

El mercado de la frontera norte y las políticas de integración del consumo fronterizo a la producción nacional*

ALEJANDRO MUNGARAY
PATRICIA MOCTEZUMA

INTRODUCCIÓN

Cuando se estudia la zona fronteriza del norte de México, resulta fácil advertir que se ha convertido en un tema de relevante actualidad en el marco de la recomposición de las relaciones de asociación y competencia entre México y Estados Unidos. Y aunque los trabajos pioneros datan de fines del siglo pasado y continúan durante el presente, es desde el principio de los sesenta cuando toman un carácter más definido, coincidiendo la mayoría en señalar como problema de importancia central la escasa vinculación de la economía fronteriza con el resto de la economía nacional y su creciente vinculación con y dependencia de la economía estadounidense.¹ Más aún, muchos de los recientes cambios en la política económica mexicana respecto a la zona fronteriza, han estado imbuidos de un alto sentido nacionalista, producto del reconocimiento de la importancia de tal problemática.

Por otro lado, esta escasa vinculación de la región fronteriza con el resto de la economía nacional también ha sido entendida como la pérdida

* Este trabajo tiene sus antecedentes en Alejandro Mungaray y Patricia Motezuma, "La disputa del mercado fronterizo, 1960-1983", en *Estudios Fronterizos*, vol. I, núm. 3, Mexicali, enero-abril, 1984, pp. 89-11, y en Patricia Motezuma y Alejandro Mungaray, "Ganancias, devaluación y salarios en la frontera norte de México", en *Economía Informa*, núm. 124, México, enero de 1985, pp. 27-31.

¹ Antonio Bermúdez, *El rescate del mercado fronterizo*, EUFESA, México, 1966; José Luis Fernández S., "Algunas consideraciones sobre los programas de industrialización y comercialización fronterizas", en Roque González S. (comp.), *La frontera norte. Integración y desarrollo*, El Colegio de México, 1981; Víctor Urquidí y Sofía Méndez, "Importancia económica de la zona fronteriza del norte de México", en *Foro Internacional*, vol. XVI, núm. 2, México, octubre-diciembre de 1975, pp. 149-174; R. J. Ramírez Acosta, "La conflictiva zona libre de Baja California", en *Economía Informa*, núm. 110, México, noviembre de 1983, pp. 29-31, y la importante obra de Ulises Irigoyen, *El problema económico de las fronteras mexicanas*, editado por el autor, México, 1935 (2 tomos).

de un espacio de realización para la producción de bienes mexicanos y, a la vez, como la existencia de un mercado crecientemente vinculado al ciclo de reproducción del capital estadounidense.² Por la misma razón, se le ha considerado como una zona propicia para la industrialización de bienes cuyo destino es en lo fundamental el mercado mundial.³

Como se ve, la discusión señalada resulta altamente sugestiva, considerando que no es una discusión abstracta y que refleja una realidad vigente y sumamente compleja, sólo que vista desde enfoques analíticos opuestos, ya que en tanto por un lado el problema de la escasa vinculación de la frontera con el aparato productivo nacional se ve como un problema que se debe resolver mediante una adecuada política económica, por el otro, el mismo problema se ve no como un problema a resolver, sino como una situación resultante de la competitividad diferencial entre productores estadounidenses y mexicanos en virtud de los diferentes niveles de productividad industrial. En lo que sigue se analiza dicho problema a partir de la óptica de la preferencia diferencial que por las mercancías mexicanas y estadounidenses ha manifestado el consumidor fronterizo, y de los esfuerzos más significativos que para suplir la falta de preferencia por bienes nacionales ha realizado el gobierno mexicano a través de la política económica. En un intento de completar el cuadro analítico, se analiza el impacto que sobre la población fronteriza han tenido las medidas devaluatorias encaminadas a otorgar a los empresarios mexicanos un mercado que, por su menor competitividad, no han podido disputar, más que en rubros muy reducidos, a los empresarios estadounidenses.

GENERALIDADES SOBRE EL EXPANSIONISMO COMERCIAL, EL PROTECCIONISMO NACIONAL Y EL LIBRE CAMBIO FRONTERIZO EN LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Para la economía en su conjunto, el papel de las relaciones económicas internacionales reviste particular interés, ya que en tanto el desarrollo de las distintas economías nacionales se da en estrecha relación con el desarrollo de la economía mundial, los acontecimientos de una nación no son ajenos ni están separados del contexto mundial, de la misma forma que los acontecimientos en las regiones de una nación tampoco se disocian del

² Raúl Fernández, *La frontera México-Estados Unidos*, Terranova, México, 1980.

³ Folker Frobel, Jürgen Heinrichs y Otto Kreye, *La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*, Siglo XXI Eds., México, 1981; Jean Revel Mouroz, "La frontera México-Estados Unidos, mexicanización e internacionalización", en *Cuadernos de Marcha*, segunda época, año III, núm. 6, México, noviembre-diciembre de 1982, pp. 7-16; Alejandro Mungaray L., "División internacional del trabajo y automatización de la producción; el futuro de las maquiladoras", en *Investigación Económica*, vol. XLII, núm. 164, México, abril-junio de 1983, pp. 231-253.

contexto nacional. Sin embargo, en el caso de la economía fronteriza, es necesario matizar la relación nación-región, ya que aquí es la interacción de los distintos contextos nacionales la que actúa sobre la geografía socio-económica regional. De ahí entonces que una región fronteriza no pueda ser definida tan sólo en cuanto a su desarrollo particular, como tampoco en la sola relación con el espacio nacional en el que se inserta. Más bien, su definición tendrá que hacerse tanto en función de los elementos históricos que la llevan a conformarse como región de frontera, cuanto de las características que actualmente asume, derivadas de la relación de coexistencia y confrontación entre dos naciones con distintos grados de desarrollo económico y, más precisamente, entre los grupos empresariales que en ellos se desenvuelven. De esta forma, es posible notar que en el contexto del desarrollo del capitalismo contemporáneo, las relaciones internacionales entre los países, reflejadas en su frontera común (sobre todo cuando estos países tienen un grado desigual de desarrollo económico), son relaciones de asociación y competencia, donde el proteccionismo o la apertura de la economía, en su conjunto o en sus fronteras, ocurre en función de la afectación de los intereses de los distintos grupos empresariales nacionales.

Matizando un poco se puede afirmar que, en el marco de la competencia internacional, el recurso del comercio exterior permite a los empresarios, por una parte, adquirir maquinaria y materias primas que disminuyan los costos de producción y eleven la productividad y, por otra, obtener niveles de ganancia por encima de la media al vender los productos por encima de su costo de producción, aunque por debajo del precio de los competidores. Al incrementarse la ganancia, se dinamiza el proceso de crecimiento de las empresas y se genera las condiciones para trascender los márgenes nacionales de su actuación. Tal puede ser el caso de un país con alto grado de desarrollo económico, como Estados Unidos. Sin embargo, así como éstos pueden recurrir al mecanismo del comercio exterior para colocar sus excedentes y acceder a nuevos mercados, sobre todo si los productos son altamente competitivos, las políticas proteccionistas pueden nulificar el mecanismo de la competitividad de las mercancías del exterior para proteger el desarrollo de los proyectos nacionales, como resulta ser el caso del proyecto de la industrialización mexicana.

El proteccionismo se origina en la tendencia inevitable (dado su alto nivel de productividad) de las empresas de rápido crecimiento, del recurso del comercio exterior. Y como dicho comercio significa la penetración de mercancías extranjeras que competirán con las locales, las condiciones de mayor productividad de las primeras tenderán a desplazar a las segundas. Así, el peligro que esto significa para los procesos nacionales de acumulación es lo que genera medidas proteccionistas ahí donde hay intereses industriales nacionales que proteger.

Hablar de una política proteccionista en México, por tanto, requiere de una especificación que aborde tanto lo nacional como lo regional (en su ámbito fronterizo), ya que ésta ha sido claramente distinta en la frontera

y en el resto del país debido a que el patrón de acumulación mexicano, sustentado en un proceso de industrialización orientado por la política sustitutiva de importaciones, implicó que las corrientes de mercancías provenientes del comercio exterior que pudieran afectar directa o indirectamente el mercado para los mismos productos producidos por empresarios nacionales, fueran sujetas a un estricto control aduanero. Como la restricción de estas corrientes comerciales afectó el nivel de ganancia de importantes empresas extranjeras, éstas adoptaron el marco de legalidad institucional que favorece e impulsa la industrialización y se convirtieron en empresas "nacionales" que operan sin restricciones y acceden a los mercados protegidos gozando de prerrogativas similares a las de cualquier empresario nacional, aunque con ventajas sobre ellos en los niveles de ganancia en virtud de la reducción de los costos en fuerza de trabajo, materias primas, etcétera, estímulos fiscales, mayor nivel tecnológico que permite una mayor productividad a través del comercio intraindustrial, etcétera, que es lo que ocurre con las empresas conocidas como transnacionales.

Por otra parte, dados el arraigo fronterizo en patrones de consumo de mercancías estadounidenses y la insuficiencia de la industria nacional ya no tan sólo para competir con estos productos, sino para abastecer regular y oportunamente la frontera con aquellos productos que sí son competitivos, la política comercial de la frontera tuvo que ser altamente liberal, y favorecedora de importantes núcleos de la población; tanto de trabajadores como de empresarios industriales, y del sector comercio y de servicios. Al mismo tiempo, como no hay grandes restricciones a las importaciones, la inversión extranjera directa asume características distintas a la realizada en el resto del país. Por ejemplo, la industria maquiladora goza de una fórmula de estímulos más abierta y liberal, sobre todo en la participación de capital extranjero social que es hasta de 100%. Y aunque el nacionalismo proteccionista no está ausente del régimen arancelario de este tipo de empresas (e impone que su producción sea totalmente exportada), ello coincide con el interés empresarial estadounidense que pretende desarrollar procesos de manufactura que signifiquen tan sólo parte de un proceso manufacturero más amplio, y que por depender de mano de obra intensiva incrementen sustancialmente los costos de producción. Estos procesos parciales requieren ser reintegrados hacia el lugar del cual provienen. Con ello se estimula la libre actuación del empresario estadounidense y se evita la afectación de los intereses de los grupos de empresarios mexicanos que actúan en la frontera, que incluso se benefician con los contratos de maquila (en el caso de industriales) y con la derrama de ingresos (en el caso de los comerciantes y prestadores de servicios).

ANTECEDENTES DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN LA FRONTERA

Estudios recientes sobre la dinámica de crecimiento de la economía de la frontera norte de México coinciden en señalar, como explicación fun-

damental de la escasa integración de ésta con la economía nacional, la adopción de dos esquemas diferentes de política aduanera y arancelaria: uno fronterizo y otro nacional, tanto para el tratamiento de las corrientes de mercancías importadas, como para el tratamiento de la inversión extranjera directa.⁴

Aquí conviene aclarar que el trasfondo del argumento de la escasa integración de la economía fronteriza con la nacional se refiere al reducido aprovechamiento del mercado fronterizo por parte de los productores nacionales debido a la gran preferencia que tienen todos los tipos y estratos de consumo fronterizo respecto de los bienes y servicios estadounidenses; esta preferencia viene dada tanto por razones históricas, que reflejan una situación similar desde el periodo colonial y que hoy forman parte de la tradición, el hábito, etcétera, cuanto por razones eminentemente prácticas, como son el mejor precio, mayor calidad, variedad y oportunidad en la adquisición de bienes estadounidenses, en comparación con una escasa oferta nacional de los bienes y servicios requeridos que puede explicarse por la distante localización geográfica de la industria nacional y por la ausencia o limitada presencia de ésta en la frontera. De ahí que, siguiendo a Fernández, la pregunta obligada respecto a la competencia internacional en la frontera sea: ¿por qué la política comercial mexicana en la frontera no ha sido eficaz en términos de su objetivo de sustituir importaciones en el mercado fronterizo por producción nacional?⁵

El razonamiento que parece ser el más objetivo es el que parte de que la apertura comercial de la franja fronteriza, esto es, de la política comercial de libre comercio que prevalece históricamente en las franjas fronterizas, se perfila como la única forma de abrir mayores posibilidades a una industrialización que no puede provenir del impulso de los empresarios nacionales, a la vez que como una forma de resolución al problema del abasto nacional al mercado local de bienes de consumo generalizado. Ahora bien, lo importante de la apertura comercial de la frontera es que, desde una perspectiva nacionalista, sirve como elemento de atracción de grupos poblacionales que le dan una cohesión político-cultural a la misma ya que, dados la lejanía de la región fronteriza respecto de los centros industriales del país y sus escasos vínculos comerciales con los mismos, las relaciones económicas con la pujante industria estadounidense se hacen paulatinamente más intensas. Ya a finales del siglo pasado, algunas de las ciudades mexicanas que son hoy importantes puntos fronterizos, empezaron siendo centros de comercio. También existen otros centros urbanos que, debido la intensificación de las relaciones comerciales entre habitantes y empresarios de ciudades estadounidenses y mexicanas un tanto retiradas de la frontera, como San Diego y Ensenada, B.C., se convierten en prominentes puertos fronterizos en el transcurso de unos cuantos años, como es el caso de Tijuana.

⁴ J. L. Fernández, *op. cit.*, p. 255.

⁵ J. L. Fernández, *op. cit.*, pp. 255-6 y R. J. Ramírez A., *op. cit.*, p. 29.

Hasta finales de la década de los treinta, en la franja fronteriza la situación es de distanciamiento por la insuficiencia de la industria nacional para cubrir la demanda del mercado local, tanto la de bienes de consumo duradero y básicos, como la de insumos para las actividades productivas. No extraña pues que las zonas y perímetros libres signifiquen un mecanismo de desarrollo económico de la frontera en tanto configuran un límite político y cohesionado, coherente con el desarrollo global del capitalismo mexicano que se intensifica en la época de Cárdenas. De hecho, es Cárdenas quien, con un alto sentido nacionalista y con una amplia comprensión de la importancia del establecimiento de los límites geográficos del poder político —es decir, de la territorialidad del Estado— impulsa políticas para poblar con mayor intensidad la frontera y así proteger el territorio y ampliar el mercado nacionales. La colonización del Valle de Mexicali, B.C., es una buena prueba de ello.

Por otra parte, las condiciones favorables que ofrece el sur de los Estados Unidos, tanto para cubrir la demanda local como para absorber los productos y servicios que pudiera ofrecer la economía regional, estimulan el distanciamiento entre el mercado fronterizo y los empresarios del interior del país, estimulando a su vez el crecimiento de un sector empresarial fronterizo fuertemente arraigado a las actividades comerciales, lo que le da el carácter de intermediario, así como una gran interdependencia entre la población de ambas fronteras, básicamente en lo referente a hábitos de consumo, comportamientos sociales y patrones culturales. Ahora bien, el desarrollo mercantil fronterizo, aunque se hace más intenso a partir de fines de los cincuenta, está indisolublemente ligado a sus orígenes. Así, dado que las ciudades fronterizas surgen como puertos de comercio y abasto de los estados y regiones fronterizas, las bases de una estructura industrial son, en la mayoría de los casos, si bien no débiles, sí menos importantes que la estructura comercial, si se entiende que el funcionamiento de la industrialización vía maquiladora, aunque ha propiciado el surgimiento de sectores de empresarios industriales nacionales importantes, está en función de ciclos productivos estadounidenses.⁶ Por ello, la estructura comercial es sumamente ágil e intensa y, aunque está basada en el comercio de gran cantidad de bienes y servicios de origen extranjero, se muestra con mayor flexibilidad en su operación ya que pueden ofrecer bienes y servicios nacionales o estadounidenses según sea el caso: esto es, según la inestable paridad cambiaria característica desde 1982 permita que las corrientes de consumo se orienten hacia bienes nacionales o extranjeros.

⁶ Alejandro Mungaray L., "Contradicciones en el desarrollo de las maquiladoras en Tijuana", en *Economía Informa*, núm. 107, México, agosto de 1983, pp. 25-31.

LA LUCHA POR LA FRONTERA: MECANISMOS NACIONALES DE INTEGRACIÓN

A diferencia de la población de la frontera norte de México que, según el estudio de Urquidi y Méndez,⁷ se ha caracterizado por tener un nivel de bienestar promedio más alto que el resto del país, la población de la frontera sur de Estados Unidos, según el estudio de Clement,⁸ se caracteriza por contar con un nivel de bienestar promedio inferior al de los estados en que se ubica.

Aparentemente, esta caracterización parece fuera de lógica. Sin embargo, la lógica se recupera por dos hechos que son, en realidad, partes de uno solo. En primer lugar, los puertos fronterizos estadounidenses se han convertido, en virtud de las restricciones cíclicas del mercado interno estadounidense y por iniciativa de las grandes sociedades comerciales de ese país, "en polos comerciales capaces de absorber a la clientela mexicana (en una zona de 1000 a 1500 kms de profundidad), consumidora de vestimentas, productos industrializados y bienes de equipamiento hogareño",⁹ lo que no significa que su desarrollo económico haya sido tan intenso como el de las grandes zonas industriales estadounidenses. Más bien y gracias al comercio, se ha desarrollado un sector empresarial intermediario de los grandes grupos industriales del interior de los Estados Unidos que concurren al mercado con una gran variedad de mercancías a precios sumamente atractivos y en volúmenes suficientes, en virtud de que la producción industrial estadounidense se realiza en gran escala.

En segundo lugar, la población mexicana, al tener acceso a los bienes y servicios estadounidenses ofrecidos en las condiciones señaladas, y que son mejores que aquellas en las que se les brindan los productos de procedencia nacional, ven mejorar, con el nivel de ingreso de que disponen, sus posibilidades de acceso a bienes a los que en condiciones normales no podrían acceder; esto es, ven incrementarse su salario real. De esta forma, la relación de vinculación entre la circulación de mercancías y su consumo es sumamente intensa en la frontera que se convierte, por tal razón, en el *único contexto fronterizo* caracterizado por una fuerte presencia de los sectores empresariales comerciales mexicanos y estadounidenses, que lo han convertido en un espacio natural de su actuación como realizadores de mercancías producidas en sitios alejados de la frontera.

La relación de competencia y asociación empresarial que se da en la frontera se puede ubicar en dos niveles: a) la relación de competencia entre empresarios comerciales mexicanos y estadounidenses por conquistar las corrientes de consumo fronterizo y b) la relación de competencia

⁷ V. Urquidi y S. Méndez, *op. cit.*

⁸ Norris Clement, "Perspectivas sobre el desarrollo económico de la región fronteriza del sudoeste de Estados Unidos", en M. Ojeda (comp.), *Administración del desarrollo de la frontera norte*, El Colegio de México, 1982.

⁹ J. Revel-Mouroz, *op. cit.*, p. 10.

entre los empresarios industriales por conquistar, por intermediación de los empresarios comerciales, el espacio de realización fronterizo. Dados los niveles de productividad en que operan ambas industrias y el tipo de economía de escala logrados, tradicionalmente han sido los sectores empresariales estadounidenses quienes han salido mayormente beneficiados. Sin embargo, en la relación de asociación implícita en la de competencia, muchos han sido los empresarios fronterizos mexicanos favorecidos con altos niveles de rentabilidad al operar como intermediarios directos e indirectos de la producción estadounidense, tanto en el mercado estable de la frontera, como en un mercado flotante que acude desde el resto de México a consumir bienes estadounidenses que son más baratos y de mejor calidad que los nacionales.

Ahora bien, la lucha por el mercado fronterizo emprendida por la burguesía mexicana, escondida bajo el manto de la integración nacional de la frontera e impulsada por medidas de política económica, se ha venido dando con mayor intensidad a partir de principios de los sesenta con la elaboración del Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) y hasta hoy con las graves medidas devaluatorias que en lo esencial no hacen más que avanzar el destemple de una industria nacional que hoy se muestra ineficiente y que no avanzó en la restructuración de su estructura técnico-productiva en niveles suficientes a fin de acceder competitivamente con sus productos a disputar ya no tan sólo el mercado fronterizo, sino también el nacional y el internacional, como consecuencia lógica.¹⁰

a) *El Programa Nacional Fronterizo (PRONAF)*

La franja fronteriza se ha convertido en un reto para las dos economías que la comparten y, dado que sus características son tajantemente marcadas por su desarrollo económico desigual, los mecanismos implementados para lograr la conquista de los mercados fronterizos reflejan cierta diferenciación en las distintas etapas de su desarrollo.

La zona del norte de México representa 2 597 km que atraviesan 6 estados, 35 municipios y 34 poblaciones limítrofes. Por tanto, dada la importancia geográfica de este mercado, las actividades que se ha implementado para integrar el consumo fronterizo con la producción nacional, representan el principal objetivo de las diferentes administraciones gubernamentales mexicanas.

Por ejemplo, ya en 1939 se establecían los mecanismos necesarios para intentar resolver este problema mediante el establecimiento de las zonas y perímetros libres de Baja California y Parcial de Sonora. Sin embargo, sólo a partir de la década de los sesenta la implementación de mecanismos

¹⁰ David Barkin, *Crisis, tecnología y transformación industrial en la frontera norte*, La Jolla, Ca., Congreso sobre tecnología y cultura en la frontera México-Estados Unidos, 9-12 octubre de 1983, p. 7.

para la conquista del mercado fronterizo tiende a vincularlo con la producción generada por los empresarios industriales nacionales.

El primer mecanismo implementado fue el PRONAF y representa el primer intento planificado de integración económica, política y cultural a nivel fronterizo, ya que con la participación del Estado como principal ente impulsor de las actividades de programación e invención, tiene por objetivos: elevar el nivel de vida de los fronterizos a través de la implementación de fuentes de trabajo, crear servicios y elevar los niveles de cultura como base del fortalecimiento de una conciencia nacional.

Desde el punto de vista económico, el objetivo principal es impulsar la concurrencia de productos nacionales a la franja fronteriza, aunque el principal obstáculo para ello es que la concurrencia de productos importados estadounidenses es parte de la cotidianeidad del consumidor fronterizo y ejerce una competencia marcadamente discriminatoria para los productos nacionales que, en calidad y en precio, no logran ser más competitivos que los estadounidenses.

De esta forma, entre 1961 y 1965 se desarrolla la implementación de los medios e instrumentos necesarios para impulsar las actividades destinadas a integrar la frontera con la estructura productiva nacional mediante el destino heterogéneo del presupuesto a los municipios que conforman la zona fronteriza, que se invirtió inicialmente en infraestructura a fin de modificar las condiciones físicas de las ciudades fronterizas, correspondiendo a Ciudad Juárez, Chih., el 31.16% de la inversión total del programa. La siguieron Ensenada, B.C. y Nogales, Son. con el 16 y 16.6% respectivamente; Tijuana, B.C. con el 10.2% y Mexicali, B.C. y Piedras Negras, Coah. con el 6.3 y el 6.9% de los 411 millones de pesos de la inversión inicial total.¹¹

A la vez, la implementación de este programa contempló la instrumentación de una política fiscal que estimulara a los industriales y comerciantes a concurrir a la frontera, estableciéndose para ello la exención del pago sobre ingresos mercantiles (1.8%) y un descuento del 25% sobre las cuotas de fletes de ferrocarril. Como resultado de los anteriores estímulos, durante este periodo se dio un incremento considerable de productos nacionales enviados a la frontera, ya que de 434 millones que se vendían en 1960, se pasó a 1 595 millones en 1965, lo que contribuyó a que el índice de retención de ingresos en favor de los empresarios fronterizos se incrementara al pasar de .39 centavos en 1961 a .41 en 1965, lo que coyunturalmente representó para el industrial nacional lograr la apropiación de mayores niveles de ingreso debidos al creciente consumo de productos nacionales en la franja fronteriza.

Sin embargo, como contraparte, en 1963 el gobierno de California emprendió actividades de apoyo a sus localidades fronterizas, en el sentido de que siendo este estado uno de los de más amplio desarrollo indus-

¹¹ A. Bermúdez, *op. cit.*, p. 35.

trial de los Estados Unidos, aprovechara su cercanía con los estados fronterizos mexicanos, donde comparativamente el nivel de ingreso es menor, para impulsar la generación de nuevas ramas de comercio y producción, aprovechando las mercancías defectuosas y los bienes usados desechados en buen estado por los consumidores estadounidenses, lo que viene a mejorar las condiciones de vida del habitante fronterizo que empieza a tener acceso a productos usados que, además de prestarle los mismos servicios que le brindarían productos nuevos, cuestan mucho menos. Así, en la frontera se hacen comunes las "tiendas de segunda" que venden ropa, artículos eléctricos, muebles, etcétera, usados, y los "lotes" de carros usados, generalizándose lo que despectivamente se ha llamado "economía de desecho".

En cuanto al tipo de consumo realizado por los fronterizos, se tiene que, mientras el consumidor fronterizo mexicano destina sus ingresos al consumo de bienes básicos y duraderos que encuentra a menores precios en Estados Unidos, el estadounidense demanda sólo servicios y ciertos artículos suntuarios como artesanías, a través de los centros artesanales que se construyeron dentro del PRONAF. No en balde en los rubros de bienes de consumo duradero y no duradero, los perímetros libres participan con más del 50% de las importaciones nacionales; con el 80% de las importaciones nacionales de legumbres, hortalizas y cereales, y con el 70% de las de maderas y manufacturas de madera.¹²

En estos años, que representaron la etapa inicial de la lucha por el mercado fronterizo por parte de los sectores empresariales mexicanos, se manifestó cierta aceptación por los productos nacionales, misma que básicamente fue mediatizada por los niveles de ingreso de los fronterizos que les siguen permitiendo tener acceso al consumo de productos importados.

b) *El programa de comercialización fronteriza*

La insuficiente capacidad de la planta productiva nacional y de los canales de comercialización para lograr el objetivo de inundar la frontera de productos nacionales, permitió que la demanda por los productos estadounidenses por parte de los consumidores fronterizos mexicanos prevaleciera.

A partir de 1970 y bajo la administración de Luis Echeverría se implementó un nuevo mecanismo para acceder a la conquista de los mercados fronterizos. En lo fundamental, el objetivo del programa fue retener a los consumidores fronterizos en el comercio local e impulsar de nueva cuenta la concurrencia de productos nacionales en esta zona.

El programa denominado "Artículo Gancho" establece la libre impor-

¹² Jesús Tamayo y José Fernández, *Zonas fronterizas (México-Estados Unidos)*, CIDE, México, 1983, p. 94.

tación de artículos importados seleccionados, ya que éstos serían sólo complementarios a los productos procedentes de la industria nacional y debían por tanto mantener un nivel de precios accesible y similar al observado en el comercio estadounidense para retener al consumidor fronterizo y orientar el consumo hacia bienes nacionales.

La forma de estimular la concurrencia de los productos nacionales a la frontera fue mediante la extensión del sistema de devolución de impuestos a las ventas realizadas en la frontera por empresarios nacionales. Además, se otorgó estímulos consistentes en subsidios hasta por 10 años, equivalentes hasta en un 100% a los impuestos de importación que gravaban a los artículos estadounidenses de consumo fronterizo seleccionados. Este estímulo se aplicó también a la importación de maquinaria, equipo y materiales de construcción.

Ahora bien, los requisitos para tener acceso a este tipo de estímulos era contar con un 100% de capital nacional, además de vender los productos importados a precios similares a los vigentes en los comercios fronterizos de Estados Unidos y vender como mínimo un 50% de productos nacionales, con el doble propósito de evitar que el consumidor fronterizo gastara su ingreso en el comercio estadounidense y de que con su consumo beneficiara tanto al empresario intermediario como al industrial nacional. A su vez, la implementación de los Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS) jugó un importante papel, ya que estimuló a los productos nacionales a la venta de sus productos en la frontera norte mediante la devolución de la participación federal en los impuestos indirectos con que se gravaba sus productos.¹³

Mediante estos instrumentos se logró introducir, de manera efectiva, una serie de artículos nacionales y, de nueva cuenta, durante los años 71-73 el índice de retención de ingresos logra incrementarse alrededor de 2 centavos por año, decreciendo a partir de 1974 en virtud de la creciente sobrevaluación del peso con respecto al dólar que originó una fuerte corriente de consumo hacia el exterior.

c) *La devaluación*

El mecanismo de integración nacional de la frontera más singular ha sido, sin duda, la devaluación. Dicha singularidad proviene del hecho de que, a diferencia de los otros mecanismos, que están enmarcados en un esquema creativo de planificación, la devaluación resulta de las acciones de política económica defensiva, en el estricto sentido de la imposibilidad empresarial para competir en los mercados mediante el desarrollo permanente de la productividad.

En los hechos, la política devaluatoria se ha encaminado a modificar

¹³ J. L. Fernández, *op. cit.*, p. 252.

el patrón tradicional de consumo fronterizo en favor de los bienes de origen nacional, al restringir, mediante el cambio de la paridad cambiaria, las corrientes de consumo hacia las importaciones. Esto ha otorgado al industrial mexicano una "inesperada" competitividad que en otras condiciones no puede tener. Así, después de la implementación del PRONAF y del Programa de Artículos Gancho, la retención de ingresos fronterizos totales en la actividad económica local se mantiene siempre arriba de .30 centavos por dólar, llegando como máximo a .43 centavos en 1973. A partir de entonces, la proporción retenida por dólar en la frontera empieza a descender y, con la devaluación de 1976, justo cuando el ingreso retenido está en su nivel más bajo desde 1970, se incrementa hasta el nivel más alto que jamás haya alcanzado la actividad económica fronteriza entre 1950 y 1983. Gracias a la devaluación, el consumo fronterizo se canalizó hacia productos nacionales cuyos productores e intermediarios se vieron altamente beneficiados.

Ahora bien, lo que tradicionalmente explicó el hecho de que la mayor parte del ingreso se canalizara al consumo de bienes y servicios ofrecidos en los centros comerciales de las ciudades de la frontera sur de los Estados Unidos, fue el diferencial inflacionario existente entre las economías mexicanas y estadounidenses, expresado en el menor nivel de precios de las mercancías norteamericanas. Cuando el nivel de precios es mayor en México que en Estados Unidos, la propensión a importar se incrementa en relación directa al incremento del tipo de cambio real sobre el tipo de cambio nominal, ya que cuando el primero es mayor que el segundo, la propensión a importar crecerá debido a que en términos del cambio de pesos por dólar, las mercancías estadounidenses son más baratas que las nacionales, cuyo precio de mercado se encuentra influido por el nivel de inflación interno, que a su vez se asocia a un nivel de productividad menor, como se muestra en un interesante trabajo donde con altos niveles de significancia, el tipo de cambio (τc) es positivamente explicado por el diferencial inflacionario entre México y Estados Unidos ($i p$), y éste a su vez lo es, aunque en relación inversa, por el nivel de productividad manufacturera (w), lo que induce a que el tipo de cambio dentro de un modelo predictivo sea fuertemente influido por el coeficiente de importaciones.¹⁴

Este argumento permite explicar la devaluación a partir de la brecha existente entre los niveles inflacionarios de ambos países como consecuencia de productividades industriales diferenciales, ya que en la medida que México se incorpore al circuito del mercado mundial a través de sus relaciones económicas con Estados Unidos y sus transacciones económicas se rijan en términos del dólar, cualquier variación en los niveles de precios

¹⁴ M. Tonatiuh Aguila, *et al.*, "Primer modelo: devaluación de la moneda y productividad del trabajo", en *Investigación Económica*, México, UNAM, enero-marzo, 1983, núm. 163, pp. 267-276.

estadunidenses afectará la posibilidad de acceso de las mercancías de la industria nacional al mercado mundial.¹⁵

La devaluación, desde la perspectiva del productor nacional, incrementa sus posibilidades de acceder a mayores niveles de ganancia al hacer más competitivas sus mercancías en el exterior y, en este caso, en la frontera. El comerciante fronterizo incrementa también su nivel de rentabilidad al colocar sus productos a mejores precios que los inesperadamente incrementados precios de las mercancías estadounidenses. Sin embargo, esta situación es meramente coyuntural para los productos nacionales, ya que debido al incremento permanente de la inflación en México, los productos del industrial ven disminuir sus posibilidades competitivas respecto a los productos estadounidenses, que no tienen tras de sí una inflación tan elevada y sí un mayor desarrollo de su productividad. Con esto, los comerciantes fronterizos también ven disminuida la posibilidad de mantener un elevado nivel de rentabilidad mediante la compra-venta de productos nacionales y vuelven, por tanto, al comercio de productos estadounidenses hasta donde las necesidades así lo permitan y lo exijan.

El énfasis puesto en la relación internacional de precios como elemento normativo en la orientación del consumidor fronterizo, parte de la intuición cotidiana que permite afirmar que los fronterizos del norte de México se orientan hacia el mercado de productos estadounidenses (sean adquiridos en los centros comerciales de las ciudades fronterizas estadounidenses o de las ciudades fronterizas mexicanas) en función de la defensa del ingreso que realizan los trabajadores mexicanos de la frontera que, ante el implacable avance de la inflación, ven disminuir permanentemente su poder adquisitivo. Por tal razón, afirmar que la orientación de la población fronteriza al consumo de productos estadounidenses es una actitud desintegradora y antinacionalista, es demostrar la ignorancia de la tendencia natural del trabajador por proteger y hacer rendir al máximo posible sus ingresos. Yendo más lejos, esta tendencia es tan objetiva que incluso se observa en el comportamiento del trabajador fronterizo estadounidense.

En un estudio realizado en 1979 en la Escuela de Economía de la Universidad Autónoma de Baja California, en Tijuana, se detectó que el principal factor de atracción que tenían los productos estadounidenses sobre el consumidor fronterizo era su menor precio. Por lo menos ésta es la principal razón que para acudir a comparar el comercio de San Diego, Ca. tiene el 44% de los consumidores de Tijuana que frecuentan los centros comerciales de las ciudades fronterizas estadounidenses. La mejor calidad de los productos es la razón de otro 29% y la mayor variedad y oportunidad es la razón de otro 37% restante.¹⁶ Lo anterior, debidamente

¹⁵ M. A. Rivera Ríos, "Devaluación y crisis", en *Teoría y Política*, núm. 7/8, México, diciembre de 1982, pp. 65-87.

¹⁶ R. J. Ramírez Acosta y Francisco Soto Angli (coords.), "Caracterización del consumidor final fronterizo que se desplaza hacia los mercados de Estados Unidos",

interpretado, significa sin lugar a dudas la búsqueda del trabajador fronterizo de un mayor poder adquisitivo de su ingreso y, vistas así las cosas, el mayor nacionalismo medido a través de la renuncia del innegable derecho de los trabajadores por buscar mejorar su nivel de vida por lo menos hasta donde su salario lo permita, es un indicador injusto e ideologizante que tiene tras de sí la pretensión de cubrir la ineficiencia del industrial nacional para producir mercancías más baratas y competitivas que las estadounidenses, esto es, para elevar la productividad como el principal instrumento de competencia por el mercado de la frontera. Tras esto está la tradicional protección industrial por parte del Estado mexicano y la configuración de empresas que hasta la fecha sólo han podido subsistir como parásitos sociales a través de la política de subsidios y de protección del mercado interno.

Después de la devaluación de 1976, en 1977 se alcanzó el mayor nivel de retención del ingreso al quedar en poder de la actividad económica fronteriza .48 centavos por cada dólar que ingresó en la frontera mexicana. Posteriormente, el nivel de retención ha tenido un franco descenso acuciado por el lacerante proceso inflacionario que se vive en México, con lo cual no sólo no se ha recuperado ese nivel y, para 1981, sólo .04 centavos de cada dólar que ingresa son retenidos por los empresarios en términos de las compra-ventas realizadas.

En virtud de los diferenciales de inflación, y por tanto del tipo de cambio nominal y real, la propensión a importar se va incrementando aceleradamente. Las devaluaciones de 1982 logran frenar el acelerado consumo realizado en los centros comerciales de las ciudades fronterizas estadounidenses, elevando el coeficiente de retención a .14 centavos por dólar, gracias a que para "enero de 1983 la diferencia de precios entre uno y otro lado de la frontera en los productos básicos era de más del 500%".¹⁷ Sin embargo, el alto índice inflacionario de México tiende a que los productos nacionales que inundan el mercado de la frontera pierdan en el futuro su inesperada competitividad y que el consumo de la población de la frontera vuelva a reorientarse hacia los productos estadounidenses, como lo demuestra el mismo índice, que descendió abruptamente hasta .10 centavos en 1983 y en el primer trimestre de 1984 a .06, debido al descenso de la diferencia en los precios de las mercancías, principalmente en las de consumo básico y generalizado. Esto invita a pensar, sin que ello sea un ejercicio meramente especulativo, en una nueva devaluación o en un proceso de ajuste cambiario cotidiano que permita retener, ante el lento recambio de la planta productiva nacional en pro de una mayor productividad, el ingreso fronterizo en favor de los industriales y

en *Cuadernos de Investigación del Centro de Investigaciones Económicas y Sociales*, núm. 1, Tijuana, otoño de 1979, p. 15.

¹⁷ Jorge Bustamante, "Frontera norte: Elevación de precios", en *Excélsior*, México, 23 de julio de 1984.

comerciantes nacionales que concurren en la frontera. Los indicadores de que se dispone indican una sobrevaluación del peso con respecto al dólar si se atiende a que, en tanto en el mercado libre se pagó en diciembre de 1984 159.3 pesos por dólar, en términos reales (con un ajuste por inflación) debería haberse pagado 378.3 pesos por dólar.

Lo anterior es una interpretación práctica y útil de la relación entre la devaluación y la orientación del consumo fronterizo en el norte de México. Ahora bien, ¿qué es lo que ha pasado en estos últimos años en los patrones de consumo de la población fronteriza de México y Estados Unidos?

En primer lugar, por primera vez en la historia fronteriza y en virtud de la ola devaluatoria de 1982, el comercio se ha visto inundado de mercancías nacionales que, en las condiciones actuales, ha visto incrementado su nivel de ventas como nunca, pues ahora tiene que abastecer un inesperadamente incrementado mercado de consumidores locales que antes gastaban sus pesos en los centros comerciales de las ciudades de los Estados Unidos y que ahora se ven obligados a comprar en el comercio local donde sus ingresos les rinden más. Además, abastece las necesidades de los consumidores estadounidenses que ven rendir más sus ingresos haciendo sus compras en los comercios de las ciudades fronterizas mexicanas. En consecuencia, el incremento de las ventas en la frontera norte de México obedece a la mejoría relativa de los precios de los productos nacionales en relación con los estadounidenses debido a la devaluación, y no a un mejoramiento de la productividad.

En segundo lugar, estas elevadas ventas tienen su contrapeso en un deterioro sin precedentes del salario real de la fuerza de trabajo en la frontera norte de México. En efecto, paralelamente al descenso del nivel de ingresos que retiene el empresario fronterizo, especialmente el comerciante a partir de 1978, el salario real de la fuerza de trabajo ha venido en franco descenso y sin posibilidad de recuperación desde la devaluación de 1976.

La tendencia descendente del salario real es de vital importancia debido a que indica la pérdida permanente de las posibilidades materiales por acceder a un mínimo y decoroso nivel de vida. Tan sólo en el periodo transcurrido entre las dos grandes devaluaciones, el incremento de los precios ha sido del orden de 480%; y para 1984 es del 815% respecto a 1980. En este último año, en tanto que el salario mínimo de un trabajador es de \$680.00 pesos, el precio de un kilo de carne llegó a costar hasta \$800.00 pesos en Baja California. En 1984, el salario real de la frontera norte de México es la mitad de lo que era en 1976. Dicho de otra forma, el nivel de vida en vez de mejorar, se ha deteriorado en aproximadamente la mitad en tan sólo siete años, lo cual no ha podido evitarse ni con los incrementos salariales decretados para la zona. Como señala Carrillo, ahora sí que la orientación del patrón de consumo fronterizo hacia los pro-

ductos nacionales “se ha convertido en un recurso obligado y no conscientemente deseado”.¹⁸

Es claro entonces que la orientación del consumo fronterizo hacia productos nacionales se ha dado por vías coercitivas mediante la afectación de los ingresos de la población trabajadora fronteriza, principalmente la que percibe el salario mínimo, de tal forma que al incremento inusitado de las ventas de productos nacionales en la frontera y de las ganancias que ello ha significado a industriales y comerciantes nacionales durante los últimos años, ha correspondido un fuerte descenso del salario real de la fuerza de trabajo.

Por último, considerando los grupos sociales ligados a la estructura de propiedad de los medios de producción, es posible afirmar que el círculo vicioso de inflación-devaluación-inflación fermenta las condiciones para una peculiar manera de obtención de la ganancia a través de la política inflacionaria que permite, en condiciones de proteccionismo, el proceso de reproducción ampliada en el interior del capitalismo mexicano y, concomitantemente, el desarrollo singular, mercantil y capitalista de la frontera.

Así, si los últimos años, desde 1982, han sido catastróficos para la población asalariada de México, para la de la zona fronteriza del norte de México han sido peores, ya que profundizando aún más las desigualdades inherentes al desarrollo de la zona, las medidas devaluatorias y el proceso inflacionario resultante tuvieron un impacto depredador en el poder adquisitivo de los sectores sociales mencionados y (contra todas las declaraciones existentes) un repentino efecto de auge para los distantes grupos de los empresarios más grandes y fuertes de la región. Esta hipótesis interpretativa pudiera ser más que eso, si a lo anteriormente dicho se suma el hecho de que la frontera norte tuvo durante 1983 el crecimiento inflacionario regional más alto del país, ya que en tanto los precios al consumidor tuvieron un alza promedio del 150% a nivel nacional respecto a 1982, en la región el alza fue de 168%, en tanto que para 1984, el incremento respecto al año anterior fue del orden del 146%. Estos elevados incrementos que se observan en el nivel de precios de casi todos los bienes y servicios que se ofrecen en la frontera están sirviendo para fundamentar nuevas políticas de desarrollo fronterizo que, pese a los buenos deseos con que se instrumentan, han sido aprovechadas por grupos que han hecho de la inflación y de la devaluación un *modus vivendi* en virtud de las ganancias que les están retribuyendo.

De esta forma, los números permiten observar que quienes se han visto más afectados por la inflación y la devaluación han sido los obreros, los trabajadores del comercio y los servicios, y los campesinos, a quienes el salario real les ha descendido en grandes proporciones. Con el aumento decretado para 1985, el salario real ha recuperado, sólo en el momento

¹⁸ Jorge Carrillo, “Crisis en la frontera norte”, en *Uno más Uno*, México, 12 de septiembre de 1983.

del decreto, su nivel de mediados de 1981, ya que conforme el año avanza será abatido por el acuciante incremento de los precios. De hecho, la política salarial de la región fronteriza ha sido tan irreal que los salarios mínimos reales han venido funcionando desde mediados de 1983 por arriba de los salarios mínimos oficiales, debido a la escasez de fuerza de trabajo que ello ha acarreado, ante la posibilidad de obtener mucho más por el mismo trabajo en el lado estadounidense. Basta abrir la página de empleos de cualquier periódico fronterizo para darse cuenta de la necesidad que tienen las industrias maquiladoras de trabajadores y de que los salarios ofrecidos están por encima del mínimo, sin que ello signifique una conversión altruista del sector empresarial.

Después se encuentran los sectores medios, que tienden cada vez más a ser deprimidos en cuanto a sus aspiraciones de solvencia económica y de ascenso social. Por lo que se refiere a los grupos empresariales, si algunos han tenido problemas han sido los industriales no ligados a las maquiladoras que, en condiciones de coexistencia con fuertes y productivos comerciantes estadounidenses y de relativamente libre flujo de comercio en la frontera, encuentran poco fértil la inversión industrial como campo de aplicación de su capital. Con todo, ni siquiera éstos han perdido; hay quienes han cerrado sus fábricas, especialmente los pequeños, e incurrido en actividades especulativas. Y en cuanto a los empresarios en actividades comerciales y de servicios, a estas alturas ¿quién podría creer que han sido perjudicados? Si el incremento de precios al consumidor ha sido tan alto es precisamente porque ellos no han perdido, ya que en la situación actual los comerciantes de todos los niveles inventan la escasez e incrementan los precios. Además, la creciente demanda de los bienes nacionales por parte de los consumidores fronterizos de ambos lados ha generado un inesperado mercado que ha dado lugar a una circulación de mercancías como nunca antes fue vista. En este contexto, se ha dado un fuerte proceso centralizador del capital en esta actividad que ha significado la atracción de capitales desde regiones distantes del interior hacia la frontera, en busca de los altos beneficios existentes, como es el caso de la empresa comercial Blanco del Distrito Federal, que recientemente absorbió a los grupos regionales Limón, que operaban estatalmente en Baja California, y Metropolitán, cuya operación se limitaba a la ciudad de Ensenada, Baja California. Lo mismo se observa con la empresa estatal CONASUPO que, a partir de 1982, ha incrementado de manera sustancial sus operaciones en la frontera; con la empresa regiomontana Astra, que a partir de 1984 inició operaciones a nivel estatal en Baja California, y con la empresa sinaloense Ley, que hoy está en Tijuana.

Conclusión contradictoria es la que resulta de estas notas, ya que, en las condiciones actuales, si aumenta la proporción retenida por parte de la actividad económica fronteriza de cada dólar que ingresa a la frontera, ello habrá sido posible gracias a una política devaluatoria que, a la vez que estimula la realización de mercancías nacionales en el mercado fron-

terizo y cristaliza la ganancia industrial, hace descender inevitablemente el salario real de la fuerza de trabajo fronteriza, lo que quiere decir hasta hoy que, cuando el mercado fronterizo presente una coyuntura favorable para la producción nacional, será porque ha sido duramente golpeada la clase trabajadora mexicana en general, y en particular la que habita en la frontera norte de México.