

Definición y perspectiva de la región fronteriza*

*Bernardo González-Aréchiga
José Carlos Ramírez*

Introducción

LA REGIÓN FRONTERIZA del norte de México está pasando una vez más por un periodo de redefinición.¹ Virtualmente todos los elementos que describen su estructura están cambiando a grandes pasos o hay propuestas serias para su modificación sustancial. Estas tendencias, que habrán de consolidarse en la década de los noventa, están presentes en todo el ámbito de la vida social; desde las mismas leyes hasta las relaciones de poder con el exterior y el resto del

* Los autores agradecen el financiamiento conjunto de El Colegio de la Frontera Norte y la fundación Friedrich Ebert, así como el apoyo de investigación de Antonio Cárdenas, Blanca Coronado, Olimpia Ponzo y María Esther Hernández H.

¹ El término frontera o región fronteriza del norte de México se utiliza aquí en términos de las relaciones funcionales que establecen los agentes mexicanos con los estadounidenses. Son parte de esta región todas las comunidades con un alto grado de interacción económica con Estados Unidos; como aproximación al concepto utilizado, que tendría que definirse en términos de gastos e ingresos generados fuera del país, se utiliza la colindancia y las zonas incluidas en los regímenes de franja fronteriza y zonas libres. Estos temas se discuten a lo largo del texto; una discusión del ámbito geográfico de esta "región" aparece en: Jesús Tamayo y José Luis Fernández, "El marco geoeconómico fronterizo", en *Zonas Fronterizas: México-Estados Unidos*, México, CIDE, 1983 (Colección Estudios Políticos 2), René M. Zenteno Quintero y Rodolfo Cruz Piñero, "Un contexto geográfico para la investigación demográfica de la frontera norte", *Estudios Demográficos y Urbanos* 7, vol. 3, núm. 3, septiembre-diciembre de 1988, pp. 399-423, y Tito Alegría, "La ciudad y los procesos transfronterizos entre México y Estados Unidos en *Frontera Norte* 2 vol. 1, núm. 2, julio-diciembre de 1989, pp. 53-90.

país. Ahí “todo parece mostrar el prestigioso brillo de la novedad (y el cambio)”.²

El objetivo de este trabajo es proponer algunos escenarios que describan la posible transformación de la región ante la multitud de cambios que se avecinan en los próximos diez años. Para ello nos apoyaremos en una literatura heterogénea y desigual, cuya base de conocimiento está sustentada en investigaciones de “momento” con poca o nula reflexión sobre los procesos de largo plazo.³ La gran velocidad con que ocurren los cambios sociales en esta región constituye una dura prueba para la construcción de objetos de estudio permanentes, o de indicadores básicos,⁴ pues aunque se ha avanzado en la recolección de datos no se puede decir lo mismo de la expansión de conocimiento teórico; hacen falta estudios unificadores sobre la frontera.

Pero, paradójicamente, esta característica distintiva de los trabajos fronterizos es lo que permite recorrer el amplio espectro de temas que forman el entretejido social de la región. El carácter atomizado y parcial de la información contenida en dichos trabajos si bien limita la formulación de modelos basados en pronósticos estadísticos, abre la posibilidad de analizar con detalle la frontera a través de las investigaciones principales, tal como lo hicimos nosotros. En particular, agrupamos los diversos trabajos en bloques

² Óscar Contreras, “La industria en Baja California (1890-1982)” en *Historia y desarrollo industrial de México*, Concamin-Colegio de Jalisco, México, 1988, p. 37.

³ Otro resultado es que con frecuencia, dada la rapidez con que se suceden los cambios, los resultados estáticos se analizan falazmente como tendencias a largo plazo; por ejemplo, si la frontera se diferencia del centro por la mayor importación de artículos básicos, se salta a la “conclusión” mecánica de que esta forma de integración con EUA no sólo es mayor, sino que la brecha entre el centro y la frontera crece en el tiempo. Éste ha sido un gran obstáculo para “acumular conocimientos” en un área de estudio relativamente “nueva”.

⁴ Una evaluación general de la bibliografía sobre el tema aparece en Frida Espinoza y Jesús Tamayo, *El estado de la investigación nacional acerca de la frontera norte de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, agosto de 1985, 46 pp. (Colección Avances de Investigación). La descripción del campo de estudio puede verse en: *Guía internacional de investigadores sobre México*, México, El Colegio de la Frontera Norte y el Centro de Estudios México-Estados Unidos, 1987, 719 pp.; Bernardo González-Aréchiga, “Perspectivas de la investigación social en la provincia mexicana: elementos de discusión”, *Bricolage*, vol. 1, núm. 2, julio-diciembre, 1988, pp. 7-46, y Alberto Hernández H. y Jorge Carillo, “Una década de estudios sobre la frontera México-Estados Unidos”, Tijuana, ponencia presentada en el Congreso Internacional sobre Fronteras en Iberoamérica: Ayer y Hoy, Universidad Autónoma de Baja California, agosto, 1989.

comunes logrando identificar siete “interpretaciones base” sobre el crecimiento y la composición de la región. Esto nos permitió, llegado el momento, construir ocho escenarios que describen a grandes rasgos algunas de las transformaciones más probables en la estructura y la forma de operación de la frontera.

En estos escenarios se exponen visiones contrapuestas que hablan de una región debatida entre la sujeción al poder central y la búsqueda de una mayor autonomía regional o entre la “nueva leyenda negra” de una frontera controlada por empresarios desnacionalizados y otra guiada por democracias nacionales auténticas. En fin, se mezclan tantas concepciones encontradas como estudios hay, pero todas bajo un denominador común; la idea de cambio. Por eso consideramos que la exposición de las diferentes interpretaciones sobre la evolución de la frontera justifica el método adoptado y sustenta la hipótesis de que la región se enfrentará a cambios estructurales de primer orden en los próximos años.

En cuanto a su estructura, el trabajo se divide en dos secciones: en la primera, se desarrollan las siete “interpretaciones base” de la transformación y dinámica fronteriza. Cada una de ellas es presentada por separado con el fin de discutir sus principales argumentos y presentar alguna información estadística de apoyo. A lo largo de la presentación, y en la medida en que es necesario, las interpretaciones contrastan entre sí. En la segunda parte, se construyen ocho escenarios alternativos a partir de los mecanismos de transformación identificados en la primera sección. Una vez más, cada uno de ellos es discutido por separado tratando de presentar con claridad el significado de los cambios asociados a cada uno de ellos. Finalmente, se presenta una breve sección de conclusiones.

Las “interpretaciones base” sobre el cambio de la frontera norte

En esta sección se presentan las siete interpretaciones alternativas acerca de la evolución de la región fronteriza que aparecen en la bibliografía especializada y que consideran como principal fuerza de cambio los siguientes factores; *a*) las reglas de juego *de facto* de las relaciones fronterizas; *b*) la apertura comercial del país y las políticas macroeconómicas; *c*) la evolución del mercado mundial; *d*) la legislación regional y los acuerdos binacionales que afectan a la frontera; *e*) las condiciones de acumulación de capital; *f*) los procesos endógenos de la región (cambios políticos y de conformación de gru-

pos de poder) que inciden sobre la capacidad de gestión con la federación, y g) la creciente competencia de la frontera con otras regiones del país por las ventajas de la "apertura". Cada uno de estos determinantes es analizado en forma independiente tomándolos como enfoques opcionales para explicar la dinámica fronteriza.⁵

Las reglas del juego regionales

La primera interpretación, que surge de la bibliografía más temprana de los estudios fronterizos, sostiene que los agentes económicos de la región han desarrollado una serie de "reglas del juego de la relación trasfronteriza" que difieren *de facto* de las reglas formales de intercambio comercial;⁶ incluso, se extienden más allá de las diseñadas ex profeso para esas regiones, como son los regímenes de zona libre y franjas fronterizas. Milton H. Jamail las define como aquellos patrones de comportamiento que emergen de las fronteras con el propósito de franquear las limitaciones impuestas por las leyes o suavizar los complejos problemas de jurisdicción; son reglas no escritas y no oficiales que afectan la migración internacional, el contrabando, procedimientos y prácticas informales de cooperación policiaca, etcétera.⁷

Además de los ejemplos anteriores conviene citar el de la doble ciudadanía. Muchos padres mexicanos residentes en las ciudades fronterizas deciden que a sus hijos les conviene tener "doble ciudadanía" y preparan los nacimientos en hospitales de la frontera sur de Estados Unidos donde, según la costumbre, se registran como ciudadanos estadounidenses. Posteriormente, ya de regreso a Méxi-

⁵ En el análisis general de los "dogmas del desarrollo económico" se han identificado los siguientes "fundamentalismos": del capital, de la agricultura, de la industrialización, de la sustitución de importaciones y de la planificación. Podríamos agregar el dogma en boga que es la promoción de exportaciones. Una discusión lúcida de estos puntos aparece en: Pan A. Yotopoulos y Jeffrey B. Nugent, "The record of economic development and the disillusionment with development economics", en *Economic of Development: Empirical investigations*, Nueva York, Harper and Row, 1976, pp. 3-17. El método adoptado en este trabajo es semejante al de esos autores.

⁶ Véase por ejemplo la colección de ensayos que aparece en Mario Miranda y James W. Wilkie (eds.), *Reglas del juego y juego sin reglas en la vida fronteriza*, México, ANUIES-Profmex, 1985.

⁷ Véase Milton H. Jamail, "De facto rules Along the United States-Mexican Border", en Mario Miranda y James W. Wilkie, *op. cit.*, pp. 111-126.

co, se registran como ciudadanos mexicanos. Este doble registro es costoso para las familias mexicanas, porque implica cubrir altas cuotas hospitalarias estadounidenses, pero es considerado como una "herencia" que se entrega a los hijos desde el nacimiento y que les otorga mayores oportunidades de educación, servicios asistenciales y empleo de por vida. En muchas familias este es el primer paso que prepara a los hijos para una vida intensamente binacional.

En la práctica, fenómenos tales como la obtención de la doble ciudadanía, la migración de mexicanos que residen legalmente en Estados Unidos hacia ciudades fronterizas mexicanas y los patrones de distribución de visas estadounidenses, dan vida a toda una cultura de trabajadores transmigrantes, visitas y compras en Estados Unidos que afectan los gustos, preferencias y los patrones de consumo de la población, con hondas repercusiones en las economías regionales.⁸ Según información del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos, en 1975 había 51 922 residentes fronterizos con tarjeta verde que les permitía cruzar diariamente la frontera para trabajar en el suroeste de Estados Unidos; las estimaciones para 1983 eran de alrededor de 100 000.⁹ Cálculos para fechas más recientes revelan que esta cifra ha disminuido.

De acuerdo con la Encuesta Socioeconómica Anual de la Frontera de 1987, realizada por el Colegio de la Frontera Norte, 44.4% de la población no tenía ningún documento legal que le permitiera cruzar la frontera; asimismo, solamente 4.3% de la población (equivalente a 33 961 personas) tenían tarjeta verde o eran ciudadanos estadounidenses, que son las condiciones puestas por Estados Unidos para permitir la trans migración. A pesar de esto, 7.8% de la población de 12 años y más se declaraba ocupada en Estados Unidos. Esta situación es muy semejante a la de Ciudad Juárez, aunque ahí el porcentaje de la población sin visa es mayor (50.6 por ciento).

⁸ Para una discusión de estos temas veáanse Beatriz Acuña González, *El trabajador mexicano en Estados Unidos, trans migración y desarrollo económico en la frontera Tijuana-San Diego*, Mexicali, IIS-UABC, octubre 1984 (reporte terminal de investigación), Tito Alegría, "Ciudad y trans migración en la frontera norte", Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1989, inédito, y Bernardo González-Aréchiga, "U.S. visas and income distribution in northern Mexico", Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1987, inédito.

⁹ Véase una amplia discusión de las fuentes en: Beatriz Acuña González, "Trans migración legal en la frontera México-Estados Unidos", *Ciencias Sociales*, serie 3, núm. 1, 1986 (Colección Ciencias Sociales), y Beatriz Acuña González, *El trabajador mexicano en Estados Unidos...*, *op. cit.*

Las relaciones entre la población de ambos países se manifiesta en más de 140 millones de cruces de la línea divisoria cada año y en un intercambio fronterizo total del orden de 3 500 millones de dólares.¹⁰ En 1988, los egresos nacionales por viajeros fronterizos fueron de 2 092 millones de dólares mientras que los ingresos fueron de 1 450 millones. Debe enfatizarse que en estos gastos sólo participa la mitad de los tres millones que componen la población fronteriza que tienen visa para cruzar la línea internacional.¹¹ Además debe señalarse que, en 1985, las “importaciones hormiga” (compras directas de la población en Estados Unidos) representaban 39% del gasto total de la población en Nogales, 29% en Nuevo Laredo, 22% en Ciudad Juárez, 16% en Matamoros, 14% en Tijuana, y 9% en Mexicali.¹²

Los datos anteriores ponen de manifiesto que los lazos informales son tan fuertes en la frontera que los determinantes básicos de la interacción binacional parecen estar regidas por una cultura de usos y costumbres “no oficial”, cuya característica más sobresaliente es la asimetría de poder en favor de los norteamericanos.¹³

La brecha entre las leyes y los deseos del electorado fronterizo (The border constituency) es una constante que no sólo está presente en las reglas *de facto*, sino que influye en la misma legislación, cuando los intereses regionales son muy poderosos,¹⁴ o en la relación centro-frontera.¹⁵ Esto ha llevado a los analistas inscritos en esta primera “interpretación base” a proponer análisis prospectivos sobre la frontera que reconozcan el carácter oficial de las redes informa-

¹⁰ Por ejemplo, en 1985, hubo 76.9 millones de cruces del lado mexicano hacia el estadounidense. Véase Banco de México, *Informe Anual, 1985*, México, 1986. En 1987, el número de cruces rebasó los 140 millones; véase *Boletín Estadístico de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres del País*, México, Secofi-Dirección General de Asuntos Fronterizos, varios números.

¹¹ Esta participación es además muy desigual. Una estimación de los determinantes del consumo externo aparece en: Bernardo González-Aréchiga, “U.S. visas and income distribution...”, *op. cit.*

¹² Estos datos se derivan de la III Encuesta Socioeconómica Anual de la Frontera realizada por el Colef en agosto de 1985.

¹³ Esta idea ha sido desarrollada por Jorge A. Bustamante principalmente en dos trabajos: “La interacción social en la frontera México-Estados Unidos: un marco conceptual para la investigación”, en Roque González Salazar (comp.), *La frontera del norte de México. Integración y desarrollo*, México, El Colegio de México, 1980, pp. 26-45, y “Frontera México-Estados Unidos; reflexiones para un marco teórico”, *Frontera Norte*, vol. 1, núm. 1, enero-junio de 1989, pp. 7-24.

¹⁴ Esta tesis ha sido sostenida por Dale Beck Furnish, “Border laws and other artificial constraints”, en Mario Miranda y James W. Wilkie, *op. cit.*, pp. 73-96.

¹⁵ Esta interpretación es de Jesús Tamayo.

les transfronterizas, como un medio para favorecer el diálogo entre países y facilitar la realización de las funciones fronterizas.¹⁶

La apertura fronteriza y la política macroeconómica

La segunda interpretación está suscrita por los trabajos que postulan que el futuro de la frontera depende de las condiciones generales de la apertura comercial del país y de las políticas macroeconómicas generales. En particular se trata de investigaciones que atribuyen como determinantes principales de los cambios experimentados por la frontera: el aumento en la tasa de subvaluación del peso; la caída del poder de compra de los fronterizos, que los obliga a recurrir a bienes sustitutos nacionales; la disminución en el porcentaje de la población que puede cruzar la frontera cotidianamente y el aumento en el grado de apertura general de la economía.¹⁷

Ejemplo de esas transformaciones lo constituyen la “cerrazón” mayor de la frontera al mercado externo, comparada con el resto del país, y la acelerada expansión de su sector formal. Datos recientes señalan que, en efecto, las poblaciones fronterizas han disminuido su porcentaje de gastos en el exterior (medido como importaciones estatales más transacción fronteriza) de 23% en 1970 a 6.7% en 1985, como consecuencia de las variables arriba descritas. Otros indicadores que apoyan esta idea señalan que el peso del

¹⁶ Véase Ellwyn R. Stoddard, “Structural and functional approaches to border policymaking: Viewing the U.S. Mexico border as divisive barrier or integrative system”, en *Una frontera, dos naciones: Implicaciones de las políticas y solución de los problemas*, México, ANUIES-Profmex, 1988, pp. 159-194.

¹⁷ Véase Charles J. Ellard, “Anatomy of a peso devaluation: The effect of the peso devaluation of 1982 on sales and employment on the Texas side of the border in the Lower Rio Grande Valley”, *Journal of Borderlands Studies*, vol. 8, núm. 2, primavera de 1985, pp. 39-50; Alejandro Mungaray Lagarda, “La actividad económica fronteriza”, en David Piñeira Ramírez (coord.), *Visión histórica de la frontera norte de México*, tomo III, Mexicali, UABC, 1987, pp. 376-390; Bernardo González-Aréchiga, “Zona libre, franjas fronterizas y el GATT: Hacia una nueva división regional del trabajo”, en Gustavo del Castillo (comp.), *México en el GATT: ventajas y desventajas*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1986, pp. 75-106; Bernardo González-Aréchiga, *Vinculación fronteriza a Estados Unidos y su cambio con la crisis*, Tijuana, Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México, 1985, p. 54; Nancy J. Merritt and James McCullough, “Changes in out-shopping attitudes from economic pressure on Mexican consumers”, *Journal of Borderlands Studies*, vol. 8, núm. 2, primavera de 1985, pp. 81-90.

abasto externo ha disminuido de 47% del PIB fronterizo en 1970, a 20.2% en 1985; al mismo tiempo las importaciones como porcentaje del PIB nacional pasaron de 12.5 a 19.3 por ciento.

Una situación igualmente contrastante sucede con los sectores formales, pues mientras que en el país pierden importancia en el empleo total generado, en la frontera ganan terreno con el crecimiento de la industria maquiladora de exportación (IME). Por ejemplo la IME absorbe en Ciudad Juárez 30.1% de la población económicamente activa y 9.7% en Tijuana.¹⁸ La tasa de crecimiento del empleo maquilador en estas plazas ha sido del 13.0 y 17.7% anual, respectivamente, entre 1980 y 1988. Esta expansión de la IME ha inducido el crecimiento del comercio formal orientado al mercado doméstico (debido a un alto margen de subvaluación) a la vez que ha disminuido el porcentaje de desempleo abierto (0.7 y 1.1 en Ciudad Juárez y Tijuana para 1989 respectivamente)¹⁹ o que recibe ingresos inferiores al mínimo, en una proporción mayor al promedio nacional. Debido a ello los defensores de esta visión estiman que, contra lo argumentado por la primera "interpretación base", los cambios en las condiciones económicas (como son un dólar caro y la caída de los salarios reales de la población) reducen la brecha entre los intereses y los deseos de los fronterizos así como el espacio de acción que abren las leyes, pero no porque la legislación sea más flexible, sino porque ante la crisis los deseos se reducen hasta hacerse más consistentes con las posibilidades que ofrece la legislación. Aquí está implícito el planteamiento de que el peso relativo de las actividades "informales" ha disminuido durante las últimas décadas.²⁰

Los determinantes externos

En esta visión, los determinantes fundamentales del futuro de la región fronteriza están dados principalmente por los ajustes en las

¹⁸ Estas cifras provienen de la Encuesta Socioeconómica Anual de la Frontera de 1987.

¹⁹ Las tasas de crecimiento del empleo provienen de cifras oficiales del INEGI; los datos para la población fueron estimados por el Programa de Estudios de Población del Colef.

²⁰ Cf. Alejandro Dávila Flores, "La industria maquiladora", *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 11, noviembre de 1989, pp. 945-949; Alejandro Mungaray Lagarda y Patricia Moctezuma, "La disputa del mercado fronterizo 1960-1983".

economías y políticas de intercambio de los mayores socios comerciales de México.²¹ En rigor, se pueden distinguir dos vertientes en esta interpretación. La primera, que es la más radical, propone que los agentes clave para el futuro de la frontera son externos e incluso llegan a afirmar que la transformación más decisiva podría estar en manos de agentes que todavía no están presentes. Esto hace referencia a los inversionistas extranjeros que se espera transformarán la industria, el turismo, la infraestructura y hasta los servicios en la próxima década. El optimismo está cifrado en el exitoso desempeño de la IME (que registró una tasa de crecimiento de 13.6% durante la última década en el renglón de los empleos)²² y en las halagüeñas perspectivas productivas de la gran minería y de la industria automotriz de exportación no maquiladora.²³

La segunda vertiente está encadenada a la anterior y sostiene que la política económica nacional básicamente reacciona a las presiones externas. Por lo tanto, la interpretación precedente, que le confiere a la política macroeconómica nacional un gran peso para determinar el futuro de la frontera, carece de sentido. Aquí prevalece la idea de que el estado mexicano no está diseñando una estructura económica para el país sino más bien para responder con mayor eficacia a las condiciones externas.

Actualmente la mayoría de los estudios de esta vertiente acentúan cuatro elementos fundamentales: la estabilidad económica en Estados Unidos; la política de ese país con respecto a México y los conflictos binacionales; los efectos comerciales sobre México del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, y la evolución del comercio mexicano con los principales países de la Cuenca del Pacífico.²⁴ No obstante el acuerdo generalizado sobre

²¹ Un trabajo que adopta esta tesis es: Jesús Tamayo, *Frontera, políticas regionales y políticas nacionales en México*, Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California, p. 25, (Colección Cuadernos de Ciencias Sociales, núm. 1 serie 4).

²² Véase Bernardo González-Aréchiga y José Carlos Ramírez "Perspectivas estructurales de la industria maquiladora", *Comercio Exterior*, septiembre de 1989.

²³ Véase José Carlos Ramírez (coord.), *La nueva industrialización en Sonora: el caso de los sectores de alta tecnología*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, 1988.

²⁴ Las referencias a estos temas son múltiples; algunos trabajos recientes son: Gustavo del Castillo, "Política de comercio exterior y seguridad nacional en México: Hacia la definición de metas para fines de siglo", *Frontera Norte*, vol. 1, núm. 1, enero-junio de 1989, pp. 25-48; Sidney Weintraub, *México frente al Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos*, México, Diana, 1989 (Colección Alternativas para el Futuro); Ibañín, *México ante la Cuenca del Pacífico*, México, Diana, 1988 (Colección Alternativas para el Futuro), y Bernardo González-Aréchiga

la importancia de estos puntos existen debates no resueltos en temas como el de la frontera y las relaciones México-Estados Unidos, y en particular el relacionado con los grados de libertad que tiene el país para adoptar políticas discrecionales ante las presiones de la economía internacional.²⁵ También hay diferencias de opinión acerca de la capacidad de influencia de la política estadounidense con respecto a México.²⁶

En cualquier caso el futuro de la frontera depende, según esta visión, de: los acuerdos binacionales de comercio; la ampliación de las cuotas de importación de textiles mexicanos dentro del acuerdo multifibras; la administración del régimen aduanero en lo que se refiere a las exportaciones mexicanas en el Sistema Generalizado de Preferencias estadounidense; los posibles acuerdos binacionales en materia aduanera y de transporte; la aprobación del Congreso estadounidense de las condiciones de vida y trabajo de la mano de obra maquiladora mexicana; los acuerdos y prácticas de protección del medio ambiente en la frontera; las políticas de control de la migración ilegal de mexicanos y las prácticas de financiamiento de infraestructura.²⁷

y José Carlos Ramírez, *La inversión asiática en Baja California: Un caso diferente de especialización regional*, México, Seminario sobre Reconversión Industrial, Inversión Extranjera y Territorio, (UAM-Xochimilco y CREDAL), julio de 1989.

²⁵ La síntesis de estos desacuerdos rebasa con mucho las intenciones de este trabajo; un estudio que sintetiza algunos aspectos centrales de la discusión y sugiere una estructura en términos de las percepciones de la interacción (un juego de suma cero, positiva o negativa) en términos de fines y medios compartidos aparece en: Manuel García y Griego y James Wilkie, "La migración de mexicanos a Estados Unidos y las posibilidades de colaboración binacional: cuatro marcos conceptuales", Irvine, "Critical issues in United States-Mexico relations" (UC-Mexus), 1989, inédito. Otro trabajo reciente que discute el sentido del término "interdependencia" es: Víctor L. Urquidi, "Bases de una mayor integración económica entre México y Estados Unidos", en *Interdependencia; ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.

²⁶ Sobre este punto véase: Claudia Franco Hijuelos, "El cabildeo en Washington", *Foro Internacional*, vol. 28, núm. 3, enero-marzo de 1988, pp. 443-467; Roberto Sánchez, "Las relaciones binacionales como un marco conceptual en el análisis de problemas ambientales transfronterizos entre México y Estados Unidos", en *Una frontera dos naciones*, *op. cit.*, pp. 201-214; Stephen P. Mumme y Joseph Nalven, "Managing the border environment: advances, issues and opinions", *ibid.*, pp. 215-259.

²⁷ Algunos de estos temas se discuten en: Roberto Sánchez, *Conflictos ambientales y negociación binacional entre México y Estados Unidos*, Mexico, Fundación Friedrich Ebert, 1988; Sidney Weintraub, *op. cit.*, y Bernardo González-

El enfoque de la regulación

La cuarta interpretación sobre la evolución de la frontera subraya que la legislación particular para la región es, o bien más importante que las condiciones macroeconómicas y externas para determinar el futuro de las regiones del norte de México,²⁸ o su adecuación es un prerrequisito indispensable para procesar internamente esas condiciones extra regionales.²⁹ En esta perspectiva, el reto más significativo para los grupos de la región es cuestionar ante el poder central el diseño de una legislación adecuada, ya que es ésta la que determinará la incidencia de las presiones económicas nacionales y externas en el desarrollo local.³⁰

No cabe olvidarse que, como afirma Sidney Weintraub,³¹ la definición legal de las condiciones de apertura comercial determina la distribución del ingreso y el poder en una sociedad. La política industrial y comercial siempre han constituido un foco de conflicto ideológico, por lo tanto no es sorprendente el alto grado de discu-

Aréchiga, "Perspectivas estructurales de la industria maquiladora", *Comercio Exterior*, septiembre de 1989.

²⁸ Por ejemplo, Jorge Carrillo Viveros, después de revisar la experiencia de crecimiento de la industria maquiladora, se opone a las tesis que proponen que el gobierno es esencialmente un "títere de la dinámica económica internacional" y afirma que las políticas gubernamentales ayudan a explicar el crecimiento de este sector. Véase Jorge Carrillo Viveros, "Transformaciones en la industria maquiladora de exportación", en Bernardo González-Aréchiga y Rocío Barajas (comps.), *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte-Fundación Friedrich Ebert, 1989, pp. 37-54.

²⁹ Véase Eliseo Mendoza Berrueto, "Historia de los programas federales para el desarrollo económico de la frontera norte", en Mario Ojeda (comp.), *Administración del desarrollo de la frontera norte*, México, El Colegio de México, 1982, pp. 39-84; Jesús Tamayo y José Luis Hernández, *Zonas Fronterizas: México-Estados Unidos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1983 (Colección Estudios Políticos 2), y Bernardo González-Aréchiga, "La creación de una plataforma exportadora en la frontera norte: situación actual y perspectivas", en *Una frontera, dos naciones*, op. cit., pp. 9-38.

³⁰ Véase Jorge Alonso Estrada, "Los empresarios fronterizos y el proyecto de industrialización maquiladora: el caso de Baja California 1979-1988", documento interno del Departamento de Estudios Sociales, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1989; Jorge Alonso Estrada, *Estado y burguesía regional: la disputa por la zona libre de Baja California 1978-1986*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1988 (tesis de maestría), y Alejandra Salas Porras, "Maquiladoras y burguesía regional. Los casos y las proyecciones", *El Cotidiano*, número especial 1, 1987.

³¹ Véase Sidney Weintraub, *México frente al Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos*, op. cit.

sión y los intereses creados en la operación de los regímenes de Zona Libre y Franja Fronteriza así como la distribución de los permisos de importación en las comunidades fronterizas.³²

Un proceso semejante de transformación legislativa se puede ver en el caso de la industria maquiladora de exportación, que es la rama que concentra dos terceras partes del empleo industrial en las principales ciudades fronterizas así como la actividad productiva que ha crecido más rápidamente durante la década de los ochenta. El empleo maquilador en los estados fronterizos se ha expandido a una tasa anual de 14.9% en lo que va de la década; se espera que la desregulación promovida por el nuevo decreto de 1989 sienta las bases para fortalecer el crecimiento de esta industria en el futuro próximo. Como complemento de esta actividad, se espera que las nuevas regulaciones para la llamada industria fronteriza faciliten la expansión de industrias orientadas a los mercados nacionales o al abasto de la maquiladora de exportación.³³

Estos procesos de revisión legislativa son muy interesantes ya que revelan que la participación del poder federal está encaminada a: a) dar voz a los agentes del interior del país en las decisiones de consumo y producción de la frontera norte, es decir, pretende encontrar un balance entre los intereses generales del país y los intereses particulares de los fronterizos; b) dar voz en el proceso legislativo a los marginados de las regiones fronterizas que no tienen capacidad de organización ni de participar en el cabildeo legislativo, pero que son afectados por las leyes, y c) buscar la eficiencia regional y nacional. Los nuevos decretos y regulaciones para la frontera ponen de manifiesto que el gobierno actual considera que no hay finalmente mayor diferencia de intereses entre la región y la nación; además, hay una gran confianza en que los "beneficios" de la legislación más flexible se "filtren" eventualmente a todos los grupos sociales. Esta nueva actitud del gobierno federal parte del reconocimiento de que la región fronteriza es, además de un punto neurálgico en su política macroeconómica (generación de divisas y empleos), el espacio de mayor potencial de crecimiento del país pero también de grandes retos sociales.

El aspecto internacional de esta visión también es de mucha importancia. En particular, se postula que es necesario ampliar el bilateralismo entre México y Estados Unidos y darle un contenido re-

³² Véase Jorge Alonso Estrada, *op. cit.*

³³ Todos estos cambios refuerzan la nueva regulación general para la inversión extranjera.

gional sobre bases nuevas que trasciendan los estrechos límites impuestos por los arreglos tradicionales de comercio. Está implícito el razonamiento de que la mejor respuesta a la propuesta general de la formación de un acuerdo de libre comercio en Norteamérica es de carácter regional no sectorial. En términos prácticos, esta premisa general se traduce en la idea de que los cambios en los regímenes de zona libre y franja fronteriza se deben adecuar no tanto a las exigencias de los agentes ubicados en la frontera sino a las condiciones generales de intercambio entre México y Estados Unidos y a la posibilidad de generar patrones de especialización productiva en la frontera.

Por lo tanto, el futuro de la región depende de la capacidad y la voluntad de dejar atrás los esquemas tradicionales de relación internacional para dar lugar a otros acuerdos más flexibles. Entre estos esquemas se han discutido: la creación de instituciones binacionales de financiamiento y fomento, la definición de una franja binacional de libre comercio a lo largo de toda la frontera y la adopción de esquemas binacionales de planificación.³⁴ La definición del futuro se concibe como un problema de estrategia económica; además, se sugiere tácitamente que seguir los mismos pasos de años anteriores llevará a la región a desperdiciar las posibilidades actuales y a incurrir en costos cada vez mayores.

El enfoque de la acumulación del capital

La quinta interpretación, que está detrás de muchos análisis del desarrollo de la frontera, se puede resumir en dos planteamientos generales; que las oportunidades de llevar a cabo un cambio estructural en la frontera se asocian con la llegada de una nueva generación de inversiones extranjeras,³⁵ y que sin la creación de infraestruc-

³⁴ Véase el interesante debate entre Niles Hansen y John Friedman y Rebeca Morales acerca de la planeación transfronteriza: Niles Hansen, "European Transboundary Cooperation and its Relevance to the United States-Mexico Borders", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 49, núm. 3, verano, pp. 336-343; y John Friedman y Rebeca Morales, "Planeación transfronteriza: ¿Un caso de provocación sofisticada?", *Estudios Fronterizos*, vol. 3, núms. 7-8, mayo-agosto/septiembre, 1985, pp. 31-44.

³⁵ Una evaluación crítica de esta perspectiva aparece en José Negrete Mata, *Integración e industrialización fronterizas: la ciudad industrial Nueva Tijuana*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1988, y Leslie Sklair, *Assembling for De-*

tura, cualquier estrategia de crecimiento se enfrentará con costos crecientes que obstruirán la expansión económica.

El primer argumento señala que la fuerza decisiva para la transformación de la economía es el capital, dado que las ventajas comparativas son de carácter dinámico. Esto implica que el crecimiento y el desempeño exportador de la región dependen críticamente de la naturaleza y el monto de la inversión local, nacional y extranjera; en especial ésta última se ha convertido en el medio de transmisión más eficaz de las nuevas tecnologías de punta del país.³⁶ Además, en la versión más pura de este enfoque se propone que el capital debe ser básicamente externo a la región dado que el capital industrial se ha limitado al abasto local de bienes tradicionales y a "facilitar" la llegada de la inversión externa por medio de la construcción de infraestructura y el establecimiento de servicios de apoyo.

El segundo argumento considera que tanto la capacidad de crecimiento económico como el bienestar de la población de la región fronteriza dependen del financiamiento de la infraestructura. Se parte del diagnóstico de que las actividades de mayor crecimiento en los últimos años, la maquiladora y el turismo, son intensivos en utilización de capital e infraestructura y que el rezago en obras sociales es ya enorme. La falta de viviendas y la escasez de servicios son dos de los problemas más agudos en las ciudades fronterizas.³⁷

Hasta el momento existen dos propuestas para resolver el problema de financiamiento de la infraestructura: la formación de un Banco para el Desarrollo de la Frontera México-Estados Unidos y la adopción de fideicomisos internacionales.³⁸ Estas instituciones podrían operar carreteras, aduanas y puertos de peaje, aeropuertos internacionales compartidos, gasoductos industriales, sistemas

velopment: The maquiladora industry in Mexico and the United States, Londres, Unwin Hyman, 1989.

³⁶ Véase, para el caso de Sonora, Jose Carlos Ramírez (coord.), *La nueva industrialización en Sonora: el caso de los sectores de alta tecnología*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, 1988.

³⁷ Véase Martín de la Rosa, *Marginalidad en Tijuana*, Tijuana, Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México, 1985, (Colección Cuadernos); José Manuel Valenzuela Arce, *El movimiento urbano popular en Tijuana*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1987, y Mario Camberos y Rosalía Barojas, "El problema de la vivienda en la frontera (Nogales, Sonora)", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3 núm. 3, septiembre-diciembre de 1988, pp. 563-573.

³⁸ Algunos de los trabajos donde se elaboran estas propuestas son: Carlos G. Vélez-Ibáñez, "A borderlands development foundation", Universidad de Arizona, Bureau of Applied Research in Anthropology, 1983, inédito; Boyden E. Lee,

de transporte y comunicación, y una vez vencido el plazo o recuperada la inversión, la infraestructura pasaría a ser controlada directamente por las autoridades correspondientes de cada país.³⁹

Estas alternativas de financiamiento tienen como antecedente en México la aprobación del nuevo reglamento a la inversión extranjera y la propuesta de concesionar obras de infraestructura a inversionistas particulares. En Estados Unidos existen dos antecedentes. Primero, la propuesta federal de establecer una zona de libre comercio y coproducción entre México y Estados Unidos, presentada sin éxito el 10 de agosto de 1985 por el diputado Richardson, contemplaba la creación de un banco conjunto México-Estados Unidos para el desarrollo (llamado en el acta H.R. 3199, United States-Mexico Joint Development Bank).⁴⁰ El segundo antecedente es más cercano. El senador Maddy, del estado de California, introdujo una legislación que, de ser aceptada, entrará en vigor en enero de 1990, para la creación de California and Baja California Enterprise Zone Authority (Cabeza), y pretende establecer una especie de Fideicomiso binacional para el financiamiento de obras de infraestructura susceptibles de generar cuotas de peaje.⁴¹

En esta interpretación, el futuro de la región fronteriza depende del desarrollo de las ventajas de localización que a su vez dependen de leyes flexibles, salarios bajos, productividad alta, infraestructura competitiva, financiamiento adecuado y un tipo de cambio ligeramente subvaluado. Además, se considera que en las condiciones actuales la región se encuentra ante la disyuntiva de mantener un

"A borderland development bank; An inquiry into the issues", *Journal of Borderland Studies*, vol. 3, núm. 1, primavera de 1988, pp. 83-92, y, más recientemente, J. Chris Dobken, *Un banco México-Estados Unidos para el desarrollo fronterizo*, Tijuana, Sistemas y Proyectos Pochteca, sept. de 1989, inédito.

³⁹ En principio, este esquema no comprende directamente las leyes de inversión extranjera ya que la operación de un Banco para el Desarrollo de la Frontera México-Estados Unidos permitiría canalizar recursos externos a la frontera sin enajenar a extranjeros la propiedad real de los recursos en México por medio de fideicomisos.

⁴⁰ Las características de ese banco se discuten en el texto de la propuesta e incluye, entre otras cosas; proveer asistencia y financiamiento a las regiones que expulsan migrantes hacia Estados Unidos; crear empleos y mejorar los ingresos para migrantes potenciales, y financiar proyectos de desarrollo en regiones aledañas a la frontera común.

⁴¹ Cabeza está diseñada para operar con entidades gubernamentales y públicas de Baja California y California, utilizando como instrumento de trabajo bonos de largo plazo amparados por obras de infraestructura sujetas a peaje y por bonos cupón cero de Tesoro Estadunidense.

proceso dinámico de acumulación de capital extranjero, orientado primordialmente a la exportación, o sentar las bases de un modelo de inversión local, abriendo los mercados del interior del país y reduciendo las actuales fugas de capital hacia el extranjero. En ambos casos el financiamiento y la acumulación de capital son considerados fundamentales para mantener la tasa de rentabilidad de la inversión privada y el nivel de vida de la población.

Los procesos endógenos y la negociación federal

La sexta interpretación que puede considerarse actualmente más normativa que prescriptiva, es la de reconstruir las condiciones de desarrollo de las regiones fronterizas a partir de procesos endógenos. En lo político, esta visión presupone el surgimiento de una agenda y una estrategia de desarrollo propiamente fronteriza, que podría apoyarse en la consolidación de fuertes grupos locales o en el alto nivel de consenso logrado mediante el aglutinamiento de numerosos proyectos municipales y estatales. Operativamente, este mecanismo de transformación dependería de: 1) el aumento en la capacidad de estas regiones de influir en las decisiones federales; 2) la mayor autonomía estatal y municipal, y 3) tal vez una mayor coordinación de los estados fronterizos para dar fuerza y dirección a los dos factores anteriores.

Este argumento ha estado presente en los análisis de los procesos electorales en la frontera norte y ha ganado fuerza a medida que se reconocen los triunfos electorales de partidos de oposición, principalmente en Chihuahua y Baja California. La fuerza de esta línea de análisis reside en dos planteamientos fundamentales; primero, que existe una gran brecha entre la estrategia de crecimiento económico actual para la región fronteriza y la que adoptaría consensualmente la población por sí misma, y, segundo, que el cambio en el poder político podría modificar sustancialmente el balance local de grupos de poder y las relaciones clientelares entre grupos locales y el gobierno federal. En ambos casos, existe un amplio potencial para que haya un cambio de fondo en la operación del sistema económico de la frontera.

La competencia interregional

La última interpretación que está recibiendo una atención creciente en la bibliografía sobre el tema considera que el futuro de la re-

gión fronteriza dependerá significativamente de su capacidad de mantener su competitividad como asiento de inversión extranjera y de otras actividades que se consideran actualmente fronteras. La apreciación se basa en el hecho de que la mayor apertura comercial de México y otros países incrementará la competencia entre regiones por "atraer" inversiones nacionales y extranjeras en las áreas de producción maquiladora y de turismo.⁴² En esta visión se espera que los salarios y costos de operación desempeñen un papel cada vez más importante para decidir el destino final de las actividades productivas modernas.

El creciente interés por comprender e influir sobre los patrones de localización internacional de la inversión es compartido por los residentes de las regiones fronterizas del norte de México y del sur de Estados Unidos. Si bien es cierto que existe un fuerte debate acerca de los beneficios reales que se derivan actualmente de la inversión maquiladora en las comunidades fronterizas mexicanas y estadounidenses,⁴³ también es cierto que se reconocen ampliamente sus beneficios potenciales.⁴⁴ Se considera que esta inversión puede convertirse en un instrumento dinamizador de la manufactura y el transporte.⁴⁵ Factores decisivos en este proceso son la expansión geográfica del área directa de influencia de la frontera, definida por los regímenes de franja fronteriza y zona libre, la creciente importancia de los puertos industriales, y la adopción de proyectos de exportación desde ciudades del interior del país.

El cambio del área de influencia de las regiones fronterizas se ve fortalecido por el esfuerzo de las políticas estatales y acciones

⁴² Véase por ejemplo Norris C. Clement y Stephen Jenner, *Location decisions regarding maquiladora/in bond plants operating in Baja California Mexico*, San Diego, Instituto de Estudios Regionales de las Californias, SDSU, 1987 (Border Issues Series 3), y Norris C. Clement y Stephen Jenner, "La industria maquiladora de México y la economía de California" en Bernardo González-Aréchiga y Rocío Barajas (comps.), *Las maquiladoras, ajuste estructural y desarrollo regional*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1989, pp. 105-136.

⁴³ Véase George Baker, "Social costs and revenues of the maquiladora industry", Las Cruces, New Mexico State University, 1989, inédito.

⁴⁴ Cfr. J. Michael Patrick, "Maquiladoras and South Texas Border economic development", *Journal of Borderland Studies*, vol. 4, núm. 1, primavera de 1989, y Donald A. Michie y Christine O. Susany, "Maquiladoras and industrialization: A promise unfulfilled", El Paso, Institute for manufacturing and materials management, 1989, inédito.

⁴⁵ Este planteamiento es un aspecto central del nuevo decreto para el formato y la operación de la industria maquiladora de exportación.

de grupos privados encaminados a correrlo hacia el sur de la actual zona fronteriza. Un primer ejemplo de estos esfuerzos es la ampliación geográfica de la definición legal de la franja fronteriza, más allá de su definición original de 20 km hacia el sur de la frontera, para incluir poblaciones clave en el estado de Chihuahua. Esta franja se podría ampliar también a otros estados tras la apertura de nuevas garitas internacionales; actualmente discuten México y Estados Unidos varios nuevos puntos de cruce.

Un ejemplo adicional de los esfuerzos por correr el área de influencia de la frontera hacia el sur es el proyecto de desarrollo del norte de Nuevo León. Este proyecto contempla la ampliación de la carretera Monterrey-Ciudad Anáhuac y la construcción de la vía de cuota Sabinas Hidalgo-Ciudad Anáhuac, para consolidar un "corredor económico" que una el norte del estado con Laredo y Corpus Christi (por medio del camino Falcón y el Santander Loop), y de ahí, por medio del Gulf Intercoastal Water Way y el Mississippi River System, con Houston, Nueva Orleans y Tampa, así como con ciudades ribereñas del centro de Estados Unidos como Memphis y San Luis. El proyecto pretende adoptar como "detonador" del desarrollo regional una moderna aduana o Centro de Facilidades al Comercio Exterior; el objetivo es descentralizar el estado y reorientar la actividad económica de doce municipios tradicionalmente no fronterizos (como Vallecillo, Lampazos del Naranjo, Agualeguas y China).

Otra propuesta que ejemplifica el tipo de cambios que se podrían dar a pasos acelerados en la presente década, es la posible formación del Corredor Industrial del Camino Real, que trasciende los límites nacionales de ambos países. El proyecto contempla la promoción de esquemas de coinversión entre pequeños y medianos empresarios de las ciudades mexicanas de Saltillo, Monterrey, Nuevo Laredo y Reynosa, y las ciudades estadounidenses de McAllen, Laredo y San Antonio Texas. Por la participación regional se le ha dado en llamar también el Corredor Monterrey-San Antonio. El proyecto contempla el desarrollo de infraestructura en ambos países para agilizar los procesos de comercialización, nuevos proyectos de coinversión e instrumentos para incrementar la productividad en ambos lados; su objetivo último es estructurar desde abajo un "mercomún" que modifique los patrones comerciales y productivos de la región. Una característica interesante de ese proyecto es que tiene su origen en el sector privado y no busca sino aprovechar instrumentos legales que ya existen en ambos países, orientándolos hacia un objetivo de integración productiva y comercial.

Lo que resulta evidente de todo lo anterior es que la apertura de la frontera no significa mecánicamente una mayor integración hacia el exterior, sino más bien relacionarse menos con comunidades y condados directamente limítrofes del suroeste estadounidense para, en cambio, enfrentarse cada vez más abiertamente a Estados Unidos y a la economía internacional en su conjunto. De hecho, se da la paradoja de esperar una mayor apertura con la participación de menos agentes fronterizos. Se estima que las relaciones “provincianas” de antaño ya no son suficientes para el tamaño, la diversidad y las expectativas de crecimiento y bienestar de las comunidades fronterizas del norte de México. También habrá de cambiar la “convivencia pacífica” entre regiones del país que habían predominado en las décadas pasadas. Estos indicadores sugieren que en la década de los noventa la competencia regional será más intensa que en las anteriores y habrá que tomar cauces nuevos. Esta interpretación sugiere que esta competencia será el factor decisivo del futuro de las regiones fronterizas.

Escenarios para el futuro de la región fronteriza

Después de haber descrito la frontera como una región sujeta a múltiples cambios y a un gran número de interpretaciones alternativas sobre sus procesos de transformación, en esta sección se discuten algunos de los escenarios más probables para su futuro en el mediano plazo. Es claro que los escenarios no pretenden pronosticar el futuro de la región, sino presentar marcos de referencia para pensar acerca de los procesos que habrán de dominar su evolución en la década de los noventa.

Esta sección se divide en cuatro apartados que se derivan de las siete “interpretaciones base” esbozadas en las páginas anteriores y que engloban ocho escenarios sobre el futuro de las regiones fronterizas. El primer apartado, involucra un sólo escenario, trata de la organización sociopolítica de la región, dada la importancia de la negociación regional con el poder federal mexicano. El segundo (que incluye también un solo escenario) resume los riesgos que se presentan durante el proceso de acumulación de capital en los próximos lustros. El crecimiento no está garantizado ante la posibilidad de enfrentarse a una crisis regional de deuda. Los tres siguientes escenarios, que forman parte del tercer apartado, describen algunas transformaciones potenciales en la estructura económica en cuanto a la apertura relativa de la frontera, el desarrollo de nue-

vas formas de integración y la pérdida de importancia de las reglas de interacción económica informal. Finalmente, en el cuarto apartado, se sugieren tres escenarios sobre la competencia interregional en que participará la región hasta fin de siglo. Esta competencia involucra la ampliación al resto del país de las prerrogativas económicas que tradicionalmente había monopolizado la frontera; la ampliación del área de influencia económica de la frontera mexicana dentro de Estados Unidos, y la mayor competencia en industrias específicas con el interior del país.

Organización sociopolítica de la frontera

A pesar de que el estudio de la organización sociopolítica de la región no es el objetivo central de este trabajo, es claro que el futuro económico de la región sería ininteligible sin ninguna referencia al respecto. Por eso consideramos que la manera de hacer más clara la relación entre estos fenómenos es establecer un escenario base en el que se supongan inalteradas las condiciones actuales de la organización sociopolítica; valga decir que se mantendrá un lento pero persistente proceso de descentralización geográfica del poder público, que no habrá cambios radicales en la composición y liderazgo político y que los aspectos básicos de las relaciones binacionales en la frontera estarán dominados alternadamente por el gobierno federal y los nacientes grupos transnacionales, todo lo cual no resulta descabellado si tenemos en mente los acontecimientos de los últimos años.

Escenario 1: se descentraliza la toma de decisiones

El primer escenario, que para algunos analistas incluso representa la realidad actual, es que la región fronteriza habrá de experimentar un profundo proceso de cambio dual en su estructura socioeconómica, caracterizado, por un lado, por una significativa descentralización de la toma de decisiones económicas y, por el otro, por la consolidación del grupo empresarial maquilador como el grupo dominante de negociación frente al poder federal.⁴⁶ Este escenario se basa en: los cambios legislativos que afectan la operación del go-

⁴⁶ Esta tesis es propuesta por Alejandra Salas Porras, "Maquiladoras y burguesía regional", *op. cit.*, y Jesús Tamayo, *Frontera, políticas regionales y políticas nacionales en México, op. cit.*

bierno y la distribución del presupuesto público; la debilidad financiera actual y esperada del poder central;⁴⁷ el rápido crecimiento de la industria maquiladora de exportación y su predominio sobre otras formas de inversión.

Si a los señalamientos anteriores agregamos el estancamiento de las zonas económicas tradicionales, se completa un escenario en el que podría cambiar el balance de poder hacia el norte del país. Esto es consistente, por ejemplo, con dos apreciaciones de Héctor Aguilar Camín; en primer término anticipa “la aparición de un nuevo centro histórico nacional en el norte de México, la inserción del país en el mercado mundial mediante la integración con Estados Unidos y la *economía de maquila*”.⁴⁸ Y, en segundo término, predice el “...ascenso de los poderes estatales, y ... (la) independencia gradual, respecto al centro, de gobernadores y presidentes municipales de grandes ciudades, cuyos recursos federales no dependen hoy de tantas negociaciones clientelares como en el pasado”.⁴⁹

Estas dos tendencias podrían dar lugar no sólo a la consolidación de una nueva “clase empresarial” más cercanamente ligada a la maquiladora y a actividades formales de exportación, sino a la posible conformación de un grupo de presión que integre a las regiones del norte de México en una entidad negociadora. Algunos de los temas de presión colectiva de los estados norteños podrían ser los siguientes: la definición cada vez más flexible de los regímenes de zona libre y franja fronteriza; la mayor aceptación de la inversión extranjera (en fideicomisos, plantas productivas, agricultura); la reducción de precios de la energía (especialmente del gas natural y de la electricidad), la ampliación de las obras de infraestructura, o la adopción de una actitud pragmática en las relaciones con Estados Unidos.

Si este escenario se presenta, las regiones fronterizas tendrían una mayor autonomía para determinar las estrategias económicas para la región pero, al mismo tiempo, los grupos de interés estarían definidos en términos cada vez más estrechos y los sindicatos y las asociaciones de intereses gremiales no industriales perderían capacidad de influencia.⁵⁰ Finalmente, la participación de esos gru-

⁴⁷ A nivel legislativo el cambio en el artículo 115 constitucional es un aspecto central que puede adquirir mayor importancia en los próximos años.

⁴⁸ Héctor Aguilar Camín, “El canto del futuro”, *Nexos*, abril de 1986, p. 15.

⁴⁹ Héctor Aguilar Camín, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁰ Este escenario ha sido ampliamente discutido. Antes que nada debe rechazarse la idea de que los escenarios constituyan una realidad actual; además, tam-

pos podría ser cada vez mayor en la política partidista y aún en los procesos electorales. Es claro que todos estos indicadores se podrían interpretar como evidencia de la "creciente desintegración" nacional de la región fronteriza reforzando la "nueva leyenda negra": del vicio y la prostitución a la desnacionalización.

El desempeño económico de la frontera de los noventa

En este apartado se busca discutir, a partir de la "interpretación base" del capital, la idea en boga de que la región fronteriza tiene el futuro económico garantizado; esta idea propone que dicha región habrá de continuar su vigorosa expansión económica durante la década de los noventa. El argumento se basa exclusivamente en las condiciones de acumulación de la región y deja de lado argumentos más conocidos de la interpretación como las posibles repercusiones de una recesión estadounidense o el "regreso a casa" de plantas maquiladoras por el rápido cambio tecnológico.⁵¹

Escenario 2: la aparición de una crisis deudora regional

Es posible identificar una tendencia hacia el debilitamiento relativo de la participación gubernamental y la caída de la tasa de nuevas inversiones en las regiones del norte de México. La expectativa de cambio en la participación gubernamental se basa en la difundida concepción de que el país, como un todo, está financiando, en forma subsidiada, el crecimiento de estas regiones. Independientemente de la validez práctica de este planteamiento,⁵² el gobierno federal podría reducir el financiamiento de la frontera y cambiar el balance regional de los regímenes de excepción, tratando de capitalizar los subsidios otorgados en los lustros anteriores a esa región en favor del resto del país. Asimismo, la reducción en la tasa

poco hay evidencia de que el futuro vaya a llevar a la región necesariamente a ese desenlace. Véase una interpretación crítica y una síntesis de los debates en: Jorge Alonso Estrada, "Los empresarios fronterizos y el proyecto de industrialización maquiladora", *op. cit.*

⁵¹ Estos argumentos se pueden ver desarrollados en; Bernardo González-Aréchiga y José Carlos Ramírez, "Perspectivas estructurales de la industria maquiladora", *op. cit.*

⁵² Esta apreciación es un buen ejemplo de los grandes debates que no han sido enfrentados abiertamente en los estudios regionales de la frontera.

de nuevas inversiones podría generarse por los efectos de la congestión urbana y el deterioro de la infraestructura.

Por lo tanto, podría haber una contracción grave de recursos financieros en el norte de México. Esto no es trivial si consideramos que la región ha crecido en los últimos años por el influjo de inversiones extranjeras y del resto del país y que la caída de la inversión federal podría reforzar cualquier reducción en el nivel de inversión externa. Dramatizando un poco, podría decirse que la bonanza actual de la frontera es semejante a las condiciones de endeudamiento nacional de fines de la década de los ochenta; por lo tanto, al cambiar las condiciones económicas generales podría seguir un periodo de crisis ocasionado por una pérdida neta de recursos en el mediano plazo.

El reto de las regiones es doble; o bien se sientan las bases para continuar a largo plazo el proceso de atracción de fondos de inversión externos, o bien se sigue un proceso endógeno de inversión pero sin fugas hacia el extranjero. Si no se logra ninguno de estos objetivos, de acuerdo con el enfoque del capital, el resultado será una profunda crisis regional y el estancamiento estructural. Por lo tanto se necesita desarmar el posible círculo vicioso que generaría una crisis deudora regional en localidades que sufren congestión en la infraestructura.

Las dos alternativas más inmediatas para desactivar este círculo vicioso, y que son los fondos federales y extranjeros, presentan problemas serios. Primeramente, cabe esperar que el financiamiento federal de la región fronteriza se hará crecientemente en el contexto de una fría evaluación fiscal en la que se busque determinar si efectivamente la región compensa al país por el gasto público recibido. Los elementos determinantes de la evaluación serán: la capacidad de atraer recursos internacionales (que puedan desplazar los gubernamentales con esquemas adecuados de financiamiento); el volumen de divisas generado por la región y la capacidad de reciclarlas al resto del país; la capacidad de personas procedentes de regiones más pobres que se integran permanentemente a las regiones nortteñas.

Las entidades deberán demostrar que el gasto público se utiliza más eficazmente en ellas que en las ocupaciones alternativas. Además, un marco legal flexible y una política macroeconómica propicia para la inversión extranjera podrían ser decisivos para evitar la contracción de los recursos privados frescos. Esta alternativa de negociación interna se podría ver obstaculizada por la respuesta federal a los gobiernos locales dominados por partidos de oposición.

La segunda alternativa, que consiste en buscar fondos internacionales y privados para el financiamiento de obras de infraestructura, podría demandar el diseño de nuevas instituciones y arreglos binacionales con Estados Unidos que garantizaran la llegada de fondos nacionales e internacionales frescos. Las propuestas, ya discutidas, de integrar un mercado de libre comercio norteamericano, la delimitación de un área binacional del libre comercio, o la adopción de instrumentos no ortodoxos de financiamiento externo, ilustran el cambio que podría considerarse seriamente en el futuro. También sugieren el tipo de oposición que podría surgir particularmente del centro del país.

La solución final a una crisis deudora regional no está garantizada; especialmente no es seguro que se anticipen adecuadamente sus consecuencias y se adopten las medidas correctivas. Paradójicamente, la recuperación general de la economía mexicana podría echar a andar este círculo vicioso regional.⁵³

Cambios en la estructura económica regional

En esta sección se analizan tres transformaciones posibles de la estructura económica de la región fronteriza norte. Con ella se busca hacer frente a la idea generalizada de que la apertura comercial mexicana y la liberación de los regímenes de comercio fronterizo nacional habrán de encontrar como respuesta estadounidense la liberación de sus prácticas aduaneras y la revisión de su política de asignación de visas. Más bien lo que proponen los siguientes escenarios es que la apertura fronteriza nacional se enfrentará a una respuesta dual por parte de Estados Unidos en la que se dan mayores facilidades pero a un número menor de agentes. La base de los planteamientos que se mencionan a continuación son las "interpretaciones base" de la apertura, de los determinantes externos y de la regulación.

Escenario 3: se cierra relativamente la frontera norte de México

Es posible que en el futuro se acentúe el proceso de cierre selectivo de la frontera de Estados Unidos. En los últimos veinte años he-

⁵³ Véase Bernardo González-Aréchiga y Rocío Barajas, "El 'milagro' bajacaliforniano: Modernidad industrial y desajuste estructural", en Abraham Nuncio (ed.), *El norte: el futuro instalado en el presente* (en prensa).

mos sufrido un cambio estructural de primer orden en las comunidades fronterizas: la frontera se ha cerrado para un porcentaje creciente de residentes. Si bien es cierto que a principios de la década de los sesenta la frontera estaba esencialmente abierta para la población fronteriza mexicana, ahora está cerrada para más de 50% de la población. Este proceso se ha acentuado por las políticas de control de la migración ilegal y del tráfico de drogas. Además, las diferencias políticas entre los países complican el panorama.

Lo que cabe esperar es que este proceso de cierre relativo de la frontera continuará en los próximos años. El cierre será selectivo, se permitirá el tráfico expedito de mercancías para no afectar los flujos de mercancías, el turismo, el comercio y la industria maquiladora, pero obstruirá el cruce de personas de estratos bajos y, crecientemente, de estratos medios, creando un mercado cautivo cada vez mayor en las ciudades fronterizas. Es decir, se facilitará el tráfico y el intercambio internacional del “sector formal” de la economía fronteriza mexicana y se impondrán trabas al “sector informal”.

Paradójicamente, estos factores contribuyen a aumentar el efecto multiplicador de las actividades de exportación, como la maquiladora y el turismo, y permiten formar una base económica más sólida en las ciudades fronterizas; el efecto negativo de estos cambios se manifiesta en el empeoramiento de la distribución del ingreso y la posible reducción a largo plazo del bienestar para un alto porcentaje de los residentes fronterizos. El efecto positivo se mantendrá solamente si el peso mexicano sigue estando subvaluado con respecto al dólar estadounidense.

Cabe esperar, por lo tanto, que Estados Unidos redefina las condiciones de intercambio en la frontera de acuerdo con sus intereses y con el clima de su relación con México. Los grupos de presión fronterizos buscarán que el país tenga una política exterior pragmática que reduzca las fricciones con Estados Unidos y facilite la apertura binacional. También buscará que se adopten políticas comunes negociadas en cuanto al tráfico fronterizo; sin embargo, los resultados de esto son muy inciertos. Es muy claro que, si esto sucede, se podrían perder algunas de las ventajas tradicionales para la migración hacia las regiones fronterizas.

Escenario 4: se desarrollan formas nuevas de integración

Como se ha discutido anteriormente, existen propuestas para replantear el alcance de los mercados nacionales de capitales y el in-

tercambio de servicios en la frontera. Se argumenta que es necesario llegar a acuerdos binacionales que rompan las limitaciones actuales al "comercio de servicios" como un prerrequisito para avanzar hacia un nuevo estadio de crecimiento de las ciudades gemelas fronterizas. Ésta es una de las áreas en que podría cambiar sustancialmente la región. Estos cambios van más allá de la posible aparición de instituciones o la creación de instrumentos nuevos como podrían ser: un banco de desarrollo de las fronteras de México y Estados Unidos, los fideicomisos binacionales para el financiamiento de infraestructura, la operación de aeropuertos o puertos marítimos binacionales, o la creación de una franja de libre comercio a lo largo de la frontera común. Lo que está atrás de todas estas concepciones es la necesidad de "adecuar" las funciones de los estados fronterizos a las condiciones de la década de los noventa, tratando de replantear el concepto de soberanía nacional.⁵⁴

Escenario 5: debilitamiento del orden civil binacional informal

Contrario al planteamiento del escenario anterior, es posible que la principal fuente de cambio en las relaciones transfronterizas no sea de carácter formal ni esté avalada por el poder central mexicano, sino que surja de las relaciones cotidianas entre instituciones y personas de ambos lados de la línea divisoria. En esta perspectiva, como complemento un tanto paradójico del fortalecimiento de las comunidades del norte de México respecto del poder central, podría darse un distanciamiento todavía mayor entre comunidades mexicanas y estadounidenses con reglas de cooperación informales más intensas.

Estos cambios se podrían dar en la medida en que se cierre la frontera y crezcan las instituciones asistenciales nacionales; se expanda la infraestructura y se amplíe la cobertura de una gran variedad de instituciones públicas y privadas. Ejemplos de este tipo de actividades informales son: las visitas e intercambios de las "familias binacionales" y las actividades del creciente número de estadounidenses viviendo en las costas mexicanas; los convenios entre universidades para el intercambio de becarios y profesores; la asistencia mutua de los cuerpos de bomberos y unidades médicas y de

⁵⁴ Una interesante interpretación de los cambios de "seguridad" aparece en Lorenzo Meyer, "La seguridad nacional en las regiones México-Estados Unidos. Una interpretación", *Revista de El Colegio de Sonora*, vol. 1, núm. 1, 1989, pp. 117-123.

rescate en caso de emergencia; el intercambio de información técnica sobre recursos compartidos, contaminación y salud pública, etcétera.

En este escenario las relaciones internacionales serían relativamente menos complejas y desagregadas facilitando el ejercicio de las prácticas políticas, económicas y sociales tradicionales de ambos países; esto también conlleva el debilitamiento relativo de la "sociedad civil" binacional frente a la dinámica expansión de grupos de interés y de poder de orden local circunscritos a las sociedades de cada uno de los países limítrofes. Estos cambios podrían restar importancia a los viejos debates sobre identidad nacional y soberanía al reducirse los lazos entre la población y las economías de las ciudades gemelas. Como consecuencia de esto disminuiría la incidencia de la diplomacia informal y perderían fuerza las llamadas reglas *de facto* de la relación binacional.

Debe mencionarse que este escenario es complementario al que postula el cierre selectivo de las fronteras, ya que los mecanismos informales se podrían debilitar justamente cuando las relaciones formales pasen a estar controladas y normadas por las disposiciones del comercio exterior, las políticas estadounidenses de asignar visas y de ejercer control aduanero. Si ambas tendencias se manifestaran simultáneamente, cabría esperar que el sector informal se redujera en el lado mexicano de la frontera pero creciera en el estadounidense; esto implicaría que la población mexicana tendría una menor capacidad de iniciativa y, por lo tanto, un menor poder relativo para determinar aún las relaciones fronterizas informales. Esto aumentaría la asimetría de poder entre los residentes de ambos países.

Cambios en los patrones de competencia regional

Las interpretaciones relacionadas con la apertura comercial, los determinantes externos y de la competencia interregional, proponen la existencia de una multitud de cambios en la estructura de la producción y el comercio de la región fronteriza que podrían afectar profundamente las relaciones con el exterior y el resto de las regiones de México. La situación actual que podría utilizarse como escenario de referencia para cualquier análisis del futuro, presenta una región que opera con un grado de articulación variable con respecto al resto del país y cuya intensidad depende (como lo sugiere la "interpretación base" de la apertura comercial y la política macro) del grado de sobre o subvaluación del peso. Esta interpretación su-

giere que la principal relación interregional estará relacionada con el abasto; es decir, el problema será cómo surtir a la frontera desde el centro del país sin contemplar la posibilidad de un cambio estructural.

Los escenarios que se proponen en seguida plantean que, contrario a la visión anterior, la frontera habrá de pasar por un intenso proceso de cambio estructural durante la década de los noventa alterando profundamente su posición competitiva dentro del conjunto de las regiones de México.

Escenario 6: fronterización del resto del país

El presente escenario parte del reconocimiento de que una parte importante del dinamismo económico de la frontera norte se ha debido a que los regímenes aduaneros han acentuado artificialmente los beneficios de la colindancia con Estados Unidos. Sin embargo, debe reconocerse también que este estado de cosas ha empezado a cambiar sustancialmente con las labores de promoción de estados no fronterizos, la concesión de aduanas en parques industriales del interior y las facilidades en telecomunicaciones e inversión extranjera. Las zonas fronterizas podrían perder en la próxima década algunas de sus ventajas relativas frente a la competencia de los puertos y parques industriales del interior.

La emulación del crecimiento de las regiones fronterizas lleva a desconcentrar los beneficios de que disfruta la frontera haciéndolos extensivos a otras regiones del país. Los regímenes arancelarios de importación temporal para la exportación y de maquila no son ya para uso exclusivo de las ciudades y regiones fronterizas.⁵⁵ Los mismos regímenes de franja fronteriza y zona libre podrían, sin grandes problemas, ampliarse a zonas alejadas de la frontera física con el objeto de promover un cierto tipo de crecimiento industrial, actividad comercial y turística. Para muchos grupos empresariales y regiones deprimidas la entrada de México al GATT no ha sido suficiente instrumento de promoción económica. No hay que olvidar que ya existen localidades no fronterizas que solicitan se les extienda el tratamiento de franja fronteriza y de estados limítrofes para tener acceso directo a los mercados de Estados Unidos. Las consecuencias de una política de distribución selectiva de esas

⁵⁵ De hecho, esto se permite desde 1983 pero había faltado la promoción y las facilidades de transporte que ahora empiezan a darse.

ventajas a comunidades del interior podrían generar problemas muy importantes de negociación entre gobiernos estatales y municipales con el gobierno federal y problemas de negociación de grupos privados de capital, semejantes a los que se discuten en otros elementos de la visión futura de la región fronteriza.

Escenario 7: se amplía el área de influencia de la frontera mexicana dentro de Estados Unidos

Un cambio paralelo al del escenario anterior es la ampliación de lo que se percibe como el área de influencia de las comunidades fronterizas mexicanas dentro del territorio estadounidense. Esto lo demuestran los ejemplos citados en la sección anterior, como es el caso de la construcción del Centro de Facilidades para el Comercio Exterior en la congregación Colombia de Nuevo México, con facilidades para llegar a las ciudades costeras del Golfo de México, así como el proyecto Corredor Industrial del Camino Real que liga San Antonio con Monterrey y Saltillo. Se podría citar también la expansión de la industria maquiladora de exportación en la ciudad de Chihuahua y el establecimiento de la planta armadora de Ford en Hermosillo.

Si las tendencias señaladas continúan y el escenario se materializa, las normas y legislaciones particulares para la región fronteriza (régimenes de franjas fronterizas, zonas libres, industria maquiladora e industria fronteriza) desempeñarán un papel cada vez menos importante ya que las exportaciones e importaciones de la región serán crecientemente semejantes a las transacciones internacionales típicas. La diferencia entre estas zonas y el “interior” del país se podrá clasificar cada vez más como una cuestión de aranceles medios y cada vez menos por la forma de operación propiamente fronteriza. El problema central para la frontera será diseñar una estrategia económica de largo plazo para “crear una nueva ventaja competitiva” que explote eficientemente sus ventajas de ubicación pero que no dependa exclusivamente de ellas. Será interesante ver si la región se encuentra a la altura de los retos.

Escenario 8: se amplía el margen de competencia de la frontera dentro de México

El tercer escenario en cuanto a la competencia regional, que es el octavo y el último dentro del conjunto, está relacionado con la capacidad de las regiones fronterizas de entrar más de lleno a la com-

petencia por los mercados domésticos. Tradicionalmente, el proceso de acumulación de capital y la organización de los flujos comerciales de la región se han encaminado a la satisfacción de las demandas locales y a la exportación. Se ha ignorado el mercado doméstico, en gran parte por las barreras que han impuesto los regímenes de zona libre y franjas fronterizas para la venta en el mercado del resto del país: la llamada "internación". La expansión de la industria exportadora y la eliminación legal de las dificultades aduaneras a la internación abren la posibilidad de que la industria maquiladora de exportación (que ocupa ya más de 15% de la fuerza de trabajo industrial del país) participe más intensamente en el mercado doméstico (que a pesar de la crisis sigue siendo una de las 17 mayores economías a nivel mundial).

Esta posibilidad es muy importante ya que el gobierno ha creado, por medio del control tradicional de la inversión extranjera directa, oligopolios concentrados en algunos de los sectores de nueva tecnología, como el caso de la producción de aparatos electrodomésticos y computadoras. En estos mercados la participación de las maquiladoras podría ser un elemento muy importante para controlar precios domésticos. Si este escenario se presenta en la práctica, el resultado sería una amplia competencia entre aquellas regiones que son abastecedoras tradicionales de productos terminados e insumos y las nuevas regiones industriales. Es decir, se podría presentar una fuerte competencia entre la nueva generación de transnacionales, ubicada en las regiones fronterizas y la vieja generación localizada en las áreas industriales tradicionales. Las presiones al proteccionismo de los viejos productores supondrían hacer extensivas a las plantas maquiladoras y Pitex. En todo caso, cabe esperar que las empresas fronterizas compitan más directamente con la industria del interior del país por la dominación de alguno de los sectores industriales modernos.

Conclusiones

El presente trabajo muestra que efectivamente la región fronteriza se encuentra inmersa en un proceso de cambio y que se puede esperar modificaciones sustantivas en la estructura económica durante los próximos años. Nuestra incursión en la década de los noventa revela que los procesos económicos y las políticas que los sustentan generan efectos socialmente conflictivos y que, a pesar de los cambios que se anticipan en la estructura sociopolítica, no cabe esperar

que se resuelva el problema de fondo de la representatividad de los distintos agentes económicos y sociales.

Los escenarios sugieren que, a pesar de su desempeño favorable en la década de los ochenta, el crecimiento de la región fronteriza no está garantizado. La estrategia económica actual no ha resuelto a fondo el problema de la acumulación de capital y ha convertido a la región en importante deudora del resto del país y del exterior. La continuación del modo de acumulación actual puede sólo acentuar y posponer el problema para el largo plazo y puede enfrentarse a límites de recursos, congestión y costos crecientes. Este es uno de los problemas estructurales de fondo que deberán enfrentarse antes de fin de siglo.

Ante este panorama económico existe la propuesta de replantear el alcance de los mercados nacionales de capitales para el financiamiento de infraestructura en las fronteras. Se argumenta que es necesario llegar a acuerdos binacionales que rompan las limitaciones actuales a que se enfrenta el "comercio de servicios", yendo más allá de los acuerdos esperados para la ronda Uruguay del GATT. La propuesta contempla la creación de instituciones binacionales para el financiamiento de infraestructura que tengan acceso a fuentes no tradicionales de fondos.

Los efectos de estos acuerdos tienen repercusiones potenciales serias para la configuración de la relación binacional y el balance regional dentro de México. En el plano internacional, todos los cambios y propuestas de cambio citados anteriormente se pueden interpretar como elementos de una respuesta mexicana para reconstruir las relaciones entre México y Estados Unidos sobre bases distintas a la integración de un mercado común norteamericano. En lo regional, el punto común de estos elementos es modificar la estructura económica de la frontera norte buscando que sea más "útil" para México en su conjunto (en la generación de empleo y divisas, y en la ampliación del mercado interno) y más "útil" en la relación con Estados Unidos.

En el plano nacional, cabe esperar un importante reacomodo económico de las regiones de México con una competencia cada vez más intensa entre la frontera y el "interior" del país; el reto para la frontera es "crear" una nueva ventaja competitiva para el establecimiento de inversiones, producción y servicios. La competencia se anticipa por la "fronterización" del resto del país y por la mayor participación de las transnacionales y los manufactureros locales en la competencia por los mercados nacionales.

Si esta interpretación es correcta, el panorama no podría ser

más interesante para el estudio de estas regiones; se está replanteando a fondo el sentido económico de la frontera y ampliando su área de influencia; además, se está utilizando la vinculación hacia el exterior como elemento para modificar el balance de las poblaciones dentro de los estados y de las grandes regiones de México. En una palabra la región se enfrenta a una década claroscuro.