

## Políticas del gobierno mexicano en la región fronteriza norte\*

J. Mario Herrera Ramos

*En el presente artículo se analizan los programas y políticas instrumentadas por el gobierno mexicano desde 1848 en la región fronteriza norte. El objetivo central de todos ellos ha sido integrar económica, política y socialmente esa región al resto del país. Se evalúan aquí los resultados obtenidos en relación con el objetivo mencionado, y se concluye que tal objetivo nunca se ha logrado; el autor cree por tanto necesario cuestionar seriamente la validez de la integración como elemento fundamental en la política regional y urbana en la frontera norte de México.*

### 1. Introducción

Dos principios generales han permeado a las políticas del gobierno mexicano en la región fronteriza norte (RFN): el nacionalismo, con todas sus implicaciones, y la conceptualización de la frontera como una región periférica, tanto en términos sociopolíticos como económicos.

El nacionalismo mexicano, como cualquier otro, ha tenido efectos positivos y negativos pero, en términos generales, se ha utilizado como instrumento para lograr la unidad nacional. De ahí que la integración de una región considerada como periférica tal como la RFN, se haya constituido en un objetivo estratégico dentro de las distintas políticas y programas del gobierno hacia esta región.

Durante muchos años, la RFN tenía una escasa población con características similares en todo el norte de México. Era entonces considerada como una región "débil" carente del grado de cohesión que se pensaba existía en la zona central y sur del país. Era una región "que debía ser integrada al resto de la economía". La tarea era pues "reforzarla", hacerla más fuerte y tan independiente como el resto del país.

La idea de que la RFN debe ser integrada al resto del país nunca ha sido cuestionada. "Al final de los años treinta, la frontera de los Estados Unidos había sido integrada a la economía de los Estados Unidos, mientras que algunos pueblos de la frontera mexicana estaban escasamente vinculados al resto del país. Como resultado, las formas de vida, los patrones

\* El presente documento es una versión modificada del capítulo V de mi tesis doctoral. Ambos trabajos no hubieran sido posibles sin la ayuda incondicional de Nair Anaya. Agradezco los comentarios del Dr. Gustavo Garza. Agradezco también la ayuda económica de Conacyt y de The London School of Economics. Las opiniones aquí presentadas son responsabilidad exclusiva del autor.

CUADRO 1  
Objetivos de los programas y políticas de desarrollo para la región fronteriza norte

	Programa y Descripción	Objetivos
1851	Zona de libre comercio en Tamaulipas (zona libre) Libre importación de bienes extranjeros dentro de un área de 20 km a partir de la frontera internacional	
1933	Zona de libre comercio en Tijuana y Ensenada (en 1939 se extendió a toda la península de Baja California, San Luis Río Colorado, Puerto Peñasco y Sonóita)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Promover las actividades económicas para sustituir la economía de vicio propiciada por la "prohibición" en Estados Unidos.</li> <li>2) Incrementar la población.</li> <li>3) Incrementar la producción de exportaciones y los niveles de vida de la población fronteriza.</li> <li>4) Integrar esas áreas al resto de la economía.</li> </ol>
1947	Junta Federal de Mejoras Materiales	Promover el desarrollo y mejoramiento de la infraestructura urbana de las ciudades de la RFN.
1961-1965	Programa Nacional Fronterizo	<p>Promover el desarrollo económico y social y mostrar al visitante extranjero la verdadera imagen de los valores reales de México.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Promover la venta de bienes producidos por la industria nacional.</li> <li>2) Procurar que los efectos del desarrollo económico de la frontera se reflejen en la industria nacional (incrementar los vínculos económicos entre la RFN y la industria nacional).</li> <li>3) Promover la creación de empleos y de nuevas industrias que puedan satisfacer las necesidades locales.</li> <li>4) Incrementar el turismo.</li> <li>5) Mejorar la infraestructura urbana.</li> <li>6) Incrementar el nivel cultural de la RFN enfatizando los valores</li> </ol>

1971-1976	Programa para la Promoción Económica de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.	<p>4) Incorporar insumos nacionales al producto de las maquiladoras.</p> <p>1) Promover las actividades agrícolas, industriales, comerciales y el turismo.</p> <p>2) Sustituir importaciones e incrementar las exportaciones.</p> <p>3) Mejorar el uso de los recursos naturales de la frontera.</p> <p>4) Generar empleos e ingresos de la población.</p> <p>5) Mejorar la balanza por transacciones fronterizas.</p> <p>Para lograr estos objetivos el gobierno estableció una Comisión Intersecretarial para la Promoción del Desarrollo Económico de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.</p> <p>Su objetivo era estudiar y formular programas para la promoción del desarrollo económico de la RFN y acelerar su integración al resto del país.</p>
1977-1982	Comisión Coordinadora del Programa Nacional para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres del País (Codef)	<p>Del Programa Nacional: promover el desarrollo económico de esas regiones y lograr su integración económica y sociocultural al resto del país; sugerir soluciones a los problemas particulares experimentados por esas regiones.</p> <p>De la Comisión Coordinadora: coleccionar información para preparar, formular y determinar la forma en que el programa habrá de ser ejecutado. Para este fin se formó un secretariado técnico: la Coordinación del Programa Nacional para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.</p>
1983	Programa Nacional Fronterizo	<p>1) Diversificar la economía de las regiones nacionales fronterizas y de las zonas libres.</p> <p>2) Integrarlas al mercado externo.</p> <p>3) Promover un desarrollo regional industrial integrado y equilibrado.</p>

de trabajo, comercio y consumo del país vecino fueron adoptadas."<sup>1</sup> Por tanto, se deberían instrumentar políticas cuyo objetivo fuera promover esa integración.

Dicho objetivo ha sido la característica sobresaliente de los más importantes programas y políticas del gobierno mexicano hacia la RFN (véase el cuadro 1).

El propósito de este artículo es evaluar los resultados de esos programas en función de la cuestión de la "integración"; la conclusión general que se obtiene es que han sido un fracaso, pues desde 1848 la RFN nunca ha sido "integrada".

## 2. Programas y políticas

### 1. Zonas de libre comercio

Después de la guerra de 1846-1848, algunas ciudades que originalmente no estaban localizadas en la frontera sintieron un cambio de situación. Algunas de ellas habían sido centros comerciales con importantes vínculos con otros centros del norte de México. Después de la guerra, esos vínculos comerciales (así como todas aquellas cuestiones asociadas con una pérdida de territorio), se vieron fuertemente afectados. Sus relaciones comerciales ahora eran catalogadas como importaciones y exportaciones, y por tanto susceptibles de pagar impuestos. Lo que en un momento pudo ser considerado como comercio interregional, se tornó comercio internacional.

Paso del Norte (hoy Ciudad Juárez) ejemplifica esas transformaciones.<sup>2</sup> Pueblos de la frontera que anteriormente habían experimentado una situación similar se convirtieron en ejemplos de esas posibles consecuencias. Tal es el caso de algunos pueblos localizados en la frontera Tamaulipas-Texas (1836):<sup>3</sup>

Las nuevas comunidades en la frontera de Texas se convirtieron en parte de un sistema agrícola, comercial e industrial que estaba avanzando rápidamente. Ellas disfrutaban el libre flujo del comercio interno, tarifas comparativa-

<sup>1</sup> Eliseo Mendoza Berrueto, *Historia de los programas federales para el desarrollo económico de la frontera norte*, mimeógrafo, Ciudad Juárez, 1979, pp. 9-10 (publicado en Mario Ojeda (comp.) *Administración del desarrollo de la frontera norte*, México, El Colegio de México, 1982, pp. 39-84.

<sup>2</sup> Véase, Óscar Martínez, *Border Boom Town: Ciudad Juárez since 1848*, University of Texas Press, Austin, 1975 y 1978, caps. 1 y 2.

<sup>3</sup> Desde 1750 había asentamientos españoles en la rivera norte del Bravo. Tal era el caso de Reynosa, Camargo, Laredo y Mier. Después de la guerra de 1846-1848, asentamientos mexicanos como Laredo se establecieron en la rivera sur. Los otros asentamientos mexicanos y españoles mantuvieron su nombre, pero los localizados en el lado estadounidense los cambiaron.

mente bajas, y el privilegio de transportar bienes extranjeros por el territorio norteamericano sin pagar impuestos si esas mercancías iban a exportarse a México. Los pueblos de la frontera de Tamaulipas, por otra parte, no sólo carecían de una base industrial y comercial, sino también, debido a factores geográficos y de transporte, se encontraron efectivamente aislados de los centros de producción de México. (...) Los residentes fronterizos pagaban impuestos prohibitivos a la importación de bienes traídos del otro lado del río. Antes de que se fijara la frontera, esos impuestos no existían.<sup>4</sup>

Las florecientes actividades económicas de Texas, y las condiciones de depresión del lado mexicano propiciaron una corriente migratoria hacia el norte. Ello fue considerado como una peligrosa tendencia a la despoblación. Para modificar este fenómeno, el gobierno central facilitó desde 1849 las condiciones al comercio en la frontera de Tamaulipas. En 1858 se le otorgó el estatus de zona de libre comercio, aprobado por el gobierno federal en 1861.<sup>5</sup> El régimen de la zona libre se extendió a toda la RFN en 1885. Este estatus, otorgado en parte como un favor político por el apoyo ofrecido por los estados fronterizos a la presidencia de Porfirio Díaz, y en parte por razones económicas, no dejó de ser impugnado por los Estados Unidos. En 1991 se agregó una cláusula que limitaba efectivamente cualquier clase de vínculo comercial de la RFN con el resto de México: "La nueva cláusula estipulaba que cualquier producto manufacturado en la zona, sea éste integrado por materias primas domésticas o extranjeras, estaba sujeto a un impuesto regular de 90% si era transportado al interior."<sup>6</sup> Los efectos de tal regulación permanecieron aún cuando se hicieron enmiendas más favorables.

Parece que las ciudades fronterizas se vieron beneficiadas mientras duró el régimen de zona libre. Pero esos beneficios no sólo tenían efectos en sus contrapartes estadounidenses, sino también sobre algunos comerciantes del interior de México. Esto era cierto al menos para ciudades que para fines del siglo pasado estaban floreciendo como Paso del Norte (Ciudad Juárez):

El que México estableciera una zona de libre comercio en Ciudad Juárez en 1895 afectó inicialmente a los comerciantes al menudeo de El Paso (Estados Unidos). Sin embargo su desaparición en 1905, debido a presiones tanto de los comerciantes norteamericanos como de los comerciantes del interior de

<sup>4</sup> Martínez, op. cit., p. 13.

<sup>5</sup> Debe notarse que esta nueva situación, además de los efectos de la guerra civil, amenazó la prosperidad de los establecimientos comerciales en el lado estadounidense. La respuesta del congreso de los Estados Unidos no se hizo esperar. El gobierno mexicano fue presionado para que suprimiera el estatus de libre comercio. Una breve reseña de los problemas asociados con la zona de libre comercio se encuentra en Martínez, op. cit., pp. 15-17.

<sup>6</sup> Idem, p. 28.

México, y la recesión económica general, dio inicio a un periodo de prosperidad en las tiendas de El Paso".<sup>7</sup>

Así, para 1905 la zona de libre comercio había sido eliminada. Oficialmente se dijo que ello obedeció a que las vías ferroviarias en la ciudad de México facilitaban el transporte del interior a la RFN. También se dijo que no había logrado los objetivos para los cuales fue creada, o sea un incremento en la población. Tal parece que a principios de siglo hubo una disminución en la población fronteriza. Pero la disminución estaba relacionada con factores diferentes del régimen de zona libre. En Ciudad Juárez, por ejemplo, estaba vinculada a la falta de agua, a la inflación y a la devaluación. La carencia de agua afectaba directamente a la agricultura, en ese entonces la principal actividad económica.

De igual manera el comercio se estancó, resultando en una mayor disminución de negocios, los precios de la tierra disminuyeron drásticamente y el costo de vida se fue por los cielos. La pérdida de población continuaba. Durante el mejor periodo del régimen de zona libre el municipio de Juárez tenía una población de entre 20 000 y 29 000 personas. Para 1900 esa población había disminuido a 8 780.<sup>8</sup>

Así, aún durante las primeras décadas de la existencia de la frontera, era claro que "su problema" no radicaba en la falta de "integración". También era claro que en la raíz del problema estaban algunas cuestiones fuera del control de la población fronteriza. En 1933 el gobierno federal restableció parcialmente el régimen de libre comercio. Este estatus fue sólo otorgado a Tijuana y Ensenada. Después fue extendido a toda la península, a San Luis Río Colorado y a Sonoita en Sonora (a Nogales y Agua Prieta también se les dio el estatus de perímetros libres). El estatus debía terminar en 1956 pero fue ampliado hasta 1966. Sin embargo, como se verá más adelante, el Programa Nacional Fronterizo lo reintrodujo porque, al igual que en los años treinta, esas áreas prácticamente no tenían vínculos económicos con la parte central de México.

Su reintroducción en 1933 a algunas partes selectas de la frontera noroeste no implicaba los mismos problemas que había acarreado hasta 1905. Se reintrodujo para aminorar los efectos de la recesión económica norteamericana, y algunos problemas sociales. Ello de ninguna manera implica que el resto de la RFN no haya sufrido los efectos de la depresión de 1929-1933, o que no tuviesen agudos problemas. Las razones de tal discrimina-

<sup>7</sup> Mario T. García, *Desert Immigrants: The Mexicans of El Paso, 1880-1920*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1981, p. 25. Véase también Martínez, op. cit., capítulo dos.

<sup>8</sup> Martínez, op. cit., p. 30. Véase también Ulises Irigoyen, "Vigoricemos las ciudades fronterizas con el comercio libre", *Revista de Economía*, vol. 4, núm. 9, feb. de 1941.

ción fueron los efectos colaterales que hubiese acarreado la extensión del régimen de libre comercio al resto de la RFN. Éstas eran las zonas mejor comunicadas y más pobladas de la RFN. Era política y económicamente inocuo introducir el régimen de zona libre a las áreas de la RFN menos comunicadas con el interior de México: las del noroeste. Lo anterior implica una crítica severa al argumento (y supuesto del gobierno) de que el régimen de zona libre se dirigió a resolver los problemas de la RFN, o sea la falta de población.<sup>9</sup> En realidad ello apunta hacia un problema de directa contradicción entre lo que podemos llamar el interés regional y el interés nacional.

## 2. La Junta Federal de Mejoras Materiales

Este programa no se dirigió exclusivamente hacia la RFN. Era un programa nacional dirigido a los entonces mayores centros urbanos del país, algunos localizados en la RFN. Fue financiado mediante un cargo extra a los impuestos de exportación e importación (3 y 2%, respectivamente). No tuvo un efecto significativo en la RFN. Además, no respondía directamente a los problemas enfrentados por esa región.

## 3. El Programa Nacional Fronterizo (Pronaf)

Probablemente este fue uno de los primeros intentos federales para poner en marcha un programa de desarrollo regional.<sup>10</sup> Tras algunos años de planeación sectorial, este programa fue, al menos en el papel, un intento por promover el desarrollo de una región en particular mediante un paquete de incentivos económicos y subsidios. El Pronaf era una agencia descentralizada financiada por el gobierno federal con objetivos bastante amplios y alejados de la realidad.

Los dos principales instrumentos usados por Pronaf para obtener sus objetivos fueron el financiamiento de obras públicas en los principales centros urbanos y el restablecimiento de la zona de libre comercio (terminada en 1905), aunque con ciertas modificaciones.

Los principales instrumentos del régimen de zona libre se encontraban bajo la administración directa de la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Industria y Comercio. El Pronaf era una especie de intermediario sin poder alguno para decidir el uso y manejo del régimen de zona libre.

Al régimen de zona libre se le dio un nuevo nombre ("régimen de franja libre") en virtud de que su aplicación se redujo a una franja de 20 km de ancho delimitada por una línea paralela imaginaria a la frontera con Estados Unidos. No era, estrictamente, una zona de libre comercio.

<sup>9</sup> Sobre este punto véase, en particular, Irigoyen, op. cit.

<sup>10</sup> El primero de esos intentos fue el desarrollo de proyectos de cuencas hidrológicas de fines de 1940.

Se impusieron restricciones diseñadas especialmente para cumplir los objetivos del programa. La Secretaría de Hacienda mantuvo bajo su control la imposición de tarifas e impuestos a la importación. Artículos no producidos en la RFN y que se tuvieran que importar de Estados Unidos estaban sujetos a impuestos de importación, siempre y cuando esos artículos fuesen producidos por firmas mexicanas no fronterizas y que estas quisieran venderlos en la RFN. Se protegía, pues, el mercado fronterizo, para las industrias mexicanas no fronterizas. Las firmas no fronterizas tenían que registrarse en Pronaf. Además de esta protección tenían derecho a un subsidio sobre impuestos mercantiles resultantes de sus ventas en la RFN (1.8%). También disfrutaban de un descuento de 20-25% sobre sus cos-

CUADRO 2  
Inversión del Pronaf  
(millones de pesos)

	1962	1963	Hasta 1967
Tijuana	10.0	6.0	37.0
Mexicali	-	20.3	46.1*
Ensenada			49.5
Nogales	13.5	21.4	73.0
Ciudad Juárez	39.8	29.4	149.0
Ojinaga	-	0.8	6.7
Piedras Negras	-	13.3	32.1
Matamoros	25.5	7.0	90.0

Fuente: Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal, México 1967: Comercio Exterior, noviembre 1977, p. 907 y O. Martínez op. cit..

\* Estimaciones propias.

CUADRO 3  
Valor de las ventas totales por industrias mexicanas registradas en  
Pronaf (%)  
(total de millones de pesos)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Distrito Federal	-	-	-	-	26.92	37.51	39.29
Nuevo León	-	-	-	-	17.08	17.74	14.54
Baja California	-	-	-	-	16.53	13.63	16.83
Chihuahua	-	-	-	-	9.20	7.31	6.09
Jalisco	-	-	-	-	6.22	3.27	2.72
Coahuila	-	-	-	-	5.58	3.19	3.91
Tamaulipas	-	-	-	-	4.16	2.62	2.78
Sonora	-	-	-	-	1.70	1.20	1.52
Otros	-	-	-	-	29.13	12.48	13.83
Estados fronterizos	-	-	-	-	54.25	46.69	45.67
Total	434.0	593.0	677.0	1 053.0	1 201.9	1 221.7	1 542.7

Fuente: Comercio Exterior, enero de 1966, p. 25 y 1967, p. 591.

os de transporte. Hasta 1967 esos subsidios ascendían a 149.5 millones de pesos, de los cuales 60 millones eran subsidios por ingresos mercantiles y el resto (89.5 millones) fueron descuentos de transporte.<sup>11</sup> En lo que concierne a la protección contra bienes extranjeros, en 1969, 300 productos estaban sujetos a tarifas en la RFN.<sup>12</sup> El cuadro 3 muestra el valor total de las ventas de firmas mexicanas no fronterizas, registradas en Pronaf. Los datos muestran que la mayor parte de las firmas más beneficiadas por el programa se localizaron en el Distrito Federal, y que los estados fronterizos redujeron su participación relativa en el mercado de la RFN. Difícilmente estos resultados muestran una mayor integración.

El otro mecanismo que era (y es) parte integral del régimen de franja fronteriza fue administrado por la Secretaría de Industria y Comercio. Este consistía en la autorización para importar bienes. Aquéllos que compitieran tanto con productos mexicanos como fronterizos no podrían ser importados. Para 1969, 750 productos estaban sujetos a licencia de importación.<sup>13</sup> La intención global del sistema de licencias e impuestos a la importación era proteger el mercado de la RFN tanto para el productor local como para el productor del resto del país.<sup>14</sup>

El programa de obras públicas fue el único instrumento bajo control directo del Pronaf. La construcción y financiamiento de este tipo de trabajos intentaban alentar el turismo norteamericano, el comercio y la industria. La inversión total fue de 483.4 millones de pesos corrientes y estuvo altamente concentrada. Entre 1961-1967, 64.5% fue canalizado hacia tres ciudades: Ciudad Juárez, Matamoros y Nogales (véase cuadro 2). Algunos fondos se dirigieron a la construcción de centros comerciales, hoteles, parques, tiendas de artesanías y, en general, a obras de infraestructura urbana. Sin embargo, la mayor parte del presupuesto se asignó a obras de embellecimiento urbano.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Comercio Exterior, nov. de 1967, p. 907, y feb. de 1968, pp. 125-126. En 1972 la cantidad de impuestos sobre ingresos transferida por el gobierno (mediante CEDIS) fue de 2 380 millones de pesos.

<sup>12</sup> Mike Farrell, "The Economy of Baja California", en Peter L. Reich, *Statistical Abstract of the United States Mexico Borderlands*, *Statistical Abstract of Latin America*, Supplement 9, Latin American Center Publications, University of California, Los Angeles, 1984, p. 95.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Mendoza Berrueto, *op. cit.* Véase también, John W. House, *Frontier of the Rio Grande: A Political Geography of Development and Social Deprivation*, Clarendon Press, Oxford, 1982, pp. 209-210.

<sup>15</sup> En 1942 los gobiernos de México y Estados Unidos acordaron la creación del programa de mano de obra mexicana que permitía a los trabajadores mexicanos ser contratados para realizar labores agrícolas en Estados Unidos. Tenían los derechos de cualquier trabajador estadounidense. Este programa es conocido como el Programa de Braceros. Finalizó en 1947, pero se mantuvo informalmente. Se restableció formalmente en 1951 y terminó en 1964. Entre quienes ven el Programa para la Industrialización de la Frontera como una respuesta al desempleo causado por el fin del programa de braceros, se puede mencionar a Donal W. Baerresen, *The Border Industrialization Program*, Lexington Books, 1973, y Mendoza Berrueto, *op. cit.*

Pronaf no tuvo éxito en el sentido de haber alcanzado sus objetivos. Parte de ello puede ser atribuido a que tales objetivos eran demasiado generales. Por otro lado, considerando la estructura de su organización, sólo se concentró en las obras públicas, que además se concentraron en el elemento embellecedor más que en los aspectos propiamente económicos de esas obras.

El hecho de que el programa de franja fronteriza no haya sido eliminado junto con Pronaf en 1965, puede deberse también a su estructura administrativa: tal programa dependía de Hacienda y no de Pronaf.

En realidad Pronaf no fue una verdadera agencia de desarrollo regional, sino que más bien fue una especie de contratista.

En lo referente al régimen de franja fronteriza no es claro cuáles fueron sus logros, al menos durante la existencia de Pronaf. El valor de los productos mexicanos vendidos en la RFN representaron 31-36% del valor total del gasto de mexicanos en Estados Unidos (medido en relación a las transacciones fronterizas). En términos generales eso era el valor del coeficiente de retención (= ingresos - gasto/ingreso).

CUADRO 3a  
Subsidios otorgados por el Pronaf

	Exenciones de ISIM	Devoluciones sobre costos de transporte	Total
1961	2.3	1.9	4.2
1962	6.9	9.4	16.3
1963	9.3	13.2	22.5
1964	10.8	15.4	26.2
1965	11.9	15.9	27.8
1966	14.5	18.0	32.5
1967	13.4	19.2	32.6
Total	69.1	93.0	162.1

Fuente: Programa Nacional Fronterizo, en *The Review of the Economic Situation of Mexico*, XIV, 514, septiembre de 1968, p. 6.

4. El Programa de Industrialización Fronteriza o Programa Maquila  
Algunos autores consideran este programa como una respuesta directa al incremento en los niveles de desempleo en la RFN producto de la terminación, en 1964, del Programa de Braceros.<sup>16</sup> Otros lo ven como un esfuerzo deliberado del gobierno para aprovechar la tendencia de las firmas nor-

<sup>16</sup> Mendoza Berrueto, *op. cit.* Véase también, John W House, *Frontier on the Rio Grande: A Political Geography of Development and Social Deprivation*, Clarendon Press, Oxford, 1982, pp. 209-210.

teamericanas de disminuir sus costos de producción localizándose fuera de los Estados Unidos.<sup>17</sup> Otros más sugieren que es parte de un proceso de internacionalización de la producción industrial. Como tal estaría fuera de la esfera de control del gobierno para que hubiese sido causado por un programa industrial. No se acepta que el desempleo haya sido un fenómeno coyuntural, resultado de la terminación del Programa de Braceros sino como una característica estructural de la economía de la RFN.<sup>18</sup>

Estas explicaciones son parcialmente ciertas. Hubo un incremento en el desempleo durante los años sesenta pero no sólo como resultado de la terminación del Programa de Braceros. Cambios en la estructura productiva del sector agrícola fueron también un factor importante en ese incremento. La adopción del programa de maquila no fue un acto tan calculado como podría pensarse. Después de todo, durante los cincuenta hubo propuestas para que se permitiera que ese tipo de plantas funcionaran en México. Sin embargo fueron rechazadas por ser consideradas como medidas antinacionalistas.<sup>19</sup> El programa fue adoptado en 1965 no por ser más nacionalista sino porque los niveles de desempleo, producto tanto de la terminación del Programa de Braceros como por los cambios en la estructura agrícola de los distritos de riego localizados en la RFN (así como los cambios sufridos en otras áreas agrícolas del país), eran de tal magnitud que el programa fue visto como la solución más fácil. Aunque fue aprobado en 1965, se inició en 1967.

Por medio de este programa se permitía la importación libre de insumos de maquinaria, equipo y material a la franja fronteriza siempre cuando el producto fuese reexportado. Ningún producto de las maquiladoras podría ser vendido en México. Hasta 1971 este programa funcionó en forma aislada. Sin embargo, no se debe olvidar que el programa de maquiladoras coexistió con el programa de franja fronteriza utilizado por el Pronaf así como con otros subsidios (descuento en costos de transporte), pero no estaban coordinados.

Entre los objetivos del programa de maquiladoras se encontraba (y se encuentra) el de "integración". Es decir, una mayor participación de insumos mexicanos en los insumos de las maquiladoras. En 1968 había 84 plantas empleando a 12 314 personas. En 1969, 108 maquiladoras empleaban 15 858 trabajadores. Para 1970, 120 plantas empleaban 20 327 personas y en 1971 la cifra era de 251 y 29 214, respectivamente.

El programa de maquiladoras ha sido el que mayor interés y análisis ha provocado. En el contexto del presente trabajo un análisis detallado sería redundante.

<sup>17</sup> House, *op. cit.*, pp. 215-218.

<sup>18</sup> Véase José Luis Fernández Santisteban, "Un análisis de la política de industrialización Fronteriza en el periodo 1985-1979", documento presentado en el encuentro de universidades de México y Estados Unidos sobre estudios fronterizos, La Paz, Baja California Sur, 1980.

<sup>19</sup> Mendoza Berrueto, *op. cit.*

### 5. Programa para la Promoción Económica de la Franja Fronteriza y Zonas Libres

Se inició en 1971 y entró en operaciones el año siguiente. En cierta forma las razones que movieron al gobierno federal para poner en marcha este programa pueden ser un veredicto sobre los resultados de programas anteriores. Eliseo Mendoza Berrueto, entonces subsecretario de Industria y Comercio nos ofrece un listado de ellas:

- a) las diferencias económicas entre la RFN y el resto del país;
- b) la falta de desarrollo de las actividades comerciales en la RFN;
- c) una oferta limitada de productos mexicanos no fronterizos (la razón por la que el consumidor fronterizo compra del lado norteamericano);
- d) la falta de facilidades e incentivos al empresario local para producir bienes dirigidos al consumidor fronterizo;
- e) la carencia de promoción a las exportaciones de la RFN;
- f) las actividades agrícolas no han recibido las facilidades adecuadas que les asegure, a tiempo, una oferta competitiva de insumos, equipo y maquinaria, y
- g) el gobierno federal no ha promovido adecuadamente el turismo.<sup>20</sup>

Para contrarrestar todas estas deficiencias el programa se fijó los objetivos listados en el cuadro 1.

Una de las innovaciones del programa fue su estructura administrativa. El programa fue integrado por una comisión intersecretarial con representantes de las principales secretarías involucradas en la RFN: Hacienda, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos. Cada año, uno de los representantes presidía la comisión. Ésta operaba a través de comités regionales de promoción económica localizados en los principales centros urbanos de la frontera; ésta fue considerada como un marco unificador de todas las actividades de las secretarías relacionadas con la RFN. La comisión intersecretarial coordinaría esas actividades en una forma homogénea considerando los principales aspectos socioeconómicos de la RFN.<sup>21</sup> Los comités regionales para el desarrollo económico estaban integrados por un presidente, un secretario y un representante local de cada secretaría involucrada, un representante del gobierno estatal y municipal, y finalmente un representante de las distintas organizaciones de negocios locales.

Era, de alguna forma, un intento de planificación desde "abajo". Cada año se llevaron a cabo reuniones plenarias, conocidas como "reuniones de trabajo"; a la cabeza estaban el presidente de México, las respectivas secretarías, y el resto de las representantes. Hubo siete reuniones, realiza-

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 29-30.

<sup>21</sup> Vale la pena recordar que este programa y su sucesor fueron también aplicables a la frontera sur de México, así como a las zonas libres, no sólo a la península de Baja California sino también a Quintana Roo.

las en diferentes ciudades fronterizas, presididas por Echeverría. Mendoza Berrueto, activo organizador y participante (como subsecretario de Industria y Comercio y presidente de la comisión), señala que el objetivo de las reuniones era analizar los problemas de la RFN, para sugerir y adoptar soluciones finales compatibles tanto con los intereses nacionales como con los regionales.<sup>22</sup> "La idea era incluir el más amplio número de representantes de todos los sectores económicos así como de la frontera, con objeto de enfatizar la importancia del desarrollo económico y social de la región".<sup>23</sup> Los representantes exponían sus casos, quejas y soluciones: "Con base en los asuntos, problemas, y proposiciones presentadas en las reuniones nacionales, la comisión intersecretarial ajustaba sus programas y adoptaba las medidas necesarias para promover las diferentes actividades en el país."<sup>24</sup> Era, al menos en teoría, un ambicioso experimento de planificación "desde abajo". Sin embargo, cada secretaría mantenía el control de los instrumentos y acciones que le correspondían. En realidad este programa dio especial atención a aquellos aspectos y problemas asociados con las actividades comerciales en la RFN.<sup>25</sup> Los principales instrumentos de este programa fueron los siguientes: a) el programa de artículos gancho; b) el programa de centros comerciales; c) el programa de la industria maquiladora; d) el programa para la promoción de la industria local; e) el programa para la agricultura y la ganadería, y f) el programa para promover el turismo.

#### El programa de artículos gancho

Bajo este programa se permitía la libre importación de artículos que normalmente el consumidor fronterizo compraba en los Estados Unidos. Sus objetivos fueron incrementar y diversificar la oferta a los establecimientos comerciales de la frontera, y promover la oferta y consumo de productos mexicanos no fronterizos. El programa imponía dos condiciones: vender los artículos importados a un precio más bajo o igual al precio interamericano, y comprar y vender productos mexicanos por la cantidad equivalente de los importados bajo el programa.

El gobierno fijaba cuotas globales para cada uno de los mayores centros urbanos de la RFN. Estas cuotas eran administradas por los comités de promoción económica.

#### El programa de centros comerciales

Debe ser considerado como complemento del programa de artículos gancho. Mediante este programa se intentaba promover la construcción de

<sup>22</sup> Mendoza Berrueto, *op. cit.*, p. 34.

<sup>23</sup> *Idem*, pp. 34-35.

<sup>24</sup> *Idem*, p. 35.

<sup>25</sup> Véase Comercio Exterior, septiembre de 1972, pp. 831-832.

centros comerciales modernos y funcionales que pudiesen competir con los localizados del lado norteamericano. Ellos ayudarían a incrementar la venta de productos mexicanos. Dentro de este programa el gobierno federal:

a) proporcionó subsidios de 100% (hasta 10 años), sobre los impuestos a la importación de los bienes de consumo demandados por la población fronteriza y vendidos dentro de la franja fronteriza;

b) proporcionó un subsidio similar para la importación de materiales y equipo necesarios para la construcción y acondicionamiento de esos centros comerciales;

c) aceleró la depreciación de la inversión fija (edificios, equipos, etc.);

d) simplificó los procedimientos aduanales al permitir que las bodegas de las tiendas funcionaran como recintos fiscales. Todos los procedimientos aduanales se realizaban dentro de las bodegas, y

e) la comisión intersecretarial apoyó las aplicaciones de crédito de los inversionistas interesados.

Las condiciones impuestas por el gobierno fueron: que los centros comerciales rindieran 50% o más de productos mexicanos; que el capital debía ser mexicano; la inversión total tendría que sobrepasar un mínimo, y que el centro comercial debía tener un determinado tamaño.

#### El programa de la industria maquiladora

Era la continuación del programa que había funcionado ininterrumpidamente desde 1965. La única modificación fue la elaboración de un reglamento que delimitaba claramente las funciones respecto de los permisos de importación de la Secretaría de Hacienda y de la de Industria y Comercio. Los comités regionales fueron autorizados para otorgar permisos temporales de importación y algunos procedimientos aduanales fueron simplificados.

#### El programa para promover la creación de mediana y pequeña industria

Su objetivo fue promover industrias no maquiladoras. Oficialmente lo que provocó la creación de este programa fue la falta de industria no maquiladora, así como la incapacidad de la industria local para abastecer el mercado fronterizo y el poco empleo en esa clase de industria. En particular, se consideraba la RFN como una región atrasada. De acuerdo con Mendoza Berrueto, ello era causado por el limitado abasto de materias primas tanto por el aislamiento de la RFN (y falta de vínculos comerciales), como por la carencia de materia prima local susceptible de uso industrial.<sup>26</sup>

Así, en 1974 la comisión intersecretarial creó el programa, cuyo objetivo era promover la industrialización de productos agrícolas para abaste-

<sup>26</sup> Mendoza Berrueto, *op. cit.*, p. 47.

er a la población local, promover las exportaciones no maquiladoras, generar empleo, y sustituir la importación de materias primas. El programa consistió en:<sup>27</sup>

a) un subsidio de 100% al impuesto federal de importación de maquinaria y equipo para ser usado para la industria en cuestión;

b) un subsidio de 60-100% sobre el impuesto a la importación de materias primas y otros insumos, así como del equipo de mantenimiento necesario para la industria.

Para recibir esos beneficios el gobierno imponía dos condiciones: que el 100% del capital fuera mexicano y que el capital social fuera menor a cinco millones de pesos.

Programa para promover las actividades agrícolas y ganaderas  
 El principal objetivo fue promover la mecanización de la agricultura. Para lograrlo, el gobierno permitió la libre importación de maquinaria agrícola, fertilizantes, semillas etc. Además, se incluyó una sección agrícola en el programa de artículos gancho. Consistió en la importación de alimentos balanceados.

Programa para la promoción del turismo

Ningún instrumento específico fue creado para este programa. El gobierno sólo anunció que se promovería la construcción de hoteles y centros de recreación.

31

Programa para promover la sustitución de importaciones en la RFN  
 Del igual que el programa para promover las ventas de bienes mexicanos o fronterizos, la comisión intersecretarial aprobó la creación de un instrumento llamado certificado de devolución de impuestos (Cedis). La RFN se considerada como una zona de exportación y el gobierno aceptó otorgar a los "exportadores" el impuesto federal de ingresos mercantiles así como todos los impuestos directos sobre aquellos productos destinados a la RFN. Los impuestos les eran devueltos a los "exportadores" mediante los Cedis.

Resultados del programa para la promoción económica de la RFN  
 Evaluar los efectos de algún programa de desarrollo es siempre difícil, entre otras razones porque es un problema decir qué hubiera pasado de no haber existido el programa. Sin embargo, se puede obtener una útil aproximación comparando algunos indicadores con los objetivos del programa.

En el presente caso esta alternativa hace que surja otro problema: dado que el programa bajo análisis no cuantifica sus objetivos, ¿cómo evaluar

<sup>27</sup> En 1976 el gobierno canceló el sistema de subsidio e introdujo en su lugar el sistema de exenciones y reducciones en los impuestos a la importación.

su éxito? Una posible solución sería analizar algunas de las inconsistencias entre los resultados, en términos de algunos indicadores, y los objetivos propuestos por el programa. Ésta es la perspectiva que seguiremos en este artículo.

Uno de los objetivos del programa fue mejorar el saldo de las transacciones fronterizas (TF). Como uno de los renglones en la balanza comercial de México, siempre se han considerado las TF como una aproximación de las transacciones comerciales de la RFN con el sureste de los Estados Unidos. Este objetivo implicaría que el ingreso por TF debería crecer más rápido que el gasto. De hecho este objetivo es la piedra angular de todo el programa, la idea básica detrás de todos los otros objetivos (sustitución de importaciones, promoción de exportaciones, etc.).

En principio no hay nada criticable en este objetivo; sin embargo, utilizar el concepto de TF presenta importantes problemas metodológicos y prácticos que desde luego afectan el objetivo general.

Las TF registran todas las transacciones monetarias en la RFN. Hasta 1980 se basaban en los movimientos de moneda extranjera en el área. De acuerdo con este ingreso, sería la cantidad de pesos comprados en la RFN, y el gasto sería la compra de dólares con pesos mexicanos. Por tanto no necesariamente registra el valor de las actividades económicas llevadas a cabo estrictamente en la RFN.

Una de las características distintivas de regiones fronterizas con fuerte interacción socioeconómica es el amplio uso de aceptación de la moneda de cada uno de los respectivos países. La frontera entre México y los Estados Unidos no es la excepción. Hay una gran cantidad de mexicanos que, viviendo del lado mexicano, trabajan regularmente en los Estados Unidos. Se les paga en dólares y frecuentemente gastan en dólares. Sus actividades no son registradas como transacciones fronterizas pues sus transacciones no requieren, forzosamente, cambio de moneda.

Otro problema relacionado con las transacciones fronterizas es que, en su totalidad, la diferencia entre los ingresos y los egresos como porcentaje de los ingresos totales (el así llamado coeficiente de retención) siempre ha sido positivo, con un promedio de 40% desde 1939 (37% para 1970-1976).

Una balanza comercial con un superávit de 37-40% difícilmente puede justificar una política hacia su mejoramiento. En otras palabras, se carece de bases objetivas para decir que un balance positivo es insuficiente. Las transacciones fronterizas no pueden considerarse entonces un indicador del desarrollo de la RFN. Un programa económico regional basado en un indicador equivocado tiene una dudosa relevancia. Sin embargo, para fines de análisis, asumamos que las TF son la aproximación confiable de la balanza comercial de la RFN. De esta forma podremos analizar un programa

directamente encaminado a promover las actividades como un medio para mejorar dicha balanza comercial: el programa de artículos gancho.

Diseñado para mantener al consumidor fronterizo en México, se esperaba una distribución más o menos pareja, del valor total de la cuota autorizada entre las principales ciudades fronterizas. Sin embargo, Ciudad Juárez recibió casi 50% de esa cuota. Más aún, en ningún caso se ejerció totalmente la cuota establecida de artículos gancho. Es difícil argumentar que tan alta concentración, y un uso relativamente bajo de la cuota de artículos gancho, puedan demostrar que el programa ayudó a retener al consumidor fronterizo en la RFN.

El programa de artículos gancho contenía dos categorías principales de bienes: de consumo y de producción. Los primeros estaban, además, divididos en durables y no durables. Dentro de los primeros se encontraban artículos electrónicos y eléctricos, productos de belleza, ropa, papelería, etc. Dentro de los segundos, productos agrícolas, lácteos, pollo, varios tipos de bebidas, leche en polvo, etc. De acuerdo con Mendoza Berrueto, los artículos de consumo no duradero eran prioritarios para el programa. El cuadro 4 muestra que los resultados no confirman ese propósito. En 1972, 70% de la cuota ejercida de bienes de consumo fueron no duraderos. Para 1976 (el final teórico del programa), la situación había cambiado: 56% de la cuota ejercida por bienes de consumo era de duraderos. Para 1976 la cuota ejercida fue de 73% de duraderos contra 62% de no duraderos. Lo anterior sugiere que el programa de artículos gancho favoreció la importación de bienes que supuestamente vendrían de otras partes de México.

El hecho de que la demanda de bienes duraderos se incrementara más que la demanda de los no duraderos pudo deberse a dos factores: un incremento en el ingreso de la población fronteriza y el incremento en la demanda de tales bienes por residentes no fronterizos. La primera es una fuerte posibilidad como resultado, por ejemplo, de la industria maquiladora. La segunda también es muy posible. Para nadie es un secreto que la gente de Chihuahua compra en Ciudad Juárez-El Paso; la de Monclova compra en Acuña y Piedras Negras; la de Monterrey y Saltillo en Reynosa y Laredo.

En términos del coeficiente de retención (CR), los resultados tampoco fueron favorables al programa. El CR se mantuvo más o menos igual entre 1972 y 1976. Un análisis desagregado ofrece diferentes resultados. Ciudad Juárez, donde se asignó 50% de la cuota de artículos gancho, tuvo, en promedio, un CR de 58% (1972-76). Agua Prieta, donde se consumió sólo 0.12% de la cuota de artículos gancho, presentó un CR de 52% durante el mismo periodo. Un resultado similar se presentó en Acuña. En estos casos no hay relación entre el valor de los artículos gancho consumidos y el CR. El caso de Ciudad Juárez no puede ser considerado como un resultado positivo porque el CR era un poco más alto antes de 1972.



CUADRO 4  
(continuación)

Ciudad	1976			1972 - 1976			CENTS. COMRS. 1976		
	A	E	%	E	%TOT.	RC	I	L	M <sup>2</sup>
Mexicali	32.4	27.8	85.8	67.7	2.44	-25.78			
Nogales	104.3	41.6	39.9	96.9	3.50	23.64			
Agua Prieta	1.6	0.74	46.3	3.4	0.12	51.50			
Ciudad Juárez	611.3	422.1	69.0	1 311.5	47.42	57.82	305	946	140 276
Ojinaga	14.1	4.4	31.2	16.9	0.61	-			
Ciudad Acuña	46.4	29.5	63.8	74.3	2.68	65.84			
Piedras Negras	92.5	70.4	76.1	192.1	0.94	19.20			
Nuevo Laredo	128.6	104.8	82.8	328.9	11.89	20.66			
Reynosa	106.9	96.9	90.6	238.3	9.70	15.36	15	145	7 300
Río Bravo	37.3	32.2	86.6	56.2	2.03	-			
Ciudad Camargo	5.0	2.0	40.0	5.8	0.21	-			
Mier, Díaz Ordaz	12.5	5.4	43.2	14.0	0.50	-			
Valle Hermoso	33.3	19.7	59.2	41.8	1.51	-			
Miguel Alemán	26.2	14.8	56.5	41.3	1.49	-			
Matamoros	132.1	100.1	75.8	276.5	9.99	24.98			
Total RFN	1 415.5	963.8	68.0	2 765.6	100.00		320	1 191	147 576
BC	1 104.1	744.9	67.5	2 164.7	78.97				
BCD	674.6	416.6	72.5	1 089.6	39.40				
BCND	526.6	328.4	62.0	1 049.9	37.96				
BP	311.3	216.8	70.3	580.8	21.02				
Tijuana						46.94			
San Luis R.C.						-30.78			

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Codef.

A = autorizado.

BC = bienes de consumo.

BCD = bienes de consumo duradero.

RC = coeficiente de retención.

BCND = bienes de consumo no duradero.

BP = bienes de producción.

I = inversión.

L = empleo.

En algunos casos se podría considerar que el programa tuvo un éxito relativo. Las ciudades con los CR más bajos en 1972 eran las localizadas en Tamaulipas (Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros), donde lo habían aumentado a 20% promedio en 1976. Sin embargo, su participación en el consumo de artículos gancho fue bastante baja (11, 10 y 10%, respectivamente). Cualesquiera que sean sus razones, este éxito relativo queda borrado por la situación de Mexicali y San Luis Río Colorado, dos ciudades que desde 1966 mostraban CR negativos y que durante el periodo 1972-1976 lo tuvieron, en promedio, de -26 y -31% (sólo hay datos disponibles para este periodo).

En términos de los objetivos del programa, estas dos últimas ciudades deberían haber equilibrado su balanza comercial. En consecuencia, la cantidad más alta de artículos gancho debería haberse dirigido al consumidor de estas ciudades. No hay datos sobre artículos gancho para Río Colorado, pero Mexicali sólo consumió 2.4% del valor total de esos bienes. Se podría decir que el programa no afectó a esas ciudades porque eran (y son) perímetros libres, y como tales no necesitarían artículos gancho. Sin embargo, Tijuana, que también es perímetro libre, tuvo un CR de 47%.

Vale la pena analizar este caso con mayor profundidad. Se ha especulado sobre la naturaleza de los patrones de importación y consumo de la RFN. Esta especulación se debe, principalmente, a la carencia de información sobre la frontera. No obstante, el área de Baja California ha sido objeto de varias investigaciones. Dado que son perímetros libres, el gobierno también proporciona alguna información sobre importaciones.

En 1962 el Banco de México llevó a cabo un investigación sobre el gasto de consumo mensual de la población de Tijuana y Mexicali. Los resultados, resumidos y anualizados, se muestran en el cuadro 5. Este cuadro también sintetiza los resultados de otra investigación realizada por el Comité para el Desarrollo Económico de la Península de Baja California en 1968. Aunque esos estudios no son comparables, muestran una asombrosa consistencia. En 1962 ambas ciudades gastaron 2 401.2 millones de pesos en consumo; 40% de ese gasto se dirigió a alimentos, bebidas y tabaco. Los bienes importados totalizaron 1 294.8 millones de pesos, casi 54% del gasto total. Alimentos y bebidas importados ascendieron a 604.8 millones de pesos o 47% del gasto en consumo de bienes importados. Más importante aún es el hecho de que 63% del total consumido en alimentos y bebidas era importado. Ambas ciudades mostraron patrones similares de consumo, con excepción del ramo de químicos y farmacéuticos.

Las elevadas cantidades que se gastaron en Mexicali en este tipo de bienes se debieron a que es un importante centro agrícola y ganadero. Es difícil decir algo sobre la clase de bienes importados, pero el estudio de 1968 nos permitirá elaborar este punto. El estudio sólo comprendió Mexicali, pero de acuerdo con el patrón de importaciones y consumo mencionados, es posible, con alguna justificación, hacer extrapolaciones para Ti-

CUADRO 5  
**Consumo anual de bienes importados en Tijuana y Mexicali (1962), y Mexicali (1968)**  
 (millones de pesos)

Tipo de bienes	Tijuana				Mexicali				Mexicali (1968)			
	Consumo		Import.		Consumo		Import.		Tipo de bienes		Import.	
	total	%	%	total	%	total	%	%	%	%	%	%
Alimentos, bebidas y tabaco	465.6	41.01	300.0	64.43	449.2	39.43	304.8	61.05	Alimentos, bebidas	342.1	59.39	
Combustibles y lubricantes	138.0	12.15	16.8	12.17	159.6	12.60	20.4	12.78				
Equipo de transporte	84.0	7.39	81.6	97.14	87.6	6.91	67.6	100.0				
Ropa y vestido	79.2	6.97	46.8	59.09	56.4	4.45	33.8	59.57	Ropa, calzado	149.7	25.99	
Químicos y farmacéuticos	63.8	5.80	21.6	33.96	176.4	13.93	75.6	42.86				
Maquinaria y aparatos												
Domésticos	58.8	5.17	42.0	71.43	76.8	6.06	49.2	64.06	Aparatos domésticos	48.9	8.48	
Otras manufacturas	45.6	4.01	28.8	63.16	33.6	2.65	21.6	64.29	Muebles y aparatos eléctricos	35.1	6.09	
Productos metálicos	40.8	3.59	18.0	44.22	43.2	3.41	16.8	38.89				
Madera y muebles de madera	40.8	3.59	12.0	29.41	31.2	2.46	9.4	30.00				
Productos minerales no metálicos	40.8	3.50	19.2	47.06	43.2	3.41	16.8	38.89				
Calzado	33.6	2.95	16.8	50.00	24.0	1.89	12.0	50.00				
Otros (revistas, libros, textiles)	85.2	7.50	25.2	29.58	34.8	2.74	18.0	51.72				
Total	1 135.2	100	628.8	55.39	1 286.0	100	666.0	52.80		575.9	100	

Fuente: para 1962, Review of the Economic Situation of Mexico, abril de 1964; para 1968, Review of the Economic Situation of Mexico, mayo de 1969, y Comité para el Desarrollo Económico de la Península de Baja California.

juana. Alimentos y bebidas fueron, nuevamente, los mayores bienes importados: 342.1 millones de pesos, o 60% del total importado. Este estudio encontró que casi 80% de la población iba a hacer sus compras a Caléxico. Además, la mayoría hacía ahí sus compras semanales.<sup>28</sup> El cuadro 6 muestra que los mayores bienes importados por los habitantes de Mexicali eran: huevos, manteca, leche, frijoles, pan y carne. En la mayoría de los casos se ofrecían en Caléxico esos alimentos a precios más bajos que en Mexicali. Las únicas excepciones fueron leche fresca, ternera, arroz, azúcar y limones, que si se compraban en los Estados Unidos, era porque probablemente no había suficiente oferta. Esto se confirma por la razones expresadas por los consumidores que compraban en Caléxico. El cuadro 6 muestra que 88% compraba en esa ciudad debido a los precios bajos. Esto da un indicio sobre la naturaleza de una política regional encaminada a promover las actividades comerciales mediante centros comerciales y artículos gancho, cuando la mayor ventaja es en realidad los precios de los negocios de la frontera estadounidense. Estos centros comerciales y tiendas son, en general, parte de fuertes cadenas estadounidenses. Sus intereses comerciales y operaciones no se restringen a la frontera estadounidense. Como resultado de la gran escala de sus operaciones tienden a ofrecer mercancía a precios más bajos y no es tan fácil hacerles competencia. Si la idea de los centros comerciales en el lado mexicano era alentar a los inversionistas individuales y propietarios de pequeñas cadenas comerciales para que invirtieran y compitieran con cadenas estadounidenses como Safeway, Walgreen, K. Mart, J.C. Penny, Woolco, Gibson, etc., entonces el programa fue un fracaso desde el principio.

Más aún, estas grandes y poderosas cadenas tienen costos financieros más bajos y acceso más fácil al crédito que pequeños inversionistas.<sup>29</sup> Ello no indica que no haya grandes tiendas y centros comerciales en las ciudades fronterizas, pero se debe tomar en cuenta que su área de mercado no se reduce a esas ciudades. El contrabando y las compras por consumidores no fronterizos son hechos comunes y ampliamente conocidos (aunque no bien documentados). Los intentos oficiales por retener al consumidor fronterizo mediante la construcción de centros comerciales, sin atender a la estructura comercial de las cadenas estadounidenses fue, y aún es, un objetivo altamente irreal.

El análisis de las importaciones de Tijuana y Mexicali como perímetros libres, muestra también algunas características interesantes. A pesar de la escasa información, el cuadro 7 muestra que el valor total de sus importaciones durante el periodo 1962-1969 fue equivalente a 34% del total de las transacciones fronterizas, o 36% si incluimos los otros perímetros

<sup>28</sup> Véase Comercio Exterior, "El desafío fronterizo", 1968.

<sup>29</sup> Consultores Internacionales S. C., *Diagnóstico de la Franja Fronteriza y Zonas Libres en México*, preparado para la Concanaco, México, 1979.

CUADRO 6

**Méicali: principales alimentos comprados por la población de Méicali en Caléxico (Estados Unidos) 1968**

Producto	Valor (millones de pesos)	Índice de precios al menudeo en Méicali comparado con el de Caléxico (Caléxico = 100)
Huevo	17.5	168
Pollo fresco	5.8	147
Frijol	9.8	125
Manteca	15.6	117
Leche fresca	7.0	79
Carne de puerco fresca	6.9	121
Ternera fresca	4.8	88
Carnero fresco	3.2	-
Pan rebanado	1.5	111
Aceite	1.3	140
Avena	11.6	114
Leche evaporada	3.0	100
Café en grano	2.2	-
Arroz	2.6	738
Azúcar	0.9	53
Limón	1.5	48
Naranja	1.9	104
Pescado y mariscos	0.2	-
Plátano	1.5	128
Papa	1.9	144

Fuente: Comité para el Desarrollo Económico de la Península de Baja California y *Review of the Economic Situation of Mexico*, mayo de 1969.

CUADRO 6a

**Méicali: razones para comprar en el lado estadounidense de la frontera**

Razones	% que dijo "sí"
Precios más bajos	88.1
Mejor calidad	70.2
Amplios centros comerciales	52.6
Higiene, empaque y presentación	46.2
Facilidades de crédito	34.1
Mejor atención	30.6
Mayor variedad de productos	25.4
Hábito	23.4
Novedad	19.7

Fuente: *Ibid.*

CUADRO 7  
**Importaciones a los perímetros libres de la RFN, como porcentaje del gasto total por transacciones fronterizas (millones)**

	Tijuana		Mexicali		Tijuana-Mexicali		Nogales		Agua Prieta		Total	
	Pesos	Dólares	Pesos	Dólares	Dólares	% MTF *	Pesos	Dólares	Pesos	Dólares	Dólares	% TF
1947	59.6		65.9				6.9		0.97			
1948	60.6		63.4						5.7			
1949	105.6		125.3						6.7			
1950	148.0		193.4						6.8			
1951	155.3		305.2									
1952	169.4		321.6									
1953												
1954												
1955												
1956												
1957												
1958	507.8	40.62	535.3	42.62	63.44		27.1	2.17	9.3	0.74	66.35	45.74
1959	478.9	38.31	437.5	35.00	73.31		30.3	2.42	6.1	0.49	76.22	34.57
1960												
1961												
1962	713.7	57.0	489.4	39.15	96.15		38.6	3.09	6.7	0.54	99.78	40.79
1963	620.6	49.65	561.3	46.50	96.15		53.8	4.30	9.6	0.77	101.22	38.17
1964	570.6	45.64	569.7	47.16	92.62		72.1	5.77	9.4	0.75	99.34	35.91
1965	595.6	47.61	536.9	42.96	90.56		59.0	4.72	9.3	0.74	96.02	32.53
1966	622.5	49.80	561.4	46.51	96.31		62.5	5.00	9.6	0.77	102.06	29.78
1967	670.2	53.62	675.7	54.05	107.67		62.1	4.97	9.2	0.74	113.36	31.57
1968	786.2	62.90	944.6	75.57	138.47		180.4	14.43	15.1	1.21	154.11	34.22
1969	1 271.6	101.73	1 175.8	94.06	195.79		200.0	16.00	42.6	3.41	215.20	42.91
1970												
1970												

Fuente: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, varios números.

\* % MTF = % del gasto total por transacciones fronterizas (espacios = no disponibles).

libres de la RFN: Nogales y Agua Prieta. Probablemente, la abolición de esos perímetros libres hubiese sido un objetivo más realista para "mejorar" las transacciones fronterizas. Dado el alto porcentaje de alimentos de esta zona, donde se ubica uno de los distritos de riego más grandes e importantes del país (Río Colorado), hubiese sido más adecuado promover un cambio en la estructura productiva de la agricultura (que durante estas épocas estaba especializada en el algodón de exportación). Pero si algo ha caracterizado a los programas regionales para la RFN, ha sido su falta de interés por las actividades primarias, a pesar de que la RFN, que en 1978, por ejemplo, contaba con 20% de toda el área irrigada nacional, era una región netamente importadora de alimentos, lo que representa algo así como 40-50% del gasto de consumo total de la población fronteriza.

Si tomamos en consideración los datos sobre transacciones fronterizas es posible encontrar un elemento que de otra forma no es muy claro, y que subyace en la idea de lograr el balance en dichas transacciones. En el cuadro 8 vemos que el CR ha fluctuado entre 30 y 40% desde 1939, y tuvo un promedio de 36.4% durante el periodo 1970-1976. El programa, pues, no produjo un efecto positivo en el CR. También se muestra que las transacciones fronterizas han sido un renglón importante en la balanza comercial de México. En términos de las exportaciones, ha representado 25-30% del total de exportaciones mexicanas y solamente 10-15% de las importaciones. De 1970 en adelante las transacciones fronterizas redujeron su participación en las exportaciones de 30 a 18%, pero también redujeron su participación en las importaciones. El equilibrio o mejoramiento en las transacciones, por lo tanto, debe ser visto no dentro del contexto regional, sino del nacional. De esta forma, tal objetivo puede traducirse como un incremento de las exportaciones fronterizas en las exportaciones de México. En el mismo cuadro se muestra que la cuenta corriente desde 1939 ha tenido una tendencia deficitaria. Esto es particularmente cierto desde 1950. Las transacciones fronterizas, por su parte, siempre han tenido un saldo positivo y han contribuido, en forma significativa, para evitar un mayor déficit en la cuenta corriente de México. En otras palabras, históricamente ha habido una transferencia de recursos de la RFN hacia otras regiones cuyas balanzas comerciales han sido deficitarias. La RFN ha financiado, efectivamente, las importaciones de otras regiones de México. En estas circunstancias, una política encaminada hacia el mejoramiento de las transacciones fronterizas es una forma velada de incrementar la transferencia de recursos de la RFN y financiar las importaciones de otras regiones del país.

Este caso nos presenta una paradoja sorprendente. Hemos visto que a población de la RFN gasta aproximadamente 40% de su ingreso en bienes de consumo adquiridos en el lado estadounidense. El CR que generalmente se asume que se gasta en la RFN muestra que más bien ha sido transferido a otras regiones para financiar sus importaciones. Como resultado

CUADRO 8  
Transacciones fronterizas y la balanza comercial de México

	Ingreso (exportaciones)	Gasto (importaciones)	Saldo (A)	Coeficiente de retención %		Bienes y servicios		TF % de total			Balanza cuenta corriente (B)	A/B %	B-A
				X	M	X	M	X	M				
1989	30.0	18.0	12.0	40.00	216.1	176.7	13.80	10.16	39.4	30.46	27.40		
1940	33.0	20.0	13.0	39.39	213.9	191.3	15.42	10.45	22.6	57.52	9.60		
1941	36.3	25.3	11.0	30.30	243.2	272.1	14.92	9.29	-28.9	38.06	-39.90		
1942	42.6	29.8	13.0	30.37	272.5	260.2	15.70	11.45	12.3	105.69	-0.70		
1943	45.5	31.7	13.8	30.33	410.1	300.3	11.09	10.55	109.8	12.57	96.0		
1944	53.8	37.5	16.3	30.29	432.2	399.5	12.44	9.38	32.7	40.67	16.40		
1945	64.8	49.8	15.0	23.14	500.7	478.6	12.94	10.40	22.1	67.87	7.10		
1946	66.0	50.4	15.6	23.63	570.1	730.1	11.57	6.90	-100.0	9.75	175.60		
1947	66.0	50.4	15.6	23.63	713.0	860.9	9.24	5.85	-147.0	10.61	162.60		
1948	107.0	78.5	28.5	26.63	715.5	765.1	14.95	10.26	-49.6	57.46	112.97		
1949	86.0	46.8	37.2	43.25	701.1	628.6	12.26	7.76	72.5	51.31	35.30		
1950	121.9	76.5	45.5	37.32	803.0	771.0	15.18	9.92	33.0	137.88	-12.50		
1951	148.3	86.4	59.9	40.39	980.0	1 106.0	15.13	7.99	-124.0	48.31	-183.90		
1952	103.0	101.6	61.4	37.66	974.0	1 078.0	16.73	9.42	-102.0	60.20	-163.40		
1953	201.6	128.2	73.6	36.47	938.0	1 060.0	21.51	12.09	-120.0	61.33	-193.60		
1954	246.7	162.2	84.5	34.25	1 056.0	1 079.0	23.30	15.03	-33.0	256.06	-117.50		
1955	261.7	151.2	110.5	42.22	1 332.0	1 179.0	19.64	12.82	147.0	75.17	36.50		
1956	277.9	171.8	106.1	38.17	1 333.0	1 448.0	20.84	11.86	-117.0	90.68	-223.10		
1957	313.3	192.6	120.7	38.52	1 258.0	1 555.0	24.90	12.38	-295.0	40.92	-415.70		
1958	315.5	188.8	126.7	40.15	1 227.0	1 507.0	25.71	12.52	-279.0	45.41	-405.70		
1959	354.0	220.5	133.5	37.71	1 314.0	1 466.0	26.94	15.04	-155.0	86.13	-288.50		
1960	366.0	221.0	145.0	39.61	1 340.0	1 619.0	27.31	13.65	-340.0	42.65	-485.00		
1961	392.7	242.0	150.7	38.37	1 436.0	1 064.0	27.34	14.54	-242.0	62.27	-392.70		
1962	405.9	244.6	162.1	39.85	1 574.0	1 686.0	25.78	14.50	-281.0	80.65	-363.10		

1967	599.6	359.1	240.5	40.11	2 175.0	2 797.0	27.56	13.55	-396.0	51.46	-599.80
1968	713.5	450.4	263.1	36.87	2 448.0	3 139.0	29.14	14.07	-627.0	38.36	-667.50
1969	761.2	501.5	259.7	34.11	2 719.0	3 464.0	27.99	14.47	-738.0	35.65	-1 001.10
1970	878.9	585.0	293.0	33.43	2 875.0	3 990.0	30.57	14.66	-713.0	35.53	-890.70
1971	968.9	612.5	354.4	36.65	3 167.1	3 893.5	30.52	15.63	-1 100.0	26.72	-1 598.90
1972	1 061.1	669.0	392.1	36.95	3 800.6	4 562.1	27.92	14.66	-726.4	46.79	-1 076.80
1973	1 207.7	695.0	512.7	42.40	4 779.4	5 971.0	25.28	11.63	-761.5	51.49	-1 153.60
1974	1 372.9	819.2	553.7	40.23	6 224.9	6 837.9	22.05	9.26	-1 191.6	43.03	-1 704.30
1975	1 541.6	957.7	538.0	37.90	6 305.1	9 998.4	24.44	9.57	-2 613.0	20.04	-3 166.70
1976	1 637.4	1 192.7	444.7	23.20	7 371.1	10 439.7	22.21	11.42			
1977	1 508.3	786.4	719.0	47.80	8 404.4	10 027.3	17.92	7.84			
1978	1 708.2	929.2	779.0	45.60							
1979	2 981.8	2 516.6	465.2	15.60							
1980	3 722.1	3 129.5	592.0	15.92							
1981	4 770.1	4 584.3	185.8	3.89							
1982	2 276.1	2 416.8	-140.7	-6.18							
1983	1 104.4	1 141.7	-37.3	-3.37							
1984	1 329.0	1 520.0	-191.0	-14.37							

Fuente: para 1939-1974, R. Villarreal, op. cit., cuadro 69; para 1975-1978, SARH, op. cit.; para 1979, Banco de México, Informe anual.

de esta doble extracción no es sorprendente que hayan fracasado los intentos por promover la industrialización vía inversión local. Quizás hubiese sido más efectivo un programa para retener ese excedente generado en la RFN que un programa para mejorar el balance por transacciones fronterizas.

Otro problema asociado con este punto se refiere a la diferencia, si es que la hay, entre vender artículos importados en el propio país o región, o acudir al país productor y adquirirlos ahí. En teoría, la diferencia y el beneficio económico de adoptar el primer esquema serían los efectos multiplicadores locales, en términos de empleo local. Si queremos evaluar tales efectos considerando el nivel de empleo generado por el programa de centros comerciales, el resultado sería calificado como insuficiente. En el cuadro 4 se muestra que de 1974 a 1976 se invirtieron 320 millones de pesos en tres grandes proyectos. Esa enorme inversión sólo creó 1 191 empleos directos. Si el programa fue concebido con la idea de una urgente necesidad local por centros comerciales, los resultados son también pobres. Durante este periodo solamente tres centros fueron construidos: los dos más grandes en Ciudad Juárez y otro en Laredo. Tales hechos apoyan nuestro argumento de que el patrón de consumo de la población fronteriza va más allá del simple hecho de una demanda local potencialmente enorme pero mal abastecida, una demanda local en espera de centros comerciales. En realidad ese patrón de consumo está asociado con la estructura local de producción, de la cual el sector agrícola es una sección importante, y con la relación entre la RFN y otras regiones de México.

Por su parte, el programa para promover la creación de industrias medianas y pequeñas tampoco tuvo resultados alentadores. Como se mencionó, el programa se inició en 1974 y continuó hasta 1978. Ese año, bajo una diferente administración, se le cambió el nombre (los detalles se darán dentro del análisis de Codef). Durante este periodo se establecieron 184 firmas acogidas bajo el decreto que aprobó el programa, creando 5 000 nuevos empleos.

Quizá no sea adecuado comparar este dato con el correspondiente a las estimaciones de desempleo en la RFN, pero en las circunstancias no parece haber una mejor alternativa. Los empleos nuevos representaron 17% del desempleo según los censos de 1970, y sólo 2% de los empleos creados por la industria maquiladora.

En lo que a salarios se refiere, parece que los trabajadores de esas industrias ganaban un salario mayor al promedio pagado por las maquilas. En 1974, por ejemplo, el salario medio mensual en la maquila era de 1 484 pesos, mientras que en las plantas del programa en cuestión era de 1 845 pesos.

De los datos disponibles y que aparecen en el cuadro 9 parece ser que para 1978 las empresas bajo el programa estaban pagando salarios más ele-

CUADRO 9  
**Número de firmas creadas bajo el Programa para la Creación de Industrias Medianas y Pequeñas**  
**(totales en millones de pesos)**

	Empleados			Salarios pagados			Inversión			Valor de la producción		
	Número de firmas	Total		Total	Mensual		Total	Por firma		Total	Por trabajador	
		Por firma	Por firma		Por trabajador	Por firma		Por firma	Por firma		Por trabajador	
1974	20	673	34	14.9	1 845	32.7	1.64	48 589	89.1	4.4	132 392	
1975	42	1 002	24	21.9	1 821	42.1	1.00	42 016	177.5	4.2	177 146	
1976	38	833	22	29.3	2 931	67.1	1.78	81 513	174.5	4.6	138 822	
1977	37	1 257	34	49.2	3 263	60.3	1.62	47 971	316.5	8.6	251 790	
1978	47	1 144	24	67.6	4 924	126.2	2.68	110 315	589.7	12.5	515 472	
Total	184	4 909	27	182.9		329.2			1 247.3			
Total Acumulado				396.6					2 901.7			

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

vados, requerían mayor inversión y su producto tenía un mayor valor de producción.

Quizá la mayor crítica a estos resultados proviene de su localización y distribución. Suponiendo una distribución uniforme del empleo generado entre las seis ciudades principales de la RFN, tenemos que en cinco años en cada ciudad se crearon 800 nuevos empleos. Esto reduce el efecto de todo el programa. La situación empeora si, como es de esperar, el empleo no se distribuyó uniformemente.

Al final de cuentas se puede decir que los resultados de este programa son mejores que los obtenidos por el de centros comerciales. Una cifra similar de inversión creó, en promedio, cinco veces más nuevos empleos.

Los comentarios de la industria maquiladora se han dejado hasta el final del documento porque ha sido el único programa continuo desde 1965 y por tanto no es exclusivo de Prodef. El resto de los programas fueron tan marginales que no merecen comentario alguno.

Finalmente, es importante decir algo sobre la estructura organizativa de Prodef. Como se mencionó, el programa era, en teoría, un intento por promover el desarrollo regional desde abajo. Pero su misma estructura revela un proceso altamente concentrado en la toma de decisiones. Las secretarías involucradas no delegaron ninguno de sus instrumentos. De hecho hubo una especie de doble estructura. Por un lado, estaba el sector que efectivamente tomaba las decisiones, integrado por las secretarías y sus mecanismos internos. Por otra parte, estaba el sector menos efectivo, representado por la comisión intersecretarial. Los comités regionales eran sólo oficinas locales de licencias para permisos de importación. Dado que la presidencia de la comisión intersecretarial era alternada, cada secretaría, en su momento, daba énfasis a aquellos problemas relacionados con su ramo particular. Así, por ejemplo, cuando Mendoza Berrueto fue presidente de la comisión, como representante de la Secretaría de Industria y Comercio, dio prioridad a las actividades comerciales.<sup>30</sup> Las reuniones de trabajo para el desarrollo fronterizo, concebidas como el foro anual donde los diversos sectores concertarían acciones efectivas, se convirtieron en meros reportes de actividades. Debido a que eran presididas por el presidente de la república, cada orador tendía a aprovechar la oportunidad para destacar personalmente y no para presentar problemas y soluciones alternativas. Su efectividad puede juzgarse por el número de oradores que tomaban parte en las reuniones. En la quinta reunión participaron más de 30.<sup>31</sup> Al final, las reuniones se convirtieron en asambleas anuales donde cada encargado de alguna responsabilidad gubernamental en

<sup>30</sup> Véase el "Reporte sobre la tercera reunión para el desarrollo fronterizo", en Comercio Exterior, septiembre de 1972, p. 831.

<sup>31</sup> "V Reunión de Trabajo sobre Desarrollo Fronterizo", Comercio Exterior, julio de 1973, pp. 618-619.

la frontera presentaba su informe de actividades. Como siempre ocurre, cada cual trataba de destacar sus logros independientemente de su importancia y validez.<sup>32</sup>

6. La Comisión Coordinadora del Programa Nacional para el Desarrollo de la Franja Fronteriza y Zonas Libres (1977-1982)  
Los objetivos y las razones que se dieron para la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Franja Fronteriza y Zonas Libres (Codef) y su Comisión Coordinadora fueron:

Para promover el desarrollo económico de las franjas fronterizas y zonas libres de la República Mexicana y proporcionar soluciones adecuadas a los problemas particulares de esas áreas, el titular del Ejecutivo Federal ordenó la elaboración de un programa nacional coherente que garantice la coordinación de su ejecución y la intensificación de las acciones llevadas a cabo por el gobierno federal en sus fronteras, y en cuya concepción deberán tomar parte todas aquellas dependencias y entidades que directa o indirectamente tienen que intervenir en la atención y solución de los problemas existentes en esas regiones.<sup>33</sup>

Codef era el secretariado de la comisión nacional, cuyo objetivo principal era la elaboración del Programa Nacional para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (Pronadef).

Este nuevo intento federal por realizar un programa de desarrollo regional para la frontera introdujo algunas modificaciones con respecto a los intentos anteriores. Se debe notar primero el énfasis en su carácter nacional. Esto significaba que Pronadef tenía que dar un sentido de unidad al conjunto de acciones llevadas a cabo por el gobierno federal en las regiones fronterizas de México, dentro del marco del Plan Global de Desarrollo. Una segunda modificación intentaba ser una mejora respecto a la organización de los programas previos. Para darle importancia política la comisión fue presidida por el secretario de Programación y Presupuesto. Los representantes de las diferentes secretarías fueron los respectivos subsecretarios y la comisión coordinadora dependía directamente de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

<sup>32</sup> El ejemplo más sobresaliente se encuentra en el "Informe sobre la sexta reunión para el desarrollo fronterizo", en Comercio Exterior, julio de 1974, pp. 683-688. En este informe parece que todas las actividades son relevantes para el desarrollo regional. Desde las acciones propias de los programas en discusión, pasando por veinte programas para la industrialización rural, hasta programas de entrenamiento sobre el uso de básculas por Conasupo.

<sup>33</sup> "Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres y la Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres", Diario Oficial, junio 22, 1977, considerandos I, II.

El funcionamiento de la estructura organizacional introdujo una tercera innovación. Codef tenía que producir un diagnóstico socioeconómico y formular con base en él un programa para el desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres. El secretariado técnico de la comisión coordinadora tenía que realizar directamente todos los estudios e investigaciones necesarios, así como otras actividades en apoyo de Codef. Así, dentro de Codef había una especie de acuerdo sobre los problemas básicos que debían ser estudiados y sobre el tipo de investigación y orientación.

La comisión coordinadora pidió a cada uno de los miembros de Codef todos los elementos necesarios para integrar tanto el diagnóstico como el programa mismo que estaban a su cargo. La respuesta de los miembros de Codef fue lenta y desigual, y muchos de los trabajos prometidos nunca se realizaron.

La idea básica dentro de la organización de Codef era que cada secretaría proporcionara una especie de diagnóstico sectorial, y la comisión coordinadora los unificaría y luego elaboraría el programa. El programa resultante se negociaría entre los miembros de Codef, quienes proporcionarían un marco general y unificado para la acción del gobierno mexicano en las fronteras. El diagnóstico fue realizado por la comisión coordinadora y fue considerado como una propuesta de SPP. Las negociaciones fueron intensas e incluso hubo oposición directa entre SPP y SAHOP, las dos secretarías relacionadas con la planificación económica y la planeación urbana. El programa fue aprobado en 1981, un año antes de que terminara el sexenio de López Portillo y cuatro y medio después de la creación de Codef. Poco o ningún efecto pudo tener dicho programa.

Sin embargo, esto no significa que la acción gubernamental en las fronteras no haya existido, especialmente en la RFN. Codef centró sus acciones en los programas e instrumentos que aún existían y que eran producto de programas previos. El control de los instrumentos estaba, como siempre, en manos de los secretarios responsables. Independientemente de Codef, cada secretaría estaba haciendo su "parte" para promover el desarrollo económico de la RFN. El programa de artículos gancho se mantuvo, al igual que el de centros comerciales. El Programa para la Promoción de la Mediana y Pequeña Industria cambió su nombre por el de Programa para la Promoción Industrial. Los incentivos fiscales fueron extendidos prácticamente a toda la industria no maquiladora. Sus objetivos principales también se mantuvieron. Durante este periodo (1977-1982) se introdujeron dos nuevos e importantes instrumentos: incentivos fiscales al turismo, e importación libre de autos y camiones. El primero se introdujo en 1979 y para su aplicación la SHCP dividió la RFN en regiones de prioridad turística. Los inversionistas en el ramo del turismo en las regiones prioritarias tenían derecho a devolución de impuestos así como a una depreciación acelerada de activos fijos.

### Resultados del programa

No es posible decir que haya habido un programa en el estricto sentido del término. Cuando fue creada Codef en 1977, desaparecieron la burocracia y los nexos de Prodef. Sin embargo, los instrumentos usados por Prodef se mantuvieron sin cambio. En las políticas hacia la RFN, el análisis de esos instrumentos presentado en la sección anterior se mantiene. Las tendencias delineadas de los artículos gancho se reforzaron (cuadro 10). Los artículos de consumo duradero incrementaron su importancia, con excepción de 1977, cuando el consumo de los no duraderos fue mayor que el de los duraderos. La devaluación de 1976 tuvo efectos catastróficos en ambos lados de la frontera. El consumo de básicos fue el menos afectado durante la crisis; el consumidor primero reduce el consumo de bienes duraderos. Así, mientras en 1976 el valor de los no duraderos consumidos ascendió a 320 millones de pesos, en 1977 se incrementó a 535 millones de pesos. El consumo de bienes duraderos, por el contrario, se mantuvo relativamente estable (medido en precios de 1954, el consumo de los no duraderos se incrementó 15%, mientras que el de los duraderos decreció 26%). El consumo de los artículos gancho estaba doblemente concentrado. Ciudad Juárez concentraba 50% de su consumo y en 1979 sólo 4.6% de los establecimientos comerciales de la RFN usaban las cuotas de artículos gancho.

Durante el periodo 1972-1980, el programa de centros comerciales generó una gran inversión: 1 050 millones de pesos y 3 656 nuevos empleos. No ofreció, pues, una solución para el problema del desempleo. Tampoco ayudó a cambiar los patrones de consumo de la población fronteriza (ver cuadro 11). Aún se carece de investigaciones en esta área, pero un estudio realizado por Conasupo estimó que en 1979, la participación de esta agencia en el gasto total de la población fronteriza en alimentos y vestido fue de sólo 2.8% (cuadro 12). Dado su carácter de agencia gubernamental, se puede presumir que sus ventas son una buena aproximación al grado de participación de los bienes mexicanos en el gasto total de consumo en alimentos y vestido de la población de la RFN.

Al parecer el Programa de Promoción Industrial fue el que tuvo mejores resultados. Al reducir los límites fijados por su antecesor (el Programa para la Creación de Industrias Medianas y Pequeñas) respecto al tamaño de la industria no maquiladora, un mayor número de firmas aprovecharon los incentivos fiscales proporcionados por el programa. Durante 1979 y 1980, 86 nuevas firmas se establecieron en la RFN; 29% de ellos en Ciudad Juárez. Esas firmas generaron 3 915 nuevos empleos (16% en Ciudad Juárez) y un valor agregado de 803 millones de pesos. De acuerdo con la información del cuadro 13, parece que esas nuevas industrias tuvieron un grado mayor de integración con la economía mexicana. Esto parecería otorgar algo de apoyo y sentido de éxito al objetivo

CUADRO 10  
Cuotas de importación del Programa de Artículos Gancho  
(millones de pesos)

Ciudad	1977			1978			1979			Total 1972-1979		
	A	E	%	A	E	%	A	E	%	A	E	%
	Tijuana	50.9	35.6	69.97	40.0	30.2	70.25	134.3	97.4	72.53	311.0	231.1
Mexicali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
San Luis Río Colorado	103.0	72.1	69.83	113.8	97.6	86.74	142.1	131.6	92.61	684.0	398.5	58.27
Nogales	1.0	0.6	69.06	80.6	31.0	36.36	48.7	48.9	94.19	142.4	81.1	56.95
Agua Prieta	810.0	567.5	70.01	974.4	819.7	84.12	1 218.7	1 038.0	85.17	5 158.6	3 737.1	72.54
Ciudad Juárez	10.4	7.3	69.81	10.4	4.2	41.05	10.0	6.1	56.30	70.9	40.9	57.69
Ojinaga	49.5	27.5	55.05	55.8	51.5	90.60	82.9	70.0	85.07	320.4	223.7	69.82
Ciudad Acuña	127.5	65.0	51.03	165.6	114.5	68.15	202.1	163.0	80.67	792.0	533.9	67.42
Piedras Negras	184.7	115.3	70.02	270.0	186.8	69.16	296.1	244.0	82.40	1 222.5	876.0	71.66
Nuevo Laredo	176.3	123.4	70.01	236.9	152.7	64.48	313.2	246.8	78.80	1 130.2	761.4	67.37
Reynosa	45.8	32.7	69.04	83.8	47.5	74.41	82.2	79.2	96.35	300.9	210.0	68.45
Río Bravo	5.6	3.9	71.04	7.6	2.5	33.77	8.3	3.3	40.40	45.9	15.4	33.74
Ciudad Camargo	17.3	12.2	70.44	15.8	6.5	41.16	23.5	11.0	46.94	111.0	44.0	39.67
Mier, Díaz Ordaz	34.4	24.0	69.75	53.5	39.1	73.11	61.6	52.8	86.63	271.1	162.1	59.81
Valle Hermoso	27.8	19.1	69.89	31.4	14.2	45.35	43.1	25.2	58.62	195.1	100.2	51.37
Miguel Alemán	150.2	105.1	69.09	202.2	151.2	74.76	348.8	246.8	70.14	1 169.7	774.9	66.25
Mátamoros	1776.0	1 212.2	68.28	2 331.3	1 349.8	75.06	3 012.5	2 456.8	81.55	11 924.0	8 184.7	68.64
Total RFN	1 433.4	971.0	674.5*	1 577.3*	874.5*	-	-	-	-	-	-	-
Bienes de consumo	623.8	436.2	350.0*	658.7*	350.0*	-	-	-	-	-	-	-
Bienes de consumo duradero	009.0	535.8	323.9*	918.6*	323.9*	-	-	-	-	-	-	-
De consumo no duradero	343.2	241.2	210.0*	373.4*	210.0*	-	-	-	-	-	-	-
Bienes de producción												

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Codef.

A = cuota autorizada; E = cuota ejercida.

\* Enero-julio.

**CUADRO 11**  
**Centros comerciales construidos con facilidades proporcionadas por los decretos del 12 de agosto de 1972 y**  
**octubre de 1978**  
**(millones de pesos)**

Ciudad	1977		1978			1970			1980			1972-1980			
	Inversión	Empleo	Área (m <sup>2</sup> )	I	E	A	I	E	A	I	E	A	I	E	A
				-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mexicali				-	-	-	31	104	7 000	31	104	7 000	31	104	7 000
Nogales				-	-	-	17	50	1 600	110	685	10 126	405	1 522	188 999
Ciudad Juárez	100	575	48 729	-	-	-	-	-	-	14	65	3 528	14	65	3 528
Ciudad Acuña				-	-	-	14	90	3 828	14	90	3 828	14	90	3 828
Piedras Negras				-	-	-	106	498	23 641	106	498	23 641	106	498	23 641
Nuevo Laredo	3	25	2 086	-	-	-	26	143	28 367	44	313	37 753	44	313	37 753
Reynosa				-	-	-	44	199	12 546	185	300	29 797	229	499	42 342
Matamoros				-	-	-	297	1 330	80 836	233	454	38 397	1 050	3 656	319 717
<b>Total</b>	<b>103</b>	<b>501</b>	<b>50 815</b>												

Fuente: Codef.

**CUADRO 12**  
**Gasto total en alimento y vestido en la RFN y participación de productos de origen mexicano vendidos por Diconsa (1979)**  
 (millones de pesos)

Ciudad	Gasto en alimento y vestido	% vendido por Diconsa
Tijuana	5 951.8	4.6
Tecate	157.7	5.4
Mexicali	4 916.2	7.2
San Luis Río Colorado	366.3	9.1
Nogales	340.1	1.1
Agua Prieta	136.0	5.9
Puerto Peñasco	67.9	0
Naco	16.3	7.4
Sonoyta	20.6	8.8
Ciudad Juárez	6 266.4	0.3
Ojinaga	77.8	3.3
Zaragoza	20.3	5.3
Ciudad Acuña	214.1	0
Piedras Negras	242.9	4.0
Nuevo Laredo	2 390.6	0.2
Ciudad Mier	25.9	0.4
Camargo	27.9	0
Díaz Ordaz	70.1	0
Miguel Alemán	77.4	1.9
Reynosa	1 869.4	2.1
Matamoros	1 526.6	1.6
Total	24 782.3	2.8

Fuente: Conasupo.

oficial de promover una mayor integración entre la RFN y el resto del país. Sin embargo, ese no fue el resultado del programa. La mayor parte de las materias primas empleadas por esas nuevas industrias era producida localmente y el principal mercado de dichas industrias era local o internacional. El principal ramo de esas firmas era la agroindustria, que junto con las de reparación y producción de materiales para construcción, representaba 50% del total de las nuevas firmas. Este tipo de empresas tienden a utilizar materiales de origen local o regional. Vale la pena notar que las firmas con mayor valor agregado, menor sacrificio fiscal y que generaron 20% del empleo, fueron las agroindustrias, precisamente el tipo de industrias que dada la importancia agrícola de la RFN y su tendencia a importar alimentos básicos pudiese haber ayudado a cambiar la estructura

... .. INVERSIÓN INDUSTRIAL 1979-1980 (millones de pesos)

Ciudad	Firmas	Empleo	Salarios	Capital social	Inversión total	Inversión en maquinaria y equipo	Materias primas mexicanas
Nogales	10	229	1.5	5.2	52.7	43.9	101.6
Agua Prieta	7	131	0.8	1.6	29.2	3.5	32.6
Ciudad Juárez	25	1 031	0.7	146.2	377.6	71.2	321.8
Piedras Negras	8	333	2.2	17.2	74.5	17.7	38.6
Ciudad Acuña	5	65	2.6	2.8	10.5	3.4	9.2
Matamoros	8	165	0.9	5.7	30.7	10.6	105.8
Reynosa	3	80	0.4	14.5	15.8	5.8	4.5
Río Bravo	3	931	1.9	25.0	184.0	126.3	75.2
Camargo	4	892	3.1	20.0	55.5	23.3	74.3
Nuevo Laredo	11	197	1.1	24.8	80.1	76.1	33.4
Díaz Ordaz	1	37	0.2	2.5	68.2	3.2	9.8
Cuerrero	1	42	0.5	7.0	4.0	36.0	20.0
FNRM	86	3 915	18.6	288.3	1 003.9	420.2	826.9
Tipo de industria							
Eléctrica y electrónica	2	40	0.8	10.6	56.5	3.7	13.5
Muebles y madera	12	371	2.7	15.8	23.5	22.4	62.9
Alimentos manufacturados	14	748	4.3	81.2	224.1	71.3	420.7
Materiales de construcción	14	1 548	5.2	73.2	329.6	165.9	129.9
Servicios de reparación	15	532	2.8	31.1	99.6	62.2	69.4
Textiles	1	19	0.9	0.2	0.4	0.2	1.4
Química	1	16	0.1	0.4	4.2	0.3	5.3
Otras	19	774	3.5	79.8	236.8	123.8	154.5



productiva de la RFN, y a cambiar un patrón de gasto donde 38-40% del ingreso familiar se destina a comprar alimentos importados.<sup>34</sup>

Desde la creación de Pronaf, el turismo ha sido considerado como una actividad que debiera ser explotada en la RFN. En realidad, turismo, en el lenguaje oficial, significa todo lo que el residente estadounidense considere diversión y pueda encontrar en el lado mexicano. Basado en datos sobre cruces fronterizos (proporcionada por el Servicio Estadunidense de Migración y Naturalización) el gobierno mexicano trató de promover las actividades que invitarían a los visitantes a pasar más tiempo, y supuestamente a gastar más dinero, en la RFN. La idea está fundamentada en que todos los cruces provenientes de los Estados Unidos son hechos por turistas potenciales. Sin embargo, esta suposición no tiene fundamento. En 1978 Codef realizó una encuesta sobre el gasto de visitantes estadounidenses a las principales ciudades fronterizas. Dependiendo de la ciudad, el gasto promedio durante ese año fue de 101-500 pesos (4-20 dólares). El porcentaje de visitantes que gastaban esas cantidades variaban de 30% en Mexicali a 50% en Tijuana y Ciudad Juárez. Los dos primeros tenían un patrón de gastos que semejava la típica demanda de turismo (véase el cuadro 14).

CUADRO 14  
Medio de gasto de visitantes de los Estados Unidos a la RFN por nivel de ingreso (1978)

Ciudad	Pesos gastados (dólares en paréntesis)			
	1-100	101-500	501-1 000	+ 1 000
	(1-4)	(4.1-20)	(20.1-40)	(+ 40)
Ciudad Juárez	15.0 %	49.3 %	20.8 %	14.9 %
Nuevo Laredo	23.7	37.3	27.0	22.0
Matamoros	17.3	40.9	17.1	24.0
Reynosa	4.3	43.5	24.7	27.5
Tijuana	5.6	30.1	22.0	43.4
Mexicali	3.1	30.3	14.9	47.4

Fuente: S. Carrillo, E. Duhan y J.M. Herrera, op. cit.

<sup>34</sup> Comité para el Desarrollo Económico de la Península de Baja California y Parcial del Estado de Sonora, 1979; y Joaquín Lozano, "Importación doméstica de Ciudad Juárez" (México, 1971) tomado de Salvador Carrillo, Emilio Duhan y J. Mario Herrera, *Actividades terciarias en la frontera norte*, mimeógrafo, 1981. p. 6.

El mismo estudio informa que el principal objetivo de la visita de los estadounidenses era comprar algunos bienes más baratos en México que en Estados Unidos: gasolina, licores, artículos de cuero, artesanías, servicios dentales y de reparación, etc. La única excepción fue Mexicali, donde el principal motivo era divertirse y recreación.

Estos resultados concuerdan con el hecho de que 80% de los visitantes permanecen en la RFN menos de seis horas y sólo 11% permanece hasta dos días.

La situación no parece haber cambiado mucho. En 1983 Banamex realizó una encuesta en siete ciudades fronterizas (Tijuana, Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros). Casi 50% iba de visita y sólo ocasionalmente compraban en algún comercio de menudeo; 9% iba a comprar dos veces por semana. Los principales productos comprados eran bebidas alcohólicas, alimentos (leche, café, azúcar), telas y gasolina.<sup>35</sup> La encuesta encontró patrones similares a los establecidos por Codef: "el ingreso anual de cerca del 50% de las personas entrevistadas era inferior a 10 000 dólares, factor que se traduce en un gasto per cápita limitado. Un número importante de visitantes estaba temporal, o permanentemente desempleado".<sup>36</sup>

El programa de maquila ha sido el más exitoso y también el más estudiado. Es, sin duda, la mayor fuente de empleo en la RFN y uno de los sectores más dinámicos de la economía mexicana. En 1983 había 600 plantas empleando 150 000 trabajadores con un salario por hora de 86 pesos.<sup>37</sup> Para julio de 1987 ya había 1 099 plantas, que empleaban 288 400 trabajadores y pagaban un salario promedio de 495 pesos por hora.<sup>38</sup> Es pertinente destacar dos puntos asociados con los objetivos del programa de maquila: la integración al resto de la economía nacional, y proporcionar una base industrial a las ciudades fronterizas capaz de integrarlas al resto de la economía de México. Esto significaba que insumos mexicanos serían una parte importante del producto de las maquiladoras. En realidad, tal participación es mínima: en 1975 los insumos mexicanos representaban 0.8% del total de insumos usados por la maquila; para 1978 se había incrementado a 1%; y para enero-julio de 1987 tal participación era de 1.6%.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Banamex, "Profile of the US Visitor in the Border Zone" en *Review of the Economic Situation of Mexico*, vol. 59, 695, oct. de 1983, pp. 320-324.

<sup>36</sup> *Idem*, p. 320.

<sup>37</sup> Joseph Grunwald, "The Assembly Industry in Mexico" en J. Grunwald y Kenneth Flamm (eds.), *The Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*, The Brookings Institution, Washington, 1985, p. 141, cuadros 4-13.

<sup>38</sup> INEGI, *Avance de información económica, industria maquiladora de exportación*, diciembre de 1987.

<sup>39</sup> Grunwald, *op. cit.*, e INEGI, *op. cit.*