas en estados significativamente distintos en su estructura productiva, pueden observarse algunos elementos comunes en su configuración económica. Tienen, por ejemplo, un alto componente de bienes importados en la canasta de consumo de los hogares; una derrama significativa de ingresos generados en Estados Unidos y parcialmente gastados en las ciudades mexicanas por los trabajadores fronterizos; y se presentan niveles significativos, aunque diferenciales, de dolarización, que incluyen la circulación efectiva del dólar. Sin embargo, la identidad de factores que diferencian esta zona del resto del país no crea por sí misma interrelaciones comerciales y de inversión suficientes para constituir una región.⁵ Dicho lo anterior, pasemos ahora al análisis específico del efecto del TLC en la frontera.

⁴ Para facilitar la exposición, no se considerará el hecho de que localidades próximas a la franja fronteriza hayan solicitado (y algunas, las menos, obtenido), el tratamiento jurídico de zona fronteriza, lo cual lleva a la extensión de la región fronteriza y a su flexibilización en términos de distancia.

⁵ Un indicador importante de la heterogeneidad económica entre las ciudades fronterizas es que los precios entre las disíntas ciudades no siguen un dinámica más similar o más diferenciada respecto del movimiento de los precios en otras ciudades del país. Véase Fuentes, F., *et al.*, 1990; para una discusión de los trabajadores fronterizos, véase Alegría, 1991; Cobb, *et al.*, 1989; para una discusión de la dolarización en la frontera, véase Zepeda M., 1989 y 1990; en páginas ulteriores se volverá sobre el punto del contenido importado del consumo en la frontera norte.

ARANCELES Y GARANTÍA DE ACCESO

En el terreno comercial, el punto clave para la industria instalada en México se encuentra en la seguridad de acceso al mercado de Estados Unidos. Por supuesto que la reducción de aranceles también desempeña un papel importante, sobre todo para ciertos productos. Sin embargo, el elemento central sigue siendo el poder contrarrestar el aparato jurídico de que se ha provisto Estados Unidos (*trade remedy legislation*). Originalmente diseñado para contrarrestar las prácticas desleales de sus socios comerciales, en la última década se ha observado un abuso en su interpretación, y se utiliza con gran efectividad para proteger a los productores estadounidenses.

El efecto negativo de dicha legislación radica no sólo en la justeza o injusticia de sus resoluciones, o en el volumen de productos cuya importación es efectivamente reducida, sino en la incertidumbre creada por el hecho mismo de que se establezca un juicio.⁶ El efecto de la incertidumbre no es fácilmente modelable, y por lo tanto está ausente en la mayoría de las estimaciones cuantitativas.

En la medida en que la protección de sus respectivos mercados adopta distintas modalidades, el TLC tendrá un costo diferencial para México y otro para Estados Unidos. Para México, la reducción de las tarifas arancelarias entraña una amplia apertura de su mercado; sin embargo, una apertura equivalente del mercado estadounidense pasa por una revisión de fondo de su aparato jurídico comercial, tarea que resulta sumamente compleja e incierta, sobre todo para un país como México, sin experiencia en litigios comerciales internacionales. La ecuación de la negociación no tiene, pues, sus ponderadores distribuidos simétricamente, aun cuando se establezca en un marco de reciprocidad. Una concesión por parte de Estados Unidos en el acceso a su mercado encierra un proceso complejo de cambios legislativos profundos cuyos resultados prácticos son más bien inciertos. Es preciso que México reduzca sus aranceles y otorgue un beneficio definido y cuantificable a los exportadores estadounidenses.

El antecedente inmediato para la negociación del TLC y, en esa medida, la referencia obligada, es el TLC entre Canadá y Estados Unidos. Al igual que para México, uno de los objetivos principales del gobierno canadiense fue, precisamente, asegurar el acceso al mercado estadounidense. El resultado fue el capítulo 19, donde se establece un mecanismo de resolución de disputas que en el mejor de los casos debería haber proporcionado medios de resolución imparciales. Aunque el clausulado de dicho capítulo ha sido elogiado, sus efectos prácticos parecen ser

⁶ Los siguientes datos tomados de Dryden (1990) ilustran que no es necesario ejercer una legislación para que ésta funcione de manera proteccionista. Sólo el 1% de las importaciones de Estados Unidos fueron efectivamente declaradas como injustas y sujetas, en consecuencia, a acciones correctoras. Las investigaciones de *antidumping* o de impuestos compensatorios se realizaron en promedio sobre 0.3% del volumen de las importaciones de Estados Unidos. De acuerdo con Dryden (1990), lo anterior es indicación también de que la pérdida de competitividad de los Estados Unidos no se encuentra en el uso de prácticas desleales de comercio por parte de otros países.

más bien insuficientes.⁷ Una solución de fondo, no obstante, que garantizara condiciones más equitativas para todos los países que participan en el TLC requeriría eliminar la ventaja que ahora tienen los comerciantes estadounidenses al otorgárseles la posibilidad de ampararse bajo una legislación nacional proteccionista. Una solución de este tipo está lejos de lograrse en la realidad. Por eso resulta perfectamente comprensible que haya una preocupación nacional por avanzar en las garantías de acceso, dados los costos de desplazamiento de productos e industrias nacionales que exige nuestra liberalización.

A diferencia del resto del país, la percepción generalizada en la frontera concede una importancia menor a la necesidad de garantizar el acceso al mercado de Estados Unidos, porque la mayoría de las exportaciones de la frontera norte están ligadas a procesos de subcontratación internacional. No se trata pues, de productos elaborados y producidos en México en búsqueda del mercado estadounidense, sino de productos que fluyen dentro de los canales del comercio intra-firma (véase González-Aréchiga y J.C. Ramírez, 1990c).

Además, la reducción de los aranceles tampoco afectará mayormente al grueso de las exportaciones de la frontera, que en número importante entran bajo las fracciones 9802.0060 y 9802.0080 del código aduanal armonizado de Estados Unidos, o bien bajo el sistema generalizado de preferencias. La primera de estas opciones arancelarias sólo considera como base gravable, para efectos de importación en Estados Unidos, el valor correspondiente al valor agregado añadido en México; la segunda opción aplica una tasa cero para productos seleccionados anualmente que tengan 35% de contenido nacional.

Entonces, en la medida en que en la región predomina la subcontratación internacional y en función del grado avanzado de liberalización arancelaria bajo la cual se realiza el grueso de los flujos comerciales hacia y desde la frontera, la cuestión de la seguridad en el acceso y los costos de su obtención difieren de la situación nacional y se asemejan a las condiciones preexistentes. En este sentido, el TLC no representa grandes cambios para la frontera norte. Es comprensible, entonces, una cierta indiferencia de esa zona en relación con la negociación detallada del TLC, en donde la preocupación pareciera ser más bien cuidar que la negociación del TLC no obstaculice el funcionamiento y las prerrogativas de que goza actualmente la actividad exportadora de la zona.

LA ATRACCIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA

El país ha sufrido una retracción en el monto de recursos asignados a la inversión, que ha sido ampliamente documentada. Para el gobierno mexicano, la

⁷ Dos de los problemas principales que aún subsisten en el capítulo 19 del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos son que 1) remite a las legislaciones nacionales, y 2) no desalienta el levantamiento de cargos espurios (Copeland, 1989). Ello otorga una ventaja clara a un país eminentemente litigante que concentra en su territorio a dos tercios de los abogados del mundo y que invierte más tiempo en juicios que el resto del mundo combinado (Schnitzer, 1990: 446).

firma de un TLC servirá como catalizador para aumentar el flujo de inversión extranjera directa (IED) que ayude a solventar el rezago de inversión. La urgencia por atraer IED es comprensible si se recuerda que la reducción de la transferencia neta de recursos al exterior, relacionada con la deuda externa, no fue reducida en las magnitudes esperadas. Las demandas de los Estados Unidos en relación con el clima que rodea la inversión extranjera no son pecata minuta, y muy probablemente el gobierno mexicano tendrá que ceder en muchas de ellas. Está por verse si las concesiones de nación a nación *vis à vis* los programas de industrialización o desarrollo regional, la reglamentación sobre derechos de propiedad intelectual y la liberalización del sector servicios, sobre todo en el campo financiero, serán suficientes para atraer IED en los montos y condiciones deseadas, y si su operación contribuirá al crecimiento autosostenido sin pérdidas de soberanía.

Nuevamente la condición regional se contrapuntea con la situación nacional. Lejos de hablarse de un déficit de inversión, para la frontera norte debe de hablarse de una saturación en la capacidad de la zona para albergar más inversión. La idea de saturación económica de la región, que tomo de Baker (1990), se refiere al rezago de infraestructura en la región y al deterioro del medio ambiente. En cuanto a infraestructura, el problema fundamental es la provisión de agua y, para algunas ciudades, su distribución. En segundo término están los déficit agudos de vivienda de, por ejemplo, 32% en Nogales, 17% en Nuevo Laredo, 16% en Matamoros, 9% en Tijuana. Para el medio ambiente es difícil tener una estimación de su deterioro y de sus efectos sobre la salud de la población. Sin embargo, se han documentado varios casos que indican un nivel preocupante de deterioro ambiental.⁸

La percepción de una posible saturación de la frontera norte tiene repercusiones para los montos y modalidades de la inversión en la zona. El impulso de crecimiento de la frontera es aún vigoroso, por lo que puede esperarse que el flujo de inversión a la frontera continúe, si bien a un ritmo decreciente. Por otro lado, la modalidad de inversión que probablemente se sienta más estimulada por el TLC es la de empresas pequeñas. Para éstas, las modalidades probables podrían ser de riesgos menores, con disminución en el costo operativo de iniciar negocios, la posibilidad de un mejor control sobre sus inversiones y un mayor conocimiento de la zona, y que compensaran la visión de marco de saturación.

En el ámbito comercial es posible esperar que la liberalización tenga efectos importantes de reestructuración del comercio. Por un lado, los comercios de las ciudades estadounidenses probablemente se verán afectados al perder un buen número de sus clientes, quienes ahora podrán adquirir los mismos productos en las ciudades mexicanas.⁹ Por otro lado, la liberalización también abrirá el camino

⁸ Para un análisis sobre el medio ambiente en la frontera, véase Roberto Sánchez, 1989, 1990a y 1990b.

⁹ Uno de los efectos importantes de la creación de la zona libre en 1858 fue precisamente la desaparición de un gran número de comercios en las ciudades fronterizas de Texas (Alarcón Cantú, 1990: 22-25).

para que comerciantes estadounidenses inviertan en las ciudades de la frontera donde se establecerá una competencia amplia con posibles desplazamientos de los pequeños comerciantes.

LOS CONSUMIDORES

El aumento del comercio internacional que se pudiera derivar de un TLC supone que traerá beneficios para los individuos estrictamente como consumidores por la posibilidad de adquirir bienes de mejor calidad y menor precio. Sus efectos pueden ser directos, en cuyo caso se compran productos importados de consumo final de mejor calidad y menor precio; o bien indirectos, en cuyo caso se utilizan materias primas y maquinaria mejores y más baratas en la producción de bienes de consumo final. En este segundo caso, el beneficio a los consumidores dependerá necesariamente de que las reducciones de costo se reflejen en menores precios por efecto de una competencia real o potencial con productos importados.

Ahora bien, el efecto probable en el consumo varía entre la frontera y el resto del país a consecuencia del peso diferente que tienen las importaciones en el consumo de los hogares. Aun cuando ha aumentado en años recientes la disponibilidad de bienes de consumo importados en las grandes ciudades del interior del país, constituyen todavía una proporción pequeña del consumo total de los hogares. En 1989 se estimaba un consumo de bienes importados de 3.5 por ciento. Si a esta cifra añadimos las compras de bienes finales en el exterior (1.7% del consumo en ese mismo año), se llega a una cifra de 5.2% de bienes importados en el consumo privado.

Para que los productos importados tuvieran un efecto significativo en el consumo nacional, se tendría que dar una avalancha de importaciones de grandes magnitudes. Contra ello se levantan dificultades técnicas (mercadeo), económicas (tamaño del mercado y economías de escala), y políticas (inestabilidad e inviabilidad de la estrategia económica). Es de esperarse entonces que el efecto de la liberalización comercial se dará más bien por el mecanismo indirecto. Sin embargo, en la práctica este mecanismo no ha mostrado ser muy eficiente, ya que el arbitraje de mercancías se encuentra lejos de ser perfecto en condiciones de mercados oligopólicos diferenciados. De una manera u otra, no parece muy probable que los consumidores del mercado nacional se beneficien grandemente.¹⁰

En la frontera norte la situación es distinta. El mercado de bienes finales de la frontera norte incluye un número bastante más elevado de bienes importados. Las compras directas en el exterior por residentes de la frontera varían por ciudad y se han estimado en relación con el gasto total en 39% en Nogales, 29% para Nuevo Laredo, 22% en Ciudad Juárez, 16% para Matamoros, 14% en Tijuana y

¹⁰ Estudios empíricos para el caso de México sugieren que la liberalización comercial no ha sido efectiva en el control de la inflación nacional y tampoco ha influido sensiblemente sobre la de los precios relativos internacionales. Véase Ten Kate y De Mateo, 1989a y 1989b.

9% en Mexicali (González-Aréchiga, 1990). A estos porcentajes habría que agregar las compras de bienes importados, comercializados en las ciudades de la frontera mexicana, de cuyos datos no se dispone, con lo cual el componente de bienes importados en la canasta de los hogares podría elevarse a más de 50% para algunas ciudades.¹¹

Otro efecto colateral que beneficia al consumidor de la frontera es la probable reducción de la segmentación de los mercados por efecto del TLC. A pesar de la gran permeabilidad de la frontera por la importación hormiga y el régimen de zona fronteriza, el mercado de bienes finales continúa bastante segmentado entre un lado y otro de la línea internacional. A la sombra de esta segmentación ha florecido un comercio de mayoreo y menudeo en las ciudades fronterizas del sur de Estados Unidos cuyos principales clientes son mexicanos, al tiempo que se han generado rentas para los comerciantes de nuestras ciudades de la frontera.

La liberalización progresiva de la circulación de bienes finales entre fronteras permitirá la reducción de la segmentación del mercado, que tenderá a reducir el nivel de precios, no sólo por la mera reducción de precios de bienes importados, sino también por la sustitución de productos nacionales con productos importados más baratos y la reducción aplicada a los precios de los productos de origen nacional. Aunque esto también se dará de una manera u otra en el resto del país, el mayor peso de las importaciones en el consumo de la frontera hará que su efecto en el nivel de vida sea mayor en ella.

Sin embargo, un factor importante que contribuye a la segmentación de los mercados fronterizos y que no será resuelto por el TLC se refiere a las restricciones al flujo de personas. Según estimaciones de la Encuesta Socioeconómica de la Frontera, sólo el 51% en Ciudad Juárez (1987), el 34.2% en Nuevo Laredo (1987), el 43% en Tijuana (1987) y el 41% en Nogales (1988) de los residentes de estas localidades cuentan con visas para cruzar la frontera. Su distribución es claramente discriminatoria hacia los mexicanos de bajos ingresos.

En la medida en que el arbitraje de mercancías siempre es imperfecto en la práctica y que la legislación de protección al consumidor es distinta en ambos países, la constitución de un mercado no segmentado requeriría de una corrección de fondo en la práctica discriminatoria de la política de inmigración de Estados Unidos para que el grueso de la población fronteriza dispusiera de visa.¹²

¹¹ Una manera alternativa de apreciar las magnitudes relativas consiste en considerar que los municipios fronterizos representan el 4% de la población del país, mientras que las transacciones fronterizas representan dos terceras partes del total de las compras directas de mexicanos en el exterior, de las cuales una parte significativa corresponde a compras habituales de residentes fronterizos. Para poner en perspectiva el volumen de egresos por gastos fronterizos es conveniente observar que representaron 1 594 millones de dólares en 1985, comparables a los ingresos por servicios de transformación de 1 268 millones y las importaciones totales de los seis estados fronterizos de 1 674 millones de ese mismo año. De hecho, el patrón de consumo en la frontera norte contiene un componente importado mucho mayor que lo distingue radicalmente del resto del país. Es probable, entonces, que los consumidores de la frontera se beneficien directamente al poder comprar los bienes que ahora ya consumen más baratos y, en todo caso, añadir a las distintas canastas estratificadas otros productos importados.

¹² Para una discusión amplia del efecto, véase González-Aréchiga, 1987.

EL TLC Y EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA FRONTERA

Para el país, como para la frontera norte, la firma de un TLC significa, por razones distintas, un parteaguas en su historia reciente, tanto por la reversión del proteccionismo hacia la liberalización del mercado, como por los candados que su formalización impone para elegir estrategias económicas para la nación.

Una pregunta que inmediatamente surge al considerar los efectos de un TLC es si la frontera se va a “mexicanizar” o el resto del país se va a “fronterizar”. Es decir, surge la cuestión de las relaciones económicas de la frontera norte con el “exterior”, nacional e internacional. En el contexto de una creciente integración de la economía mexicana en la estadounidense, puede pensarse en tres casos:

a) la frontera mantiene el patrón actual de integración con una brecha decreciente respecto al resto del país; b) la frontera disminuye su nivel de integración acercándose todavía más rápidamente al patrón nacional; c) la frontera norte aumenta su integración económica con los Estados Unidos, retardando, manteniendo o ensanchando la brecha de integración con el resto del país.

En realidad esta pregunta requiere, para su adecuado tratamiento, de un análisis complejo de numerosas variables, muchas de las cuales no se refieren directamente a la firma de un TLC y que escapan a las posibilidades de este trabajo. El lector interesado puede remitirse a los estudios realizados sobre esta cuestión.¹³

Dentro del marco más restringido de este trabajo es posible reformular la pregunta anterior e intentar sugerir pistas para responderla. Una es preguntándonos por la validez del supuesto de que, en promedio, la industria de la región frontera norte es más productiva que la del resto del país por efecto de la competencia derivada de la apertura de las zonas libres.¹⁴ La otra es escudriñando el origen del ampliamente compartido temor de que la frontera norte se encuentra muy cerca de la saturación de su potencial económico, que nos lleva a preguntarnos si el TLC contemplará algún mecanismo para financiar su factibilidad de largo plazo.¹⁵

¹³ Véase, Bernardo González-Aréchiga y José Carlos Ramírez, 1990a, y la bibliografía ahí citada. Véase también Fernández, R., 1989a, 1989b y Stoddard, E. J., 1986.

¹⁴ Un ejemplo de esta interpretación se encuentra implícita en el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Baja California. Para un comentario de éste véase Zepeda, 1990.

¹⁵ Podría argumentarse que estos subsidios se justificaban durante los ochenta por la subvaluación del peso y por las devaluaciones abruptas de 1985 y 1987. La razón es que éstas señalan un deterioro en los términos del intercambio con el exterior, cuyas repercusiones son más acentuadas en una región altamente dependiente de las importaciones como lo es la frontera norte. Sin embargo, hay elementos que lo atenúan. Primero, el margen de subvaluación no fue uniforme en todo el período, aunque se acentuó particularmente durante 1986. Segundo, en el interior mismo de la frontera norte pueden encontrarse indicaciones de procesos que compensaban como región el fardo de la subvaluación. Como ya se mencionó, existe una población de trabajadores fronterizos que obtiene sus ingresos en dólares, que trabajan en Estados Unidos, pero que residen en México. Los ingresos de este sector han sido estimados entre 13 y 20% de los ingresos totales de las principales ciudades de la frontera (Alegría, 1990). El balance neto del efecto positivo y negativo de la subvaluación es difícil de estimar; lo que sí se puede asegurar es que se dieron redistribuciones concentradoras de la riqueza en una escala significativa.

Un escenario optimista diría que la frontera norte va a continuar su crecimiento económico sin mayores sobresaltos y desviaciones, más o menos como hasta ahora. Una argumentación igualmente optimista diría que la alta productividad de la frontera y las ganancias de productividad en el resto del país derivadas de su liberalización generarán los recursos necesarios para superar la saturación de la región y garantizar su crecimiento. Por otro lado, un escenario pesimista diría que el desarrollo económico de la frontera norte está en entredicho; que la alta productividad en la frontera norte se ha logrado en condiciones muy particulares de subsidio y financiamiento preferencial que no podrán continuar si el resto del país se liberaliza. En el primer caso, la frontera es el ejemplo a seguir para el resto de la nación. Ésta es una visión ampliamente compartida y a la cual no se pueden agregar más argumentos aquí. En el segundo caso se estaría anunciando la hora de pagar la factura del crecimiento subsidiado anterior, lo cual llama la atención hacia la necesidad de una investigación más profunda de su desarrollo para aprender de las lecciones correspondientes.

Con la pretensión modesta de enumerar algunos de los argumentos de una visión pesimista, discutiremos el problema desde la perspectiva de las fuentes del crecimiento.

Comenzando por el asunto de la alta productividad promedio de la frontera en relación con el resto del país, el trasfondo de esta propuesta es que el auge económico de la frontera y sus ingresos per cápita relativamente altos se fundamentaron en la productividad. Dado que la integración local hacia atrás de la industria exportadora de la frontera es muy pequeña —para el caso de la maquiladora, el uso de insumos nacionales apenas llega a un promedio del 2% de los insumos totales—, se tiene entonces que la alta productividad de la industria exportadora de la región puede “jalar” al resto de la economía sólo mediante la derrama de ganancias, salarios y pago de impuestos. Sin embargo, el hecho de que las maquiladoras funcionen como centros de costo significa que no hay derrama de ganancias —reversión de utilidades, ni repartición local— y que tampoco hay pago de impuestos sobre las ganancias generadas en las ventas de productos en cuya elaboración se contribuyó. De manera similar, los salarios pagados en la maquiladora no son particularmente elevados como para argumentar que la mayor productividad de la frontera se reintegra con salarios elevados que impulsan notoriamente la economía local. ¿Cómo se financiaba entonces el crecimiento de la región si ésta no se beneficiaba directamente de la alta productividad de la industria? La respuesta que aquí se sugiere es que la fuente del crecimiento era con cargo al sector público.

En primer lugar, en la medida en que los ingresos per cápita se encuentran por encima de la media nacional, la recolección de ingresos fiscales en el período previo a la coordinación fiscal y la recepción de participaciones de impuestos federales en el período posterior han favorecido estas zonas. Así mismo, junto con el D.F. y las regiones petroleras, algunos de los estados del norte han sido beneficiados con asignaciones de inversión pública federal por encima de la media nacional (Zepeda, 1991). Por otro lado, en un orden de importancia menor, pero

con montos significativos, la franja fronteriza y las zonas libres recibieron subsidios por concepto de franquicia al consumo privado correspondientes al 12, 28 y 41% de los estímulos fiscales federales en 1980, 1985 y 1989 respectivamente. Estos subsidios no fueron recibidos por otras regiones del país y ello no fue motivo para que la frontera no participara de los otros esquemas de subsidios.

En segundo lugar, como se mencionó anteriormente, se tiene que el régimen de maquiladora genera ingresos que son gravables en Estados Unidos y de los cuales México no participa. Ello significa una "transferencia" virtual de recursos de México a Estados Unidos. Baker (1990) ha estimado que la maquiladora paga anualmente 6 mil millones de dólares en impuestos en los Estados Unidos. Una parte significativa de estos 6 mil millones de dólares corresponde a una transferencia del gobierno mexicano al gobierno de Estados Unidos. Por otro lado, Baker (1989) ha estimado que la operación de la maquiladora produce 1.15 dólares atribuibles a costos sociales, por cada dólar exportado, que no son cargados a nadie.

El crecimiento reciente de la frontera fue impulsado fuertemente por el sector público mediante sacrificios fiscales vía subsidios y vía cesiones de impuestos —en concordancia con la reglamentación del GATT— a los Estados Unidos. En condiciones normales un crecimiento como el experimentado por la frontera norte debiera de haberse acompañado de obras de infraestructura y acciones para preservar el medio ambiente. Estas inversiones podrían haberse financiado con deuda pagable con los dividendos del crecimiento o con transferencias de otras regiones. Sin embargo, debido a las condiciones nacionales de austeridad y vulnerabilidad financiera "transmitida", las obras públicas necesarias para impulsar la creación de infraestructura para la frontera no se realizaron y la reglamentación ambiental, insuficiente y débilmente ejercida, deterioró en gran medida la ecología de la región. En lugar de haber transmitido a las generaciones posteriores de la frontera una deuda pública o una deuda moral para corresponder a transferencias recibidas, el crecimiento de la frontera les transmite la saturación económica y la urgencia de obras masivas.

La reflexión obligada es si el país podrá asignar recursos a la frontera que equilibren el balance entre actividad industrial e infraestructura global. Primero, ¿podrán las finanzas públicas aportar efectivamente los fondos necesarios para las obras de infraestructura y la restauración del medio ambiente en la escala adecuada para que la frontera pueda continuar su ritmo de crecimiento? Muy difícilmente. En el mediano plazo, la carga de la deuda externa continuará pesando directamente sobre las finanzas públicas, y la incipiente estabilidad macroeconómica, al fin lograda, mantendrá el presupuesto público "disciplinado". Segundo, ¿será la inversión privada una fuente significativa de recursos para el mejoramiento del medio ambiente y la construcción de infraestructura en la frontera? Difícilmente. Tal vez los montos de inversión aplicados en el país sean grandes, pero la infraestructura tendría que competir con muchos otros proyectos probablemente más rentables.

Pareciera, entonces, que el auge de la frontera no se debió precisamente a su condición de gran apertura, sino a la coincidencia de circunstancias favorables que permitieron el florecimiento de actividades económicas subsidiadas con cargo al futuro. Solventar los rezagos en los que se ha incurrido requiere de un esfuerzo muy amplio de desarrollo regional, en tanto que seguramente no es la única o primera región que necesita de una infusión de recursos. A manera de corolario, puede afirmarse que la experiencia de auge y apertura de la frontera no es generalizable al resto del país, como tampoco es de esperarse que el TLC brinde por sí mismo renovadas condiciones de crecimiento para la frontera.

RESUMEN E INTERROGANTES

La frontera norte no será la porción del territorio donde se experimenten los efectos más notables del TLC. Sus condiciones iniciales de amplia apertura comercial y la debilidad de sus encadenamientos locales o nacionales suavizan sustancialmente los efectos comerciales del TLC. En las zonas de inversión y consumo, la frontera se beneficiará muy probablemente de inversiones internacionales o *joint ventures* de escala mediana y pequeña, mientras que los consumidores experimentarán aumentos en su bienestar, si bien con una distribución sesgada entre estratos económicos.

En la frontera norte, la pregunta abierta por el TLC es si podrán asignarse a la región fondos para el financiamiento de su desarrollo que permitan solventar dinámicamente la percibida saturación de su potencial económico. Los mecanismos normales de un crecimiento liberalizador no parecieran ser los más adecuados para atacar las necesidades creadas por el pasado auge. Ciertamente, el TLC no es la formación de un mercado común, pero tampoco será un simple tratado de libre comercio al viejo estilo. La experiencia europea, donde se han creado fondos de ajuste estructural, resulta pertinente. Ya el embajador de Estados Unidos en México y fuentes académicas de reconocido prestigio en ese país —Albert Fishlow de la Universidad de California en Berkeley— han sugerido la creación de un fondo semejante.

De seguirse la idea europea de que un fondo así debiera servir para apoyar a las regiones en desventaja más que para reducir las desigualdades entre regiones (Bliss, 1990), la frontera norte podría ser beneficiaria de dicho fondo por la condición de saturación de su economía. Aún más, de adoptarse una cifra similar a la europea de 1% del PIB global, estaríamos hablando de 70 840 millones de dólares al año para la zona norteamericana de libre comercio. ¿Podrá la política estadounidense de *trade, not aid* comprometerse con una cifra acorde con las circunstancias y requerimientos de una estrategia exitosa para todos?

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón C., Eduardo (1990), *Evolución y dependencia en el Noreste: las ciudades fronterizas de Tamaulipas*, Cuadernos COLEF, Tijuana.
- Alegría, Tito (1989), "La ciudad y los procesos transfronterizos entre México y Estados Unidos", en *Frontera Norte*, 2:3 (julio-diciembre), pp. 53-90.
- Alegría, Tito (1990), "Ciudad y transmigración en la frontera de México con Estados Unidos", en *Frontera Norte*, 2:4 (julio-diciembre), pp. 7-38.
- Baker, George (1990), "Mi comida con Andrés: Non-Traditional Approaches to Fiscal Equity and Academic Collaboration in Northern Mexico", en Bernardo González-Aréchiga y José Carlos Ramírez, 1990, pp. 489-530.
- Barker, George (1989), "Costos sociales e ingresos de la industria maquiladora", en *Comercio Exterior*, 39:10 (octubre), pp. 893-906.
- Bliss, Christopher (1990), "Adjustment, Compensation and Factor Mobility in Integrated Markets," en Bliss y Braga, 1990.
- Bliss, Christopher y Jorge Braga de Macedo (1990), *Unity with Diversity in the European Economy: the Community's Southern Frontier*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brannon, Jeffrey, Wilke D. English y Patricia Kriner (1987), "Commercial Banking on the U.S. Border", en *Journal of Borderlands Studies*, II:1 (primavera) pp. 17-35.
- Bustamante, Jorge A. (1989), "Frontera México-Estados Unidos: reflexiones para un marco teórico", en *Frontera Norte*, I:1 (enero-junio) pp. 7-24.
- Cannerer, Stephen J. (1988), "Testimony Before the House Committee on Banking, Finance and Urban Affairs", Washington, House of Representatives 100th Congress, Second Session, Serial núm. 100-67 (24 de mayo), pp. 26-32.
- Cameron, Duncan (compilador; 1988), *The Free Trade Deal*, James Lorimer, Toronto.
- Cobb, Steven L., David Molina y Karen Sokulsky (1989), "The Impact of Maquiladoras on Commuter Flows in the Texas-Mexican Border", en *Journal of Borderlands Studies*, IV:1 (primavera), pp. 71-87.
- Copeland, Brian R. (1989), "Of Mice and Elephants: the Canada-U.S. Free Trade Agreement", en *Contemporary Policy Issues*, VII:73 (julio) pp. 42-60.
- Dryden, Steve (1990), "How Congress Let Trade Harmony Slip Away," en *The International Economy*, (junio/julio), pp. 44-47.
- Encuesta Socioeconómica de la Frontera Norte, COLEF, 1987 y 1988.
- Fernández, Raúl (1989), "Mexico's Northern Border Region and U.S. Relations", en *Frontera Norte*, 1:2 (julio-diciembre), pp. 35-51.
- Fernández, Raúl (1989), *The Mexican-American Border Region: Issues and Trends*, Notre Dame Press, Notre Dame.

- Fuentes F., Noé Aarón, Bernardo González-Aréchiga y Eduardo Zepeda (1990), "Inflación y frontera norte", ponencia presentada en el seminario interno COLEF I, Tijuana (octubre).
- Gitli, Eduardo (1990), *El sector externo de México*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Gobierno del Estado de Baja California (1990), "Plan Estatal de Desarrollo 1990-1995, Mexicali", Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.
- González-Aréchiga, Bernardo (1987), "U.S. Visas and Income Distribution in Northern Mexico" (agosto) Tijuana, mimeo, pp. 1-26.
- González-Aréchiga, Bernardo y José Carlos Ramírez (1990a), "Definición y perspectiva de la región fronteriza", en *Estudios Sociológicos*, 7:23, pp. 239-267.
- González-Aréchiga, Bernardo y José Carlos Ramírez (1990b), *Subcontratación y empresas transnacionales*, El Colegio de la Frontera Norte y Fundación Friedrich Ebert, México.
- González-Aréchiga, Bernardo y José Carlos Ramírez (1990c), "Estructura contra estrategia: abasto de insumos nacionales a empresas exportadoras", en Bernardo González y José Carlos Ramírez (1990b).
- González-Aréchiga, Bernardo y Eduardo Zepeda (1991), "Mexico-United States Free Trade Agreement. A Mexican Borderland Perspective," COLEF, mimeo, pp. 1-13.
- Hualde, Alfredo (1991), "Políticas regionales y regiones en un proceso de integración económica: el caso de la CEE", en *Frontera Norte* (en prensa).
- Sánchez, Roberto (1990a), *El medio ambiente como fuente de conflicto en la relación binacional México-Estados Unidos*, COLEF, Tijuana.
- Sánchez, Roberto (1990b), "Otra manera de ver la maquiladora: riesgos en el medio ambiente y la salud", en Bernardo González-Aréchiga, 1990.
- Sánchez, Roberto (1989), "La negociación de conflictos ambientales entre México y Estados Unidos", en *Frontera Norte*, vol. 1, núm. 1.
- Schnitzer, Martin C. (1990), *Contemporary Government and Business Relations*, Houghton Mifflin, Boston.
- Sinclair, Scott y Michael Clow (1988), "Regional Disparities", en Duncan Cameron, *op. cit.*, pp. 183-196.
- Stoddard, E. R. (1987), *Maquila. Assembly Plants in Northern Mexico*, The University of Texas, El Paso, El Paso.
- Tamayo, Jesús y José Luis Fernández (1983), "El marco geoeconómico fronterizo", en *Zonas fronterizas: México-Estados Unidos*, CIDE (Colección Estudios Políticos 2), México.
- Ten Kate, Adriaan y Fernando De Mateo V. (1989a), "Apertura comercial y estructura de la protección en México: estimaciones cuantitativas de los ochenta", en *Comercio Exterior*, 39:4 (abril), pp. 312-329.

- Ten Kate, Adriaan y Fernando De Mateo V. (1989b), "Apertura comercial y estructura de la protección en México. Un análisis de la relación entre ambas", en *Comercio Exterior*, 39:6 (junio), pp. 497-511.
- USITC (1990), *Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations*, USITC Publication 2275, (Phase I abril; Phase II octubre), Washington.
- USITC (1991), *The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico*, USITC Publication 2353 (febrero), Washington.
- Tamayo, Jesús y José Luis Fernández (1983), "El marco geoeconómico fronterizo", en *Zonas Fronterizas: México-Estados Unidos*, CIDE (Colección de Estudios Políticos 2), México.
- Zenteno, René y Rodolfo Cruz Piñeiro (1988), "Un contexto geográfico para la investigación demográfica de la frontera norte", en *Estudios Demográficos y Urbanos* 7, 3:3 (septiembre-diciembre) pp. 399-423.
- Zepeda M., Eduardo (1991), "Análisis comparado del gasto público en la frontera norte", en *Frontera Norte* (en prensa).
- Zepeda M., Eduardo (1989), "Notas sobre dolarización en la frontera norte", trabajo presentado en el congreso "La frontera norte y la apertura comercial", celebrado en Saltillo, Coahuila (octubre de 1989).
- Zepeda M., Eduardo (1990a), "Comentarios al Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 1989-95", COLEF, mimeo.
- Zepeda M., Eduardo (1990b), "La dolarización regional en México", en Eduardo Gitli, 1990.