

EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE

Programa de Maestría en Desarrollo Regional

promoción 1986-1988

Política Económica, Región e Industrialización exportadora:
el caso de Baja California, 1982-1986.

Tesis que para obtener el grado de

MAESTRO EN DESARROLLO REGIONAL

presenta

Francisco Lara Valencia

Tijuana, Baja California, viernes 24 de Junio de 1988

INDICE

	Pág.
Introducción	
I. Política Económica y Desarrollo Regional.	12
1. La dimensión de lo regional y la elaboración de políticas públicas.	12
1.1. Las políticas específicamente regionales.	19
1.2. Las políticas nacionales de escala regional.	20
1.3. Las políticas nacionales de impacto regional.	22
2. Lo regional en el marco de la política económica actual: el caso de la frontera norte de México.	23
2.1. El problema fronterizo en el marco de la actual crisis económica.	24
2.2. Política económica nacional y frontera norte	28
II. El Estado Mexicano Ante la Crisis Económica.	37
1. El carácter y la profundidad de la crisis económica.	38
2. La respuesta del Estado mexicano a la crisis económica del periodo 1982-1986.	47
3. La estrategia de industrialización exportadora: el desarrollo posible.	58
III. Desarrollo Económico e Industrial de Baja California.	63
1. Los rasgos y tendencias del desarrollo económico estatal.	63
2. La actividad industrial en el periodo 1980-1986.	74
3. La incidencia global en Baja California de la política económica del periodo de crisis.	87
IV. Estructura y Dinámica del Sector Exportador de Baja California.	96
1. Evolución y composición de las exportaciones.	96

	Pág.
2. Las exportaciones manufactureras de Baja California.	112
 V. Hacia una Nueva Política Regional de Industrialización.	 129
1. Política económica y desarrollo regional.	129
1.1. Refuncionalización y dependencia externa.	131
1.2. Industrialización exportadora y bienestar.	137
1.3. Proyecto exportador y segmentación del aparato productivo.	140
1.4. La naturaleza de la acción estatal en la región fronteriza de Baja California.	144
2. Alcances y límites de la refuncionalización en el marco de la política económica del periodo de crisis.	146
2.1. Los límites de la política económica del periodo de crisis en el contexto fronterizo.	148
2.2. El impacto diferencial de la política económica en la estructura productiva de Baja California.	152
3. Hacia un nuevo modelo de desarrollo regional.	156
 V. Consideraciones Finales.	 163

Anexos

Bibliografía

AGRADECIMIENTO

El presente trabajo no hubiera podido concluirse sin la confianza y la asesoría de José Carlos Ramírez, mi director de tesis. Con sus continuos comentarios logro imprimir mayor rigor y claridad a las ideas que dieron origen a esta investigación.

Igualmente importantes fueron las observaciones y la minuciosa crítica de Arturo Ranfla González, mi lector externo. Su dedicada lectura me ayudó a reconocer en sus comentarios las limitaciones y las posibilidades de la investigación realizada.

Aunque obvio, es necesario decir que las deficiencias que presenta esta disertación, son de la exclusiva responsabilidad del autor.

DEDICATORIA

A Hilda, mi compañera, por su generosa y amorosa compañía.

A Adriana y Minero, mis hermanos, por su ejemplar conducta frente a la adversidad.

* INTRODUCCION

La definición mas general de nuestro objeto de estudio puede enunciarse como el análisis de la incidencia que tienen las acciones del Estado nacional en la configuración de los rasgos y las tendencias del desarrollo regional experimentado por Baja California durante el periodo de crisis económica 1982-1986.

De este proceso, nos interesa destacar las dimensiones referidas a la refuncionalización de la estructura económica bajacaliforniana, específicamente del sector industrial manufacturero con actividades productivas ligadas al comercio exterior, en el contexto de una estrategia de desarrollo nacional orientada a insertar de manera mas competitiva y dinámica al aparato productivo del país en un escenario económico internacional cambiante.

El análisis asume la premisa de que es necesario abordar el estudio de lo regional fronterizo desde la perspectiva del impacto que tienen las fuerzas sociales internas en la formación de las condiciones que "objetivizan" las tendencias o procesos inmanentes a la dinámica de un sistema capitalista mundial en acelerada transformación [1]. Estas fuerzas sociales internas

=====

[1] Las modificaciones del sistema capitalista mundial no tendrían mayor relevancia sino fuera porque algunos de sus efectos se expresan en los países de la periferia mediante el establecimiento de barreras a sus exportaciones agrícolas y manufactureras hacia los países industrializados o a través de presiones para que las economías de mayor tamaño relativo eliminen controles al comercio exterior y a la inversión extranjera proveniente de estos mismos países. En los últimos 20 años, las manifestaciones mas críticas de los cambios que experimenta la economía mundial han sido la aparición del neoproteccionismo y la incertidumbre entre las grandes potencias acerca de la hegemonía económica y política en el plano internacional. [Mendez; 1983:11]

procesan directamente los "datos" emanados del sistema económico mundial y elaboran una interpretación de los cambios que se suscitan en el y de la forma como debe articularse la "sociedad nacional" a dichos cambios. Estos "datos", al ser descifrados, son articulados en la elaboración de distintos esquemas de política económica que se traduciran en acciones con efectos directos y definitivos sobre la organización interior de los agentes económicos y de sus actividades [2].

Ciertamente, este proceso no es tan mecánico dado que esta mediado por una estructura de dominación segmentada en clases que conduce a que los intereses de la "sociedad nacional" sean en realidad los intereses de los grupos dominantes que se hallan claramente preocupados por mantener y ampliar las condiciones sociales y económicas que permiten la reproducción de la organización social imperante. Sin embargo, creemos que tomarlo en cuenta nos salva de las concepciones determinísticas que reducen la acción de los agentes sociales, localizados regional o nacionalmente, al carácter de sujetos que aceptan impasiblemente la fatalidad de procesos tales como la "internacionalización del capital" o la "contigüidad geográfica con la economía mas poderosa del mundo"

=====

[2] Esta proposición es pertinente con la idea de que el proceso de acumulación capitalista no sujeta su ritmo y velocidad a las "condiciones ciegas del mercado". Se acepta como premisa que el mantenimiento de la acumulación capitalista responde a un conjunto de condiciones sociales "estructuradas en un ambiente social mas amplio" que las simples relaciones de mercado. En la gestación y reproducción de estas condiciones, que han sido conceptualizadas por Gordon como "estructura social de acumulación", el Estado ha desempeñado el rol mas activo. [Gordon; 1980:29]

Ahora bien, el análisis de las acciones estatales en el estudio del desarrollo económico y social fronterizo no es de ninguna manera una propuesta novedosa. Existe una cuantiosa bibliografía abocada al estudio de la zona fronteriza del norte de México que así lo demuestra pero que, sin embargo, no ha adoptado la política económica del estado nacional como una variable explicatoria del desarrollo experimentado por la región. Así, abundan las investigaciones que intentan medir el impacto de medidas de políticas particulares sobre la población y la economía de la frontera [Carrillo H. Mario y Ramirez A. Jesus; p.e.] o que realizan un recuento de las acciones estatales orientadas a promover el desarrollo fronterizo [Mendoza B. Eliseo; p.e.] y sólo recientemente se ha redefinido, en ciertas investigaciones, el enfoque analítico de lo fronterizo para dar cabida a la política estatal como una "variable explicatoria" de los rasgos y los ritmos del desarrollo de la región.

Esta posibilidad de análisis había sido enunciada con anterioridad por autores como Blair [1981], Lavell, Pérez y Unikel [1978] y tiene una manifestación muy interesante en los trabajos recientemente elaborados por Bernardo González [1986] y Rocío Barajas [1986] en El Colegio de la Frontera Norte y por José Carlos Ramírez [1988] en El Colegio de Sonora.

En razón de que las reflexiones de estos últimos autores han creado una base analítica importante para el estudio del proceso fronterizo a la luz de los determinantes creados por la política estatal, consideramos conveniente abordar el estudio de aquellas áreas de la actividad económica y social de la frontera norte que

aun no han sido analizados bajo esta perspectiva de tal forma que se genere una interpretación global de la importancia que han tenido las acciones del Estado en el desarrollo de la región.

La línea de análisis que parece mas conveniente trabajar para efectos de comprender la articulación entre el desarrollo de la región y la política económica del estado nacional es la propuesta por Fírez que se resume de la siguiente manera:

"Los procesos económicos nacionales, ya sean resultado de las relaciones del mercado o de estrategias practicadas por los aparatos estatales, generan diferentes dinámicas en los distintos sectores de la actividad económica. Ciertos sectores, debido a su inserción en el mercado mundial y nacional, se convierten en los que impulsan al conjunto de la economía acumulando diferencialmente los excedentes producidos. Otros se rezagan, manteniendo niveles inferiores de crecimiento o, incluso, no logran ningún crecimiento. La distribución territorial de estas actividades, al determinar estructuras económicas regionales diferentes, constituye la base de la dinámica desigual que se observa entre la regiones". [1986:79]

En este sentido, parecería recomendable efectuar el análisis propuesto en dos niveles distintos. En un primer plano, realizar un estudio de la región seleccionada -Baja California, en nuestro caso- tratando de definir las líneas de articulación con los procesos de acumulación a nivel nacional. Resulta vital que en este nivel se definan los rasgos y las tendencias de los "estilos" de desarrollo económico imperantes o emergentes nacionalmente a fin de determinar los grados de refuncionalización a que deberá someterse la estructura económica regional.

Se entiende por refuncionalización al hecho de que un sector o subsector de una estructura económica regional experimente un proceso de ajuste para que manifieste ciertos rasgos y una diná-

mica compatible con los "estilos" de desarrollo que operan o se promueven nacionalmente. Es en esta dimensión de los procesos económicos de nivel regional donde se puede observar como se integran los cambios de una estructura económica localizada regionalmente a las políticas promovidas por el Estado nacional.

En el otro plano, se tendría que investigar una política de escala regional o de impactos localizados regionalmente, para explicar su surgimiento, la determinación regional de sus aplicaciones y sus efectos en relación a los "intereses" tanto nacionales como regionales.

En este orden de ideas, la presente investigación incluye como sus objetivos fundamentales la evaluación de la importancia de la política económica del gobierno federal en el desarrollo que ha experimentado la economía de Baja California en el periodo 1982-1986. El cumplimiento de este objetivo servirá para proponer una explicación integral del desarrollo regional de la entidad dado que tradicionalmente se ha marginado el papel del estado nacional en la regulación de este proceso y se ha conferido la mayor importancia a la "vinculación", "interdependencia" o "articulación" de la economía fronteriza bajacaliforniana a los ritmos y tendencias de la actividad productiva, comercial y financiera de los Estados Unidos [3].

Asimismo, se propone definir y analizar los lineamientos y
=====

[3] Las debatidas confrontaciones académicas que tratan de establecer el grado de adecuación que tienen los términos de "vinculación", "interdependencia" o "integración" en la conceptualización del fenómeno fronterizo, dan una clara muestra del sesgo que ha tenido la investigación sobre la frontera norte de México. [Graizbord, 1983; Ojeda, 1982]

la fundamentación general de la política económica nacional en vía de determinar si responde a una filosofía global o regional. De este objetivo se desprenderá una apreciación sobre el carácter "pasivo" o "activo" que tiene la estructura y la problemática económica de Baja California en el diseño de la política del gobierno federal y en la selección de los mecanismos utilizados en su instrumentación.

En general, los objetivos anteriores expresarían el interés de dar respuesta a los siguientes cuestionamientos:

- En que grado las acciones de los aparatos estatales han contribuido en la configuración actual de la región fronteriza de Baja California ?

- En que nivel las políticas de fomento a la internacionalización de la industria nacional han reproducido en la entidad el patrón de comportamiento previsto en el marco de la estrategia de "cambio estructural" promovida por el gobierno federal para afrontar la crisis.

Igualmente, resulta importante enfatizar que el proceso de investigación fue realizado sobre el hecho constatado y constatable de que las investigaciones relativas al proceso de industrialización fronterizo han enfatizado con recurrencia en la problemática asociada con la industria maquiladora y solo como un subproducto han tratado aspectos relacionados con la industria fronteriza de transformación ligada con el comercio exterior.

El hecho de que la presente investigación se plantee como un estudio comparativo del desempeño de los dos grandes segmentos de la industria fronteriza (industria maquiladora versus industria

de transformación), aunado a la escasa significancia que se ha otorgado a la intervención de los aparatos estatales como una variable causal de la evolución de los procesos económicos fronterizos, nos hace afirmar que nuestro análisis representa un avance en vía de lograr la creación de un marco global en donde se identifiquen los diversos factores influyentes del desarrollo de la región fronteriza de Baja California. El conocimiento puntual de estos factores influyentes, que entran en relaciones de complementariedad, contradicción o subordinación, representa la única posibilidad de orientar, con regular certeza, los procesos económicos fronterizos hacia los límites de un "desarrollo regional" equilibrado y sustentado en bases nacionales.

Finalmente, debe aclararse que los planteamientos hipotéticos que guiaron el conjunto de la investigación fueron los siguientes:

a) La estructura económica de Baja California se halla sometida a un proceso de refuncionalización productiva impulsado por el gobierno federal desde 1982. El marco de este proceso es la crisis económica que experimenta el país y que ha sido persistentemente asociada con la existencia de una relación problemática y vulnerable de la economía mexicana con el resto del mundo. La principal manifestación del referido proceso de refuncionalización se encuentra en los repetidos esfuerzos gubernamentales por convertir a la región fronteriza, y en particular a Baja California, en una plataforma dinámica de exportación. Estos esfuerzos han coincidido con la presencia de condiciones favorables en el mundo para que se desarrolle la relocalización mundial del capi-

tal trasnacional lo que ha impuesto rasgos peculiares a la estructura y a la dinámica industrial reciente de Baja California.

b) Los efectos de las medidas de política económica implementadas en el periodo 1982-1987 con el propósito de ajustar el sector externo nacional no se han distribuido uniformemente a lo largo y a lo ancho de todas las ramas y regiones productivas del sistema económico mexicano. La industria vinculada a las actividades de exportación en el estado de Baja California constituye un caso en que el carácter diferenciado de los efectos de dichas medidas de política económica se muestra con claridad al presentarse el desarrollo de una estructura industrial dual.

Por una parte, persiste una industria de transformación conformada mayoritariamente por empresas de pequeña escala, altamente dependiente de la importación de insumos norteamericanos y sujeta a los vaivenes de la política estatal de reordenación del sector externo y que, además, se ha visto limitada en sus esfuerzos por lograr una inserción más dinámica en el comercio exterior de manufacturas mexicanas. Por otra, está presente un sector maquilador altamente dinámico pero, fuertemente subordinado a los cambios que se operan en el comportamiento de la economía norteamericana y amenazado por cambios institucionales y tecnológicos que pudieran socabar las bases que permiten su operación en México. Su actividad se concentra en empresas de mediana y gran escala y se halla volcada de manera fundamental hacia los mercados de exportación.

c) El surgimiento y la consolidación de este patrón in-

dustrial dual en Baja California es resultado del carácter altamente concentrado del esquema o modelo exportador que se esta perfilando para el conjunto del comercio exterior de manufacturas mexicanas y a que las políticas de industrialización instrumentadas, en su dimensión regional y concreta, han priorizado la expansión de la actividad maquiladora como base del desarrollo regional fronterizo. La relación de esta estrategia de industrialización con la necesidad urgente que tiene el país de obtener divisas es, por si misma, evidente.

La complejidad del problema tratado y la novedad de su estudio en el ámbito de lo regional fronterizo obliga a la adopción de un lógica expositiva centrada en la constatación de la pertinencia de un marco conceptual elaborado ad hoc.

El el capítulo I se presenta una discusión teórica acerca de la relación existente entre las condiciones generales del proceso de acumulación capitalista y la elaboración de políticas públicas. De esta discusión resulta una clasificación operativa de la políticas gubernamentales que atiende a la dimensionalidad social y espacial de los agentes económicos que las promueven y/o asimilan sus repercusiones en la organización económico-social.

El capítulo II aborda el tema de la crisis económica que México ha experimentado en los últimos años. Aquí se intenta resaltar a los componentes estructurales de la crisis y destacar cual ha sido la visión dominante en la gestión estatal orientada a suavizar o resolver los desajustes económicos resultados de ella. Estos elementos son utilizados en este mismo capítulo en la definición del escenario proyectado por el estado para la econo-

mía nacional y, por tanto, para los sectores y las regiones que la constituyen.

En el capítulo III se realiza un análisis de la estructura y la dinámica económica de Baja California en los años recientes. Dicho análisis tiene como propósito destacar la presencia de ciertos rasgos del desarrollo regional reciente que parecen indicar la existencia de un consistente proceso de refuncionalización de la economía estatal que se encamina al establecimiento de una nueva articulación entre el aparato productivo de Baja California y el conjunto de la economía nacional.

El capítulo IV soporta al conjunto de los planteamientos hipotéticos propuestos ya que mediante el análisis y la caracterización de la industria manufacturera de exportación se pretende presentar evidencias suficientes del papel subordinado del desarrollo regional en el marco de las políticas estatales de escala nacional y regional y de la existencia del mencionado proceso de refuncionalización que ha derivado en el surgimiento de una estructura industrial dual en Baja California.

En el capítulo V y último, se presenta una descripción de los diferentes implicaciones sociales y económicas del proceso de refuncionalización que ha experimentado la economía fronteriza de Baja California en el periodo analizado. Se destacan los aspectos relativos al agravamiento de las condiciones en que históricamente se ha desarrollado la actividad productiva de la entidad haciendo énfasis en el incremento de la dependencia y la vulnerabilidad externa y en la profundización de los desequilibrios sectoriales de la economía local.

Igualmente se resalta la paradoja de un crecimiento dinámico de la economía de la entidad impulsado por la política gubernamental en medio de un progresivo deterioro del nivel de bienestar de la población trabajadora local y en el marco de una creciente pérdida de la capacidad reguladora de las acciones gubernamentales sobre la evolución de la región bajacaliforniana. Para concluir, se presenta una serie de recomendaciones que atienden al interés de moderar los desajustes que se han originado en la economía de la entidad al calor del proceso de refuncionalización regional en marcha.

Finalmente, se presenta un apartado de consideraciones finales en el que se subrayan los aspectos más significativos de la presente investigación.

I. Política Económica y Desarrollo Regional.

En el presente capítulo se procede a desarrollar algunos elementos teóricos-conceptuales acerca de la articulación entre la problemática regional y la acción reguladora del aparato estatal en el marco del proceso de acumulación capitalista. Se asume que la política económica en su dimensión espacial es un instrumento de mediación entre lo "regional" y lo "nacional" aceptando que esta constituye un resultado directo de la confrontación de los intereses económicos y políticos de las diferentes clases, facciones de clase y grupos sociales que componen la sociedad.

De acuerdo con este postulado, se realiza una clasificación de la política económica en atención a la ubicación social y espacial de los intereses de donde emana su orientación fundamental y en función del grado en que incide en el comportamiento de una formación económica regional determinada. La utilidad de este ejercicio conceptual se clarificará en el desarrollo conjunto de este trabajo de investigación, aunque se adelanta algo de ello en este mismo capítulo mediante el análisis de la problemática fronteriza y del Programa Nacional de la Frontera Norte (PDFN).

1. La dimensión de lo regional y la elaboración de políticas públicas.

Para realizar un análisis de la acción del Estado y del

impacto de ésta en la formación y desarrollo de una región, es necesario establecer previamente cuales son los procedimientos y las orientaciones básicas de la actividad gubernamental encaminada a regular los procesos económicos que se dan en el territorio dentro del cual un Estado nacional puede expresar legítimamente su dominio.

El concepto de política económica engloba cabalmente el conjunto de actividades referidas y puede ser definido, en forma llana y provisional, como la intervención deliberada del gobierno en la economía para lograr sus fines. Estos fines están formalmente orientados a la promoción del desarrollo y su materialización se obtiene al instrumentarse medidas diversas que estimulan o restringen el avance de determinados fenómenos o de ciertos aspectos relacionados con los mismos. [Stohr; 1981:181]

Un hecho evidente es que la política económica constituye una toma de posición por parte del aparato burocrático ante ciertas situaciones que son asumidas como conflictivas ya sea porque ponen en juego la continuidad del patrón de acumulación en que se sustenta el sistema de producción imperante o porque debilitan las bases que dan legitimidad a una estructura de dominación construida sobre una sociedad segmentada en clases. De hecho, la aceptación en las economías de mercado del principal instrumento de política estatal, es decir la planeación, se efectúa a partir de que se le reconoce como un mecanismo que ofrece la ventaja dual de reestablecer y/o mantener intactas las condiciones que permiten la reproducción y ampliación de la estructura social capitalista y de proporcionar al Estado la

posibilidad de regular los ciclos económicos característicos de la producción para el mercado.[4]

De esta manera podría decirse que la gestación, diseño e instrumentación de políticas económicas es un proceso que está vinculado de manera esencial con los requerimientos del proceso de acumulación, especialmente con el sector económico predominante, así como con la situación que guardan las relaciones políticas entre las clases dominantes y dominadas. Resulta entonces que el crecimiento continuo y acelerado de las variables económicas fundamentales que se presenta como meta central en planes y programas gubernamentales solamente resumen la aspiración de perpetuar un sistema de producción y las medidas de política económica tales como la reforma agraria, la redistribución del ingreso y la reforma fiscal, no aparecen como puntales de una nueva forma de organización social, de un estilo de desarrollo alternativo; sino como requisitos que deben cumplirse para ampliar el mercado interno, restablecer el equilibrio externo,
=====

[4] Gordon [1980] analiza minuciosamente cuales son los requisitos y los requerimientos para la acumulación global e individual del capital. Su concepto de "estructura social de acumulación" destaca como requisitos y requerimientos de la acumulación global e individual de capital a la estructura del sistema monetario, la estructura del Estado, la estructura de la oferta natural e intermedia de medios de producción y la estructura social familiar entre otros. La posibilidad de crisis se haya ligada con la inestabilidad o la incertidumbre en las condiciones que presenten estos requisitos o requerimientos de la acumulación y se postula que "la actividad económica normal" no es suficiente para garantizar su estabilización en el caso de que manifestaran desajustes en su funcionamiento. La restitución de la "estabilidad ambiental para una rápida y sostenida acumulación" no es asequible por la vía de la acción capitalista individual lo que obliga a la adopción de medidas estructuradas por una instancia social global: el aparato estatal de regulación.

abatir la desocupación de los recursos y, en forma extensiva, modernizar y consolidar el patrón de desarrollo operante [5].
[Matus; 1983:1724]

Obviamente que el planteamiento anterior no asume la existencia de una relación mecánica entre el surgimiento de situaciones que entorpecen la marcha del orden económico imperante y la toma de posición por parte de los aparatos e instancias estatales. La aparición de medidas gubernamentales orientadas específicamente a resolver situaciones conflictivas transita por un espacio donde la capacidad de las distintas clases y facciones por imponer un proyecto económico o social al aparato estatal se cristaliza y genera las directrices y los niveles en que se desarrollará la intervención del estado.

Esta mediación de las posiciones de poder entre las clases sociales es el elemento que vuelve complejo el entendimiento de los procesos de intervención estatal y es a la vez el lente a través del cual pueden observarse con nitidez las razones que objetivamente han impedido que las acciones del estado fomenten el desarrollo de ciertos grupos sociales, de determinadas actividades sectoriales o de algunas zonas del territorio nacional. En realidad, el reconocimiento de una situación social recurrente-
=====

[5] En este capítulo se ha adoptado la premisa de que la intervención económica estatal resulta de la convicción presente en el aparato burocrático de que es posible eliminar o suavizar las situaciones que obstruyen el proceso de acumulación capitalista. Dejamos de lado la discusión sobre si esa posibilidad es real o ficticia y, en todo caso, la discusión sobre la forma en que la acción del Estado puede profundizar los desajustes propios de la crisis se dará en el marco del capítulo II del presente trabajo.

mente marginada de la preocupación institucional, como una circunstancia conflictiva, y por tanto urgida de la atención de los aparatos e instancias estatales de intervención, se da solamente cuando ésta comienza a no ser funcional al proceso de acumulación y al mantenimiento de las condiciones de dominación social, es decir, cuando no contribuye a la reproducción de la estructura económica y social imperante.

La percepción de este hecho ha llevado a destacados investigadores a la acuñación de una conceptualización que sitúa la problemática social en su doble carácter de problemas reconocidos como tales por el estado o relegados a situaciones circunstanciales que no ameritan el diseño de medidas de política concretas. Así, en el campo de los estudios regionales, Allan Lavell, Pedro Pirez y Luis Unikel distinguen entre una "situación regional" y un "problema regional" estableciendo entre ambos conceptos una diferenciación basada en si un proceso social localizado regionalmente se ha constituido en "un área de interés que demanda una resolución o la búsqueda concreta de una resolución" por parte de los aparatos del estado o no ha podido ser vinculado con los proyectos políticos y económicos que orientan la intervención estatal a través de políticas o planes de escala regional. [Lavell, Pirez y Unikel; 1979: 108]

Ahora bien, es importante destacar que esta articulación de las acciones estatales a las necesidades de reproducción de la estructura social y económica operante no implica la orientación de las políticas y planes gubernamentales en un solo sentido y en una sola dimensión de la realidad socioeconómica. De hecho, las

acciones del estado son cambiantes tanto en su orientación como en su grado de intervención debido a que constituyen respuestas de la instancia gubernamental a circunstancias o coyunturas, nacionales o internacionales, que alteran la percepción de los intereses nacionales respecto al proyecto de desarrollo en marcha.

En este sentido, un sector social o económico que tradicionalmente ha sido marginado del interés nacional, que se expresa en las políticas y planes estatales, puede emerger como una área prioritaria dentro del proyecto de desarrollo dependiendo de la forma como se vincule con una situación coyuntural determinada. Resulta ocioso mencionar que esta situación coyuntural deberá representar el riesgo de trastocar de manera determinística las condiciones y las oportunidades que la estructura económica y social requiere para su mantenimiento y eventual expansión.

De la misma forma como un sector social o económico puede ascender en la escala de prioridades de los intereses nacionales, una región del país también tendrá la oportunidad de constituirse en un espacio social y económico en donde se resuman de manera particular aspectos o variables articuladas de manera clave con el proyecto de desarrollo impulsado a través de políticas y planes estatales. En nuestro país resultan ilustrativos de este fenómeno los estímulos al crecimiento de los grandes centros urbanos durante el proceso de industrialización sustitutiva que intentaba la consolidación de la industria nacional mediante la creación y ampliación de un mercado interno capaz de absorber una oferta creciente de bienes de consumo manufacturados. [Garza; 1983:164]

De igual forma podría ejemplificarse con los planes y programas instrumentados en la región fronteriza del norte de México y que han tenido como propósito la integración territorial y funcional de la población y de la economía de la región a la esfera política y económica nacional. Múltiples han sido los planes y programas pero en general, desde nuestro punto de vista, han adolecido de una perspectiva que incorpore lo regional como una variable fundamental de su formulación e instrumentación [6].

El espectro de las acciones de política económica marcadas por los intereses de las clases sociales en pugna y por la necesidad de preservar el patrón de acumulación que da sustento a las relaciones de producción y de dominación vigentes, nos señalan la pauta para realizar una clasificación operativa de las políticas económicas en función de la ubicación social y espacial de los intereses de donde emana su orientación fundamental y su dimensionalidad y de acuerdo al grado en que inciden en la evolución de una formación económica regional determinada. Según nuestra apreciación, es posible distinguir entre políticas específicamente regionales, políticas nacionales de escala regional y políticas nacionales de impacto regional [7].

=====

[6] La mayoría de los planes y programas instrumentados para la frontera han sido de estímulos y se han orientado al fomento de la integración regional mediante dos métodos: la integración física por medio de una red nacional de transporte y comunicaciones y la integración funcional, con el establecimiento de mercados nacionales de factores y de productos. [Vease; Mendoza, 1982 ; PDFN, 1985]

[7] La clasificación que se presenta tiene como base la elaborada por Alan Lavell, Pedro Pérez Y Luis Unikel [1979]. En la opinión de estos autores , para el estudio del impacto de la políticas públicas en el desarrollo regional debiera distinguirse entre

1.1. Las políticas específicamente regionales.

Las políticas específicamente regionales son un producto de la movilidad de las clases y facciones sociales localizadas regionalmente. Con su movilización, dichas clases y facciones regionales han adquirido la capacidad de insertar sus intereses específicos dentro del proyecto de desarrollo nacional al grado de impulsar la formulación e instrumentación de planes y programas específicos para la región. Un elemento importante en la configuración de este tipo de políticas es la intervención de los grupos regionales en la etapa de formulación de los referidos planes y programas y en la definición de la imagen-objetivo que los orientará en su ejecución. De esta manera, podríamos decir que las políticas específicamente regionales se caracterizan por tomar en cuentas las especificidades económicas de la región hacia la que se orientan y por representar en un nivel adecuado los intereses de las clase y facciones localizadas en la propia región.

Cabe mencionar que en las circunstancias de una sociedad capitalista, donde las relaciones económicas y sociales se subordinan a las leyes de la acumulación y valorización del capital y donde, además, las relaciones entre los individuos se caracteri-

=====

políticas de desarrollo regional y políticas orientadas regionalmente. Desde nuestro punto de vista, el espectro de posibilidades que abarca la clasificación de Lavell, Pirez y Unikel es limitado sobre todo porque deja de lado la influencia de políticas estatales, que sin tener una dimensión estrictamente regional, afectan de manera determinística el desempeño de los factores económicos y agentes sociales localizados en una determinada región.

zan por ser relaciones de dominación y explotación, los intereses regionales se expresaran, por ejemplo, en la necesidad de ampliar las relaciones de producción mercantil capitalista o en el fortalecimiento de una burguesía regional en formación o consolidación.

Finalmente, resulta obvio señalar el gran impacto que tiene las políticas específicamente regionales en el proceso de desarrollo regional. Es claro, que por constituir acciones que asimilan los intereses de la región y sus especificidades económicas y sociales, las políticas específicamente regionales tienen la capacidad de dinamizar el crecimiento de la región al movilizar el conjunto de los recursos económicos localizados regionalmente. Aquí es importante señalar que no solo se trata de recursos directamente productivos, como lo son la fuerza de trabajo y el capital, sino que también se hace referencia a los recursos de naturaleza política que son indispensables para imponer, en condiciones mínimas de legitimidad, un proyecto de desarrollo regional.

1.2. Las políticas nacionales de escala regional.

Las políticas económicas de escala regional están constituidas por planes y programas cuya base espacial de instrumentación se haya referida a los límites territoriales de una región determinada. En este caso, lo regional solo se incorpora a las acciones del estado orientadas a la regulación de los procesos económicos en la medida en que se halla vinculado de manera estratégica al proceso nacional de acumulación. De esta, forma su

propósito fundamental consiste en la incorporación de los recursos económicos y sociales localizados regionalmente a la dinámica de la estructura económica dominante a nivel nacional y/o en el acomodamiento de las fuerzas sociales de la región dentro de un esquema de legitimidad política consistente con la estructura de dominación establecida.

En todo caso, en las políticas económicas de escala regional las especificidades de la región no aparecen como una variable autónoma en la formulación e instrumentación de los planes y programas regionales, ni en la definición de la imagen-objetivo que los orientará. En realidad, este tipo de políticas son un complemento de políticas sectoriales o nacionales y tienen como propósito refuncionalizar ciertos aspectos de una formación regional determinada para hacerlos compatibles con el proyecto de desarrollo impulsado nacionalmente.

El grado de incidencia que tienen sobre la evolución económica de una región es considerable en virtud del gran volumen de recursos financieros, técnicos e institucionales que se movilizan para su instrumentación. Sin embargo, las políticas económicas de escala regional suelen verse limitadas en sus resultados debido a que muchas veces son formuladas sin tomar en cuenta la disponibilidad real de recursos y las características sociopolíticas predominantes en la región hacia la que se orientan o se imponen sin establecer las condiciones mínimas de aceptación social que darían legitimidad a su instrumentación dentro de los grupos sociales localizados regionalmente.

C. Las políticas nacionales de impacto regional

Por último, las políticas nacionales de impacto regional son acciones gubernamentales que tienen como ámbito de expresión espacial los límites territoriales de una nación y que, sin embargo, inciden de manera determinística y diferencial en la formación y desarrollo de una estructura regional. Es obvio que todas las políticas nacionales impactan de una u otra manera a las distintas regiones económicas del país, de ahí su carácter nacional, pero en virtud de la distribución heterogénea de los recursos naturales y humanos y de la desigual distribución de los frutos del desarrollo económico y social, los efectos de una política nacional se propagan diferencialmente entre las distintas formaciones regionales que contiene el territorio nacional.

De esta forma, habrá regiones que experimenten de manera particularmente intensa la instrumentación de una política nacional y que podrán manifestar cambios profundos en su estructura productiva en razón del nivel en que las acciones gubernamentales de escala nacional impacten la evolución de ciertos componentes claves del patrón de desarrollo. Este nivel de incidencia de la política nacional en la estructura económica de la región estará determinado por la dotación de recursos productivos disponibles en la región, por la articulación de las actividades localizadas regionalmente con el resto de la economía nacional y por la capacidad de negociación de los grupos sociales representativos del "interés regional". En cualquier circunstancia, para las regiones que experimenten un proceso como el descrito, las acciones gubernamentales de escala nacional constituirán un caso

típico de política económica nacional con impactos regionales.

Como se ve, esta última categoría de nuestra clasificación de las políticas económicas representa una diferencia de grado y es estrictamente relativa. Es de grado, porque depende de la profundidad de los cambios introducidos regionalmente por una política nacional si esta es tipificada como de impacto regional o no. Es relativa, porque una política nacional impactará de manera diferencial las distintas regiones económicas del país y, por lo tanto, solo podrá ser asumida como una política de impacto regional desde "adentro" de la región que ha experimentado transformaciones significativas en su estructura económica al ser instrumentada dicha política.

Por último, resulta necesario aclarar que con esta clasificación no se pretende agotar el espectro de posibilidades que encuentran las acciones estatales orientadas a la regulación de los procesos económicos. Debe quedar claro que solo se intenta con ella la creación de un marco conceptual que sea útil en la interpretación de la naturaleza de la intervención de los aparatos e instancias estatales en el proceso de desarrollo regional.

2. Lo regional en el marco de la política económica actual: el caso de la frontera norte de México

Históricamente, la implementación de políticas y de programas para el desarrollo fronterizo ha estado asociada con una percepción de la región como un problema a la integridad y la soberanía nacional. Sin embargo, la serie de acontecimientos que han marcado la situación reciente de la economía y de la sociedad

mexicana han dejado claro que el interés por la región fronteriza no solo se exagera cuando la problemática regional se agudiza al aparecer conflictos tales como el desempleo masivo, el deterioro de los recursos naturales compartidos, la migración de trabajadores indocumentados y la fuga de consumidores locales hacia el mercado fronterizo estadounidense.

La exaltación del interés nacional por la región fronteriza también se ha manifestado cuando la economía de la frontera norte, por su intensa vinculación y su contigüidad física con Estados Unidos, es asumida por los diseñadores de la política económica nacional como un espacio estratégico en la solución o en la disminución de las dificultades que acarrea el desequilibrio creciente de las cuentas externas del país. Veamos que sentido adopta este redimensionamiento de lo fronterizo en el marco de la acción gubernamental del periodo de crisis [Gonzalez Arechiga; 1986:1].

2.1. El "problema fronterizo" en el marco de la actual crisis económica

Desde la irrupción de la economía mexicana en la mas profunda y prolongada crisis que ha vivido el país en su fase moderna de desarrollo, se ha definido un conjunto de prioridades económicas dentro de las que destaca en forma fundamental la recuperación y el mantenimiento de una relación económica favorable con el exterior mediante la reorganización sectorial y espacial de la planta productiva nacional. Estas prioridades se han articulado en una estrategia global que busca establecer las

condiciones necesarias para lograr una nueva y eficiente inserción de la economía mexicana en el mercado mundial en virtud de la dificultades actuales para asegurar la captación de un creciente volumen de medios de pago internacional exigible por el proceso interno de acumulación y por el cumplimiento puntual de los compromisos financieros del país ante la banca mundial.

Frente a este escenario, la región fronteriza del norte del país a emergido como una región clave en virtud de su proximidad geográfica con la economía de los Estados Unidos y se han diseñado e instrumentado una serie de medidas tendientes a compatibilizar las prácticas industriales y comerciales fronterizas con la necesidad urgente de reordenación del sector externo nacional mediante la ampliación de la oferta mexicana de bienes exportables y la integración "hacia adentro" de los mercados regionales.

El carácter estratégico de la frontera en el ámbito del desarrollo nacional tiene su origen en un diagnóstico de la realidad regional que pone énfasis en el carácter desigual de las relaciones económicas que la población y que el aparato productivo y comercial fronterizo sostienen con su contraparte estadounidense. Asimismo, se otorga especial importancia a la presencia de una supuesta "vocación exportadora" en la región de la que se deriva la posibilidad de promover una internacionalización eficiente de su planta industrial. De esta manera, se ha determinado la existencia de un proceso de desarrollo económico fronterizo que se significa por la escasa integración de la región al sistema productivo nacional, por la subordinación creciente de ésta a

la economía norteamericana y por la presencia de un potencial productivo para el desenvolvimiento de operaciones de comercio exterior en condiciones favorables.

En primer lugar, como prueba de la existencia del proceso de desintegración nacional se ha mencionado la fuerte propensión que presentaba en años recientes la población fronteriza a consumir productos de importación. Todavía hasta 1980, en la zona libre de Baja California el 66 por ciento de la oferta total de artículos de consumo se componía de productos manufacturados en el extranjero, principalmente en Estados Unidos. Aunque se ha reconocido que esta orientación de las preferencias del consumo fronterizo hacia el mercado norteamericano fueron provocadas por una escasa concurrencia de productos nacionales a la región, se le ha imputado, generalmente, a una reticencia natural de la frontera por integrarse nacionalmente [Ramirez y Castillo; 1985:13].

En segundo lugar, se ha destacado la escasa integración del aparato industrial fronterizo a la economía del país. De ello son prueba el reducido coeficiente de integración nacional que muestra la industria fronteriza y que habla muy claramente del carácter subordinado de la región de la frontera norte hacia la economía norteamericana. Aunado a la referida subordinación, se menciona el escaso desarrollo industrial no maquilador, aunque se reconoce que las causas de este escaso desarrollo son las dificultades para la importación de materias primas y las limitaciones legales para la concurrencia de la producción industrial regional al mercado del interior del país. [Carrillo Et Al; 1983]

Por último, para argumentar en favor de una supuesta

el mercado mundial en forma competitiva y dinámica.

Es claro que la necesidad de reorientar el desarrollo fronterizo en el sentido exigido por el "interés nacional" se ha materializado en la formulación e instrumentación de medidas de política económica concretas [8]. La expresión más reciente de estos hechos se encuentra en el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte (PDFN) que fue presentado en el mes de julio de 1985 como el documento que regiría las acciones gubernamentales hacia la región fronteriza del norte de México durante los últimos tres años de la administración De La Madrid. En los próximos párrafos se efectuará una discusión sobre los lineamientos estratégicos del referido programa con la intención básica de realizar su caracterización a la luz del esquema analítico propuesto en el apartado anterior para la interpretación de la problemática del desarrollo regional en el marco de las políticas públicas.

2.2. Política económica nacional y frontera norte.

El PDFN representó un intento formal de reorganización de la vida social y económica de la frontera norte promovido por el gobierno federal, quien hace participes a las autoridades gubernamentales de las entidades y municipios fronterizos en su formulación y eventual ejecución. Aunque en su planteamiento general el PNDF incorpora objetivos de carácter social tales como el
=====

[8] En nuestro trabajo hacemos caso omiso de las diferencias que pudieran existir entre "política regional" y "planificación regional". El propósito es evadir el establecimiento de una definición reestrictiva, por factores formales, del objeto de análisis.

mejoramiento de los niveles de vida y de las condiciones de salud, vivienda, educación y cultura de la población fronteriza; sus lineamientos básicos se hayan orientados hacia aspectos relacionados con la reestructuración de la actividad económica.

Así, podría decirse que las orientaciones estratégicas del PDFN se sitúan en la consecución de los siguientes propósitos:

- Promover la integración económica de la región fronteriza con el resto del sistema económico nacional.

- Fomentar el desarrollo de una planta industrial eficiente, que incorpore un mayor porcentaje de insumos nacionales, sustituya importaciones y utilice la frontera como plataforma de exportación.

- Disminuir la elevada vulnerabilidad de la estructura económica fronteriza, ocasionada por una excesiva interdependencia con la economía de Estados Unidos.

En el ámbito de la integración regional a la economía del país, el PDFN se propone fomentar la participación de los productores nacionales en el suministro de bienes de producción para la industria fronteriza. Igualmente asume que se podrá estimular la concurrencia de los productores nacionales de bienes de consumo para abastecer a la población de la región. En ambos casos, el propósito subyacente se identifica con los problemas de abasto generados en la frontera por las medidas de política cambiaria y con la posibilidad, de no resolverse dichos problemas, de que los consumidores y los industriales locales retornaran a su tradicional patrón de abastecimiento en los Estados Unidos.

Otras acciones encaminadas a lograr una mayor vinculación de la región fronteriza con el resto de la economía nacional son las relativas al otorgamiento de mayor flexibilidad en la reexportación de los productos de la región hacia el mercado interno, siempre y cuando se sujeten a los requerimientos de integración impuestos a la industria nacional y no implique el riesgo de desplazar a esta última. [PDFN; 1985:32]

En el campo de la reconstitución de las conexiones que el aparato productivo de la frontera norte tiene con el exterior, el PDFN se propone estimular la "vocación exportadora" de la frontera mediante la creación de "centros motrices de exportación" en las principales ciudades de la región, los cuales deberán desarrollar relaciones de carácter productivo con los "centros de impulso industrial selectivo" localizados en otras ciudades fronterizas [9]. El esquema exportador propuesto pretende desarrollar encadenamientos industriales que hagan posible el incremento de exportaciones directas e indirectas. [ibid;32]

En el contexto de la estrategia expresada en el PDFN para convertir a la región fronteriza en una plataforma de exportación la industria maquiladora desempeña un papel fundamental. El papel otorgado a las operaciones de maquila contrasta fuertemente con el que se concede a las actividades agropecuarias que deberán realizar modificaciones en sus patrones de producción para orientar

=====

[9] En el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) se considera a las ciudades de Tijuana, Mexicali, Nuevo Laredo, Reynosa, Cd. Juárez, Rio Bravo, Piedras Negras y Matamoros como "centros motrices de exportación" y a las ciudades de Chihuahua, Linares, Hermosillo y Saltillo como "centros de impulso industrial selectivo".

tarlos de manera fundamental hacia el consumo regional.

Un aspecto significativo del esquema de desarrollo industrial propuesto en el PDFN es el carácter subordinado que se otorga a la expansión de las actividades industriales no maquiladoras. Las líneas de acción orientadas a la pequeña y mediana industria, y en general a la industria de transformación, se encaminan de manera fundamental a la promoción de una industria subsidiaria de las operaciones de maquila de exportación dado que se propone "el establecimiento de industrias que abastezcan de insumos a la industria maquiladora y adecuar a las existentes para este propósito". [Ibid; 33]

En general, puede decirse que el proyecto industrializador implícito en la estrategia exportadora plasmada en el PDFN tiende a identificar el desarrollo de la "industria fronteriza" con el fomento de las operaciones de ensamblar para exportar. En este sentido, se redimensiona el señalamiento realizado por diversos autores sobre la inminencia de una creciente maquilización de la economía fronteriza y sobre la necesidad de infundir al uso corriente del término "industria fronteriza" una acepción más amplia en la que se incluyan "todas las actividades económicas secundarias (la minería, manufactura, construcción y la producción de electricidad), dondequiera que se den a lo largo de la frontera de 1600 millas de extensión que comparten los Estados Unidos y México" [Blair, 1981:127; Sandez, 1987:17]

En lo que respecta al objetivo estratégico de reducir la vulnerabilidad de la economía fronteriza a los cambios que se suscitan en el nivel de relación que mantiene con la economía

norteamericana, el diagnóstico y la estrategia de solución para los problemas identificados son absurdamente contradictorios. Por una parte se sostiene que "la insuficiente diversificación en su actividad económica, basada predominante en el comercio, la industria maquiladora y los servicios" hacen de la región fronteriza una región altamente vulnerable a los cambios en las condiciones de la economía mundial", y por otra se señala que "la estrategia del PDFN busca restablecer el dinamismo de la región, orientandola a fortalecer las actividades tradicionales (lease maquiladoras) e impulsar aquellas que permitan a la frontera ser menos vulnerable frente a los cambios en la economía internacional" [10]. [PDFN; 1985:25]

Esta burda incompatibilidad entre el diagnóstico y la línea de acción propuesta no hace sino manifiesta la contradicción existente entre los anhelos de integración nacional de la frontera de una parte del grupo gobernante del país y la creciente

=====

[10] Están presentes en la industria maquiladora una serie de dimensiones que hablan nitidamente de la inviabilidad de disminuir la intensidad del proceso de desintegración nacional-vulnerabilidad que caracteriza a la frontera norte de México mediante el establecimiento de más plantas industriales bajo el amparo de las fracciones 806.30 y 807.00 de la Tarifa Arancelaria de Estados Unidos. Por una parte, la función de producción que ha prevalecido en esta industria no ha podido ser modificada para que de cabida a la utilización de una mayor cantidad de insumos mexicanos. En 1975, el componente nacional de la producción maquiladora de exportación solo representó el 1.3 por ciento del total de insumos utilizados y este porcentaje se vio reducido al 0.9 por ciento durante las operaciones de 1986 [INEGI; 1986:13]. Asimismo, gran parte de las acciones de exportación que realizan las plantas maquiladoras establecidas en México son en realidad operaciones entre empresas que están sujetas a programas de producción elaborados por las oficinas matrices en el extranjero. En este sentido, dichas operaciones se dan independiente de los estímulos o apoyos gubernamentales que pudieran otorgarse para su promoción.

necesidad de acelerar la vinculación del aparato productivo nacional a los mercados de exportación. En todo caso, el PDFN no es sino la manifestación testimonial de la oposición existente entre la necesidad de generar divisas por vía de la industria maquiladora y el deseo de lograr un desarrollo regional sustentado en bases nacionales.

En suma, aunque en el PDFN se vislumbra la intención de construir un esquema de planificación integral para la región fronteriza que incluya todos los aspectos de su actividad económica y social, el PDFN refleja una lógica vertical-sectorial y no horizontal-regional. En la esfera de lo económico, donde destacan lo relativo a la reestructuración de los mercados fronterizos de consumo y de insumos productivos, la reorganización del aparato productivo y la dinámica regional y sectorial de las relaciones inter-industriales, se hacen manifiestos los esfuerzos gubernamentales por efectuar ajustes profundos al sector externo de la economía nacional.

El olvido persistente de la definición de una estrategia de industrialización fronteriza apoyada en bases nacionales que disminuya realmente la vulnerabilidad de la región a los cambios en la economía mundial, es una prueba de la observación anterior. Una vía fácil y de resultados a corto plazo en la conversión de la frontera norte en una plataforma de exportación es la expansión de la actividad maquiladora, que por una parte garantiza empleos y por la otra un volumen aceptable de divisas.

El propósito del PDFN de hacer "compatible el desarrollo de la región con el de la nación" se trastoca en un conjunto de

propuestas que significa la continua subordinación del desarrollo regional a los intereses del desarrollo sectorial a nivel nacional. En este sentido, enmarcado en la crisis económica y financiera del país, se advierte en el PDFN el caso de una acción estatal orientada regionalmente cuyo leit motiv se encuentra en las necesidades de la acumulación y, en general, en la exigencia de preservar las condiciones que hacen posible la reproducción del sistema económico mexicano.

La intención de este apartado no ha sido una evidenciación de los vicios o virtudes del PDFN. Los escenarios propuestos de la integración nacional de la región fronteriza o su internacionalización siguen siendo los paradigmas a los que se remiten las reflexiones de todos los sectores interesados en la problemática fronteriza y el PDFN, como cristalización de la reflexión o de lo anhelos del grupo gobernante, no puede escapar a este postulado. En toda circunstancia, y en el marco de profunda complejidad de los problemas que tienen lugar en la región fronteriza del norte de México, los contrasentidos encontrados en el PDFN no hacen sino dar vigencia a las interrogantes planteadas por otros autores en el siguiente sentido:

"... Existe algún esquema coherente de medidas de política económica que armonicen los intereses del país con los de una región que históricamente conformó un sistema económico diferente ? o por el contrario, es necesario el sacrificio del modelo librecambista fronterizo en aras de la estabilidad nacional ?..."
[Ramírez y Mungaray; 1985:65]

Las interrogantes anteriores no podran encontrar una respuesta satisfactoria en las condiciones presentes de la discusión científica sobre la naturaleza del proceso denominado

desarrollo regional y menos aun sino se toma como contexto de referencia la lógica a la que se sujeta la formulación de políticas económicas en el marco de una economía capitalista y la forma como estas se articulan con la necesidad de reorganizar espacialmente a la actividad económica y a sus principales flujos de mercado.

Consideramos que los comentarios vertidos hasta aqui proporcionan una evidencia suficiente del elevado nivel de coincidencia entre la forma como se articulan necesidades nacionales, región y actividad estatal en la formulaciones expresadas dentro del PDFN y una de las vertientes del esquema de análisis propuesto en el apartado anterior. Juzgamos que el PDFN constituye el caso de un programa que resume las características incluidas dentro de nuestra categoría de políticas económicas de escala regional. En forma sumariada, podemos decir que los elementos que conducen a la anterior conclusión son los siguientes:

1) Las especificidades de la región fronteriza se presentan como una variable subordinada de los lineamientos estratégicos del PDFN. El fenómeno de escasa integración nacional debe ser resuelto en tanto que obstaculiza el logro de los objetivos de ajuste y reordenación del sector externo nacional. Igualmente, la industrialización fronteriza es entendida en un sentido estrictamente conectado con la necesidad nacional de una urgente generación de divisas, marginándose la creación de una estructura industrial capaz de cubrir las necesidades regionales y de vincularse con el mercado mundial sobre bases económicas nacionales.

2] Por otro lado, el PDFN no deja de ser un programa inserto dentro de la lógica de la planeación sectorial. Aunque tiene una demarcación territorial definida claramente, es un complemento de una política sectorial de escala nacional orientada a disminuir el desequilibrio externo del país y en este sentido debe ser catalogado como política de escala regional.

Finalmente, de las consideraciones expuestas en el cuerpo del presente capítulo se desprende que en la reflexión sobre las políticas gubernamentales es preciso incorporar simultáneamente la situación de los condicionantes objetivos del proceso de acumulación dentro de los sectores económicos dominantes y la percepción que desarrollan sus agentes acerca de la forma adecuada de tratarlos.

Como nuestro trabajo asume como propósito el análisis del proceso de refuncionalización impulsado por la política económica del estado mexicano en la dinámica y la estructura actual de la economía de Baja California, en el capítulo siguiente se presenta una discusión que expone los rasgos dominantes de la crisis y de la gestión que el Estado ha realizado de la misma.

II. El Estado Mexicano Ante la Crisis Económica

En el presente capítulo se realiza un análisis de los factores que concurrieron para que 1982 se constituyera en un punto de inflexión en el desarrollo económico del país, en la política económica gubernamental y en la organización sectorial y espacial del sistema económico mexicano.

En primer lugar, se presenta una discusión que señala a la problemática relacionada con una débil y conflictiva articulación de la economía nacional con el exterior como el factor fundamental en el surgimiento de los profundos desequilibrios macroeconómicos que han caracterizado al periodo de crisis 1982-1986.

Enseguida, se procede a mencionar como la percepción de la crisis y de sus efectos por parte del grupo gobernante se traduce en un conjunto de medidas de política económica que enfatizan en la eliminación de los obstáculos que dificultan una relación eficiente y ventajosa de México con el exterior. En este punto, se describen los ejes teórico-prácticos de las políticas cambiaria, salarial, comercial y fiscal.

Finalmente, se presenta una discusión acerca de como la acción gubernamental ante la crisis deviene en un mecanismo que, en su visión y en su acción, promueve la reorganización sectorial y espacial del aparato productivo mexicano de tal modo que la región fronteriza del norte de México se coloca a la cabeza de la nueva estrategia de industrialización exportadora que se inaugura en el país después de 1982.

1. El carácter y la profundidad de la crisis económica

La interrupción significativa del acelerado crecimiento que experimentó la economía mexicana por casi cuatro décadas ha llevado a la reelaboración y difusión del uso del término crisis para referir las transformaciones y las dificultades vividas por ésta desde principios de los años 70's. En un lapso que apenas rebasa los quince años (1970-1987), la economía del país ha sobrevivido una crisis petrolera mundial (1973-1974) cuando se hallaba convertida temporalmente en una importadora neta de petróleo, para luego transformarse en una economía petrolizada que sustentó todas sus expectativas de crecimiento y desarrollo en el financiamiento ilimitado que provendría de las exportaciones crecientes de hidrocarburos. Igualmente, un desfase de la misma magnitud se observa en la capacidad crediticia de la economía nacional que basó gran parte de su crecimiento en la captación de ahorro externo para luego padecer el estrangulamiento financiero producido por la clausura de las fuentes normales de apoyo crediticio internacional [11].

Aunque la dinamicidad y complejidad de los procesos económicos enmarcados dentro de la crisis mexicana ha provocado el nacimiento de múltiples interpretaciones sobre sus causas espe-
=====

[11] La importancia del rol jugado por el endeudamiento externo a mediados de la década pasada se hace evidente si se considera el siguiente hecho: mientras que en el periodo 1961-1965 la deuda externa financió solamente el 7 por ciento del déficit comercial industrial, en 1975 su participación se había elevado a dos tercios y se había constituido en la principal fuente de financiamiento, desplazando con ello al sector agropecuario de su lugar tradicional en la generación de divisas. [Ros y Rodríguez, 1986:7]

cificas, efectos y perspectivas; se ha generalizado en el pensamiento de los economistas mexicanos la convicción de que la crisis actual es una manifestación del "carácter problemático de la inserción de la economía de México en la economía internacional", el cual se ha hecho presente a través de las presiones ejercidas por el sector externo a la consolidación del proceso de desarrollo emprendido por el país desde 1935 [12].

Este rasgo del desarrollo económico mexicano se ha manifestado, por una parte, en la profunda dependencia que el país ha tenido del continuo drenaje de recursos externos -en forma de inversión directa o endeudamiento- para financiar la creación de la infraestructura y de la planta productiva nacional y, por otra, en la marcada subordinación funcional de la dinámica económica interna a las condiciones existentes en el mercado mundial y a la importación regular de insumos productivos para la industria.

El rompimiento de la estabilidad en el nivel de relación que México sostiene con el resto del mundo, sobre todo en lo que se refiere a comercio y finanzas internacionales, opera en consecuencia como un detonante capaz de modificar todas las expectativas del crecimiento futuro de la economía; lo mismo que de reagrupar a los agentes económicos internos alrededor de distintos proyectos que privilegian o marginan a sectores o a regiones completas del país, dependiendo del diagnóstico que
=====

[12] Véase; Gitli Eduardo, [1987]; Calzada F. Fernando y Gutierrez L. Abelardo, [1987]; Cordera C. Rolando y Gonzalez T. Enrique, [1987]; Morales Castaneda Raul, [1985]; Tamayo Jesus, [1984]; Ros Jaime y Casar José I., [1984]; entre otros.

dómine después del análisis del entorno internacional y de la forma más adecuada de articular a la economía nacional a dicho entorno.

Veamos brevemente como los desajustes experimentados recientemente por las principales variables macroeconómicas del país tienen como referente causal las dificultades encontradas por el sector externo de la economía mexicana en el ámbito comercial y financiero.

La evolución de las cuentas de producción nos muestran que la finalización de 1981 marca el inicio de un periodo en el que no ha podido alcanzarse los ritmos de crecimiento mostrado por la economía nacional durante el auge petrolero. Las explicaciones de este fenómeno pueden encontrarse en el carácter extraordinario de las condiciones favorables que prevalecían en la economía mundial en el periodo 1978-1979, que no han vuelto a repetirse, y en las estrategias utilizadas por la administración de Miguel de la Madrid para enfrentar la crisis.

Desde cualquier perspectiva, el periodo 1978-1981 puede ser referido como una fase de expansión económica acelerada caracterizada por alcanzar tasas de crecimiento superiores a la norma histórica. Esta fase expansiva de la economía nacional estuvo encabezada por la producción de la industria petrolera (crecimiento anual de 19.4 por ciento) y por sus ventas en el mercado externo (crecimiento anual de 52.7 por ciento). La tasa de crecimiento medio del Producto Interno Bruto (PIB) durante esta época osciló entre el 8 y el 9 por ciento y entre 9-10 por ciento la del ingreso nacional en términos reales. Estas tasas no

tienen precedente en épocas pasadas y se hallan muy por encima del nivel alcanzado por los mismos indicadores en lo que va de la presente década. [Ros y Gonzalez; 1986:4]

Además, la situación de bonanza creada por el descubrimiento y la explotación masiva de las abundantes reservas petroleras de México durante el periodo 1978-1981, que se combinó con una fase expansiva de la economía mundial y una sobreoferta de recursos financieros en el exterior, relajo de manera temporal las restricciones de la balanza de pagos sobre la actividad económica interna. Este hecho se constata al considerar que la participación de las divisas aportadas por el sector petrolero en el financiamiento de los egresos de cuenta corriente de la balanza de pagos paso de 10 por ciento en 1977 a mas de 30 por ciento en 1981. [Morales; 1985:286]

Si bien es cierto que el auge de las exportaciones petroleras dinamizó a la economía mexicana al eliminar parte de la presión que imponía el sector externo a su crecimiento, también lo es que la expansión de la actividad económica encabezada por la producción petrolera no fue capaz de establecer las bases para la recuperación del sector agrícola e industrial y no hizo sino preparar las condiciones para una recaída aun mas profunda y prolongada de la economía mexicana. A diferencia de lo que hubiera sucedido de impulsarse una estrategia de crecimiento apoyada en la expansión de la oferta industrial comerciable internacionalmente y en el restablecimiento de la capacidad productiva del sector agropecuario para el mercado interno, la estrategia basada en el auge petrolero incremento la vulnerabili-

dad de la estructura productiva y de comercio exterior.

Por una parte, como resultado de la reorientación de la inversión y la producción hacia la industria petrolera, se produjo un marcado rezago del resto de la economía, que afectó en particular a la industria manufacturera. Así, aunque la participación de la industria manufacturera en las exportaciones totales del país se ha incrementado considerablemente entre 1980 y 1986 al expandirse a una tasa media anual de 14.9 por ciento, existen otros indicadores que nos hablan de un desempeño real del sector menos halagueño. Ha sido en realidad el debilitamiento del mercado interno el factor que explica como se ha podido crear tan rápidamente excedentes exportables, ya que la producción manufacturera experimentó una caída sin precedente en la últimas décadas al presentar una tasa acumulada de crecimiento de -3.9 por ciento entre 1980 y 1986 y vio disminuida su participación relativa en el total industrial de 69.1 por ciento en 1978 a 65.8 por ciento en 1986. [Huerta; 1987:1]

Por otro lado, las expectativas creadas por el dinamismo del mercado mundial de hidrocarburos alentó el surgimiento de una estructura financiera en el sector público que a la postre resultó altamente vulnerable de los ingresos provenientes de la producción petrolera. Así, mientras que en 1973 la participación del sector petrolero de la economía en la conformación de los ingresos del sector público representaba el 13.7 por ciento, para 1981 estos mismos ingresos estaban integrados en poco más del 30 por ciento por recursos provenientes de la misma industria. Igualmente, durante 1981 el 26.3 por ciento de los impuestos

totales recibidos por el gobierno se originaron en el sector petrolero con lo que PEMEX se constituyo en el principal contribuyente del fisco mexicano. [Szekely; 1985:241]

Este mismo patrón de vulnerabilidad se reprodujo dentro del sector externo. En 1976, las exportaciones del sector petrolero sólo representaban el 13.6 por ciento de las ventas totales del país al exterior y para 1981 su participación había ascendido al 75.0 por ciento. El papel predominante de las exportaciones petroleras en la generación de divisas para el financiamiento de los egresos de cuenta corriente solo es equiparable con el desempeñado por el endeudamiento externo. Cabe destacar aquí que las exportaciones petroleras representaron en 1981 el 50 por ciento del ingreso total de divisas al país y que con los recursos provenientes del petróleo y la deuda externa se financió, en este mismo año, mas del 60 por ciento de los egresos de cuenta corriente de la balanza de pagos. [Morales, 1985:272 ; Szekely, 1985:241]

Finalmente, el mismo proceso que había conducido a una mayor vulnerabilidad del comercio exterior y de las finanzas públicas del país en relación a la dinámica de las exportaciones petroleras generó la ilusión de que la economía nacional seguiría creciendo a tasas elevadas durante un largo tiempo. Esta visión, que sobrestima la capacidad de la economía mexicana, provocó que tanto el sector gubernamental como el privado juzgaran que los niveles de endeudamiento que habían contraído eran adecuados y que podían mantenerse en atención a las expectativas existentes. Los resultados de una política de financiamiento del desarrollo

sustentada en el supuesto anterior pueden resumirse en los siguientes términos.

A principios del auge petrolero el endeudamiento externo de México sumaba cerca de 34 mil millones de dolares; para 1982 la cifra se habia incrementado hasta alcanzar la suma de 88 mil millones de dolares; y para 1987 ya habia rebasado los 105 mil millones de dólares. El valor de los pasivos externos del país durante 1982 era 2.3 veces mayor que en 1978 y casi 15 veces mayor que el de 1971. En estos mismos lapsos de tiempo, el PIB a precios de 1970 se multiplicó por 1.3 y por 1.9, respectivamente.

Entre 1981 y 1985 el país pagó a sus acreedores internacionales poco mas de 52 mil millones de dólares por concepto de intereses. En un periodo de tan solo 5 años el país cubrió una cifra superior al endeudamiento externo total de 1980 sin que ello supusiera disminución alguna en los pasivos nacionales en moneda extranjera; por el contrario, durante el periodo referido se registró un incremento de 22.8 mil millones de dólares en la deuda externa total.

Es también conocido el hecho de que ha raíz del profundo deterioro de los términos de intercambio del comercio exterior mexicano, provocado por la caída del precio internacional del petróleo y de otras materias primas de exportación, la capacidad del sector exportador para financiar el desarrollo se ha visto diezmada. Un aspecto que inyecta mayor seriedad al asunto es que esta situación se ha visto reforzada por la necesidad de utilizar las divisas que generan las exportaciones para cubrir intereses mas amortizaciones de la deuda externa. Durante 1982, el pago de

intereses mas amortizaciones representó el 72.3 por ciento del valor total de las exportaciones y en 1986 se situó en 67.7 puntos porcentuales.

La celeridad del endeudamiento externo mexicano fue favorecida directamente por la abundancia de capitales de préstamo en los mercados financieros de Europa y los Estados Unidos, que fue un resultado de la colocación de los excedentes financieros de los países petroleros en dichos mercados. La contratación de empréstitos extranjeros durante los últimos años de la década de los 70's se dió en condiciones de bajas tasas de interés, que hasta entonces habian permanecido mas o menos estables, y se realizó con organismos financieros gubernamentales o multilaterales que ofrecian términos de pago que hacian atractivo el endeudamiento.

El rompimiento de este esquema en las condiciones de endeudamiento externo, a raíz de incrementos en las tasas internacionales de interés y importantes cambios en el perfil institucional de la deuda externa, provocó que en 1981 el problema de la deuda haya pasado de "preocupante a alarmante" según la apreciación del Banco de Mexico expresada en su informe anual de 1983. Como resultado de la privatización de la deuda y bajo el pretexto de un mayor riesgo, se incrementaron las tasa de interés y se acortaron sensiblemente los plazos. Aunado a este hecho, el agotamiento de la estrategia de crecimiento económico sustentado en la producción de petróleo provocó que en agosto de 1982, el gobierno mexicano solicitara una prórroga de 90 dias para los pagos de capital correspondiente al sector público.

Los hechos referidos nos ponen al tanto de que a pesar de sus efectos favorables de corto y mediano plazo, el auge petrolero trajo consigo nuevos problemas, a la vez que potenciaba otros ya existentes. El derrumbe de los precios internacionales de los hidrocarburos iniciado en 1981 fue el preámbulo que anunció el retorno del estancamiento y la contracción económica; sólo que esta vez, la crisis sería tan profunda y tan prolongada que, igual que el crecimiento económico en el auge petrolero, el deterioro de la capacidad productiva, la soberanía económica y el bienestar social no tendría precedente equiparable en la historia económica moderna del país [13].

En un breve lapso de tan sólo cinco años (1982-1986), como lo refieren Rolando Cordera y Enrique Gonzalez, el salario real de los trabajadores urbanos se desmoronó al grado de representar en 1986 sólo una fracción (65 por ciento) del nivel que tenía en 1981; asimismo, el desempleo abierto había mostrado una tendencia ascendente y, a finales de 1986, era superior a los 4.5 millones de personas. Por otro lado, el peso mexicano se devaluó en cerca de cuarenta veces frente al dólar norteamericano entre 1982 y 1986 y el proceso inflacionario alcanzó por primera vez cifras compuestas por tres dígitos en 1986 (105.7) y en 1987 (115.0). [Cordera y Gonzalez; 1987:1]

La crisis que vive el país desde principios de la presente

=====

[13] Entre los factores que influyeron para que esto sucediera se encuentran los esfuerzos de ahorro y conservación de energía y la acumulación de inventarios en los países industrializados. Pero un papel más relevante en este proceso lo desempeña la recesión económica mundial de 1980-1982. [Szekely; 1985:236]

década ha generado una aguda dislocación en todos los ámbitos de la actividad económica. Si bien la crisis tiene su causación original en los problemas derivados de una conflictiva y deficiente articulación de la economía de México con la economía internacional, sus repercusiones más profundas se dan en el deterioro de la capacidad productiva futura de la economía nacional y en el incumplimiento de los requerimientos básicos del desarrollo social.

Estos resultados de la crisis se han visto reforzados por una estrategia de ajuste y estabilización que, bajo el argumento del cambio estructural para la eficiencia y la modernización, ha tenido como objetivos modificar la estructura interna de precios relativos en favor de los bienes comerciables internacionales. Esto ha sido logrado paulatinamente mediante la implantación de políticas salariales restrictivas, contracción del gasto público, modificación de la paridad cambiaria y liberalización del comercio exterior. En todo caso, el elemento vertebrador de esta estrategia de política económica es la captación y el ahorro creciente de divisas por la vía de un comercio exterior más dinámico y más competitivo.

2. La respuesta del estado mexicano a la crisis económica del periodo 1982-1986

La contundencia de los problemas económicos derivados de la conflictiva y débil inserción de la economía mexicana en el escenario internacional, obliga a que los responsables de la política económica nacional, asuman que la crisis económica que

aqueja actualmente al país debe ser explicada esencialmente por los desajustes manifiestos del sector externo que se ven agudizados por la disminución de los precios de las materias primas de exportación, por la proliferación de medidas proteccionistas en todo el mundo y por la carga de los intereses de la deuda externa. Estos elementos detractores del equilibrio externo se ven reforzados, en el aspecto interno, por la persistencia de la inflación y por el riesgo de que un repunte de la demanda interna afecte de manera directa el nivel de la oferta exportable.

De este diagnóstico se deriva una batería de medidas de política económica orientadas a efectuar ajustes, en donde es posible, mediante la renegociación de la deuda externa, el establecimiento de acuerdos multilaterales y bilaterales de comercio exterior, la reorganización de las finanzas gubernamentales y la modificación en los precios relativos del capital y del trabajo.

Los problemas identificados en el diagnóstico en el que se basa la política gubernamental son asociados con fallas en la selección y en la instrumentación de políticas económicas por las administraciones precedentes. De este supuesto se deriva que el desbalance de las cuentas del gobierno es atribuible a un gasto excesivo en condiciones de un nivel de ingresos reducido por la política de subsidios que mantenía deprimidos los precios y tarifas de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público. Igualmente, el déficit del sector externo es resultado, parcialmente, de una equivocada política de industrialización que ofrecía un esquema de protección excesiva, propiciando con ello

el surgimiento de un aparato productivo nacional escasa o nulamente competitivo en el exterior. La inflación, por su parte, es un producto del efecto directo que tiene sobre la demanda un gasto público deficitario y de el impacto negativo que tiene la política de precios restriccionista sobre la dinámica de la producción.

Por todo esto, y en el marco de proyecto de "cambio estructural" de largo plazo orientado a lograr una inserción eficiente de la economía mexicana en el mercado mundial, se ha promovido desde 1982 un programa económico encaminado a favorecer la expansión de las exportaciones no petroleras, del ahorro y la inversión interna y a promover un rol mas activo para las señales del mercado y el sector privado. Los ejes de dicho programa han sido la política salarial, la política fiscal, el manejo del tipo de cambio y la política comercial. [Ros y Rodriguez; 1986:36]

En lo que respecta a la política salarial, esta ha sido un instrumento fundamental en los esfuerzos gubernamentales por controlar la inflación y modificar la estructura de precios relativos en favor de las actividades de comercio exterior. Desde 1982 se ha implementado una política salarial restrictiva que se ha traducido en una reducción de los salarios reales.

En el cuadro no. 1, se muestra como los salarios reales de los trabajadores urbanos y de la industria manufacturera se han venido deteriorando sistemáticamente. Despues de un ligero incremento en 1981, el poder de compra de los salarios urbanos ha disminuido continuamente desde 1982 para representar en 1986 solamente el 65 por ciento del nivel que habian logrado en 1980.

Un patrón de comportamiento similar se observó en los salarios y las prestaciones recibidas por los trabajadores de la industria manufacturera.

Se ha dicho que en la política salarial restrictiva se encuentra gran parte de la explicación del porque México no ha experimentado el explosivo aceleramiento de las tasa de inflación

Cuadro No. 1 Objetivos y resultados de la política económica, 1982-1986

	1982	1983	1984	1985	1986
Salarios reales [1]					
mínimos urbanos	91.8	75.4	69.8	69.0	65.0
salarios y prestaciones de la industria manufacturera	104.9	80.7	75.5	76.2	67.0
Inflación					
programada		55.0	30.0	18.0	20.0
obtenida	98.8	80.8	59.2	63.7	105.7
Déficit del sector público/PIB					
programado		8.5	5.5	3.5	3.0
obtenido	17.6	8.9	7.7	8.4	15.2
Paridad Cambiaria [2]	148.5	161.3	210.0	447.5	915.0

[1] 1980 = 100

[2] Peso por dólar al finalizar el periodo para el tipo de cambio de mercado.

Fuente: Banco de México; Informe Anual, varios años.

que ha caracterizado los procesos de ajuste instrumentados en otros países de América Latina. Asimismo, se puede pensar que en la política de salarios, junto con la estrategia de contracción del gasto gubernamental, se localiza la causa del éxito relativo de la política estatal en el cumplimiento de la reducción del déficit de cuenta corriente y en la desaceleración de la inflación. [Ros y Rodríguez; 1986:31]

Un aspecto importante de la política salarial radica en su vínculo con la estrategia de industrialización exportadora que ha sido impulsada durante los últimos años. Esta estrategia se ha sustentado en la expansión de la actividad maquiladora, particularmente en el norte del país, por considerar que este tipo de industrias son compatibles con las necesidades nacionales de generación de empleos y divisas.

La razón principal por la que la actividad maquiladora ha proliferado en México radica en que los bajos salarios que se pagan a los trabajadores nacionales vuelven más ventajosa la localización en territorio mexicano que en cualquier otro país tan lejano como Singapur y Taiwan y, naturalmente, que en los propios países industrializados. Como ejemplo de esto, baste con mencionar que el costo por hora de la fuerza de trabajo en la industria de Singapur, Taiwan y México fue de 0.94, 1.94 y 0.86 dólares norteamericanos en 1983, respectivamente. [Comisión de Desarrollo Industrial de Mexicali; 1983]

El nivel tan bajo de los costos de la mano de obra ha posibilitado que los capitales invertidos en la industria maquiladora logren grandes ganancias por la vía de obtener "ahorros"

considerables en el pago de salarios. El monto de dichos "ahorros" durante 1984 ascendió a la suma de 4 mil 704 millones de dolares que representó un "ahorro" mensual promedio de 392 millones de dólares. [Calderon; 1986:18].

Por su parte, la política fiscal se a reducido ha una estrategia de recorte persistente del gasto público. Esta política se ha convertido en el principal instrumento tendiente a eliminar el exceso de demanda que era provocado por un gasto gubernamental creciente y en el cual se situaba parcialmente la explicación de la inflación y del desequilibrio externo.

En el cuadro no. 1 se puede observar que las metas de reducción del déficit del sector público han sido las mas asequibles del conjunto de objetivos trazados para la política económica nacional del periodo reciente.

El objetivo de reducir el déficit del sector público de 17.6 por ciento respecto al PIB en 1982 a 8.5 por ciento en 1983 fue casi totalmente cumplida. Este significativo acercamiento entre lo programado y lo obtenido es explicable por una reducción del 9 por ciento en el gasto publico respecto al PIB, mediante una disminución de 32.5 por ciento de la inversión pública y una contracción de la participación de sueldos y salarios en el gasto corriente. Asimismo, se explica también por un incremento de 2 por ciento en los impuestos indirectos y por los ajustes de los precios y tarifas públicas. [ibid]

El distanciamiento posterior entre la metas de reducción del déficit público y los resultados obtenidos se han derivado de la la caída de los ingresos por exportación de petróleo, que redujo

el excedente de las empresas públicas, y por el aumento en el pago del servicio de la deuda.

Dos aspectos que resulta importante mencionar por la claridad con que muestran la relación entre la política fiscal y la necesidad de reducir el déficit del sector externo nacional, son los mencionados en los siguientes párrafos.

La política contraccionista del gasto público, en el marco de las relaciones económicas con el exterior, ha asociado erróneamente el gasto deficitario con el desequilibrio externo. Es cierto que en los hechos se ha observado un comportamiento concomitante entre gasto público y déficit externo, pero lo que no se ha observado en la política de contracción del gasto es que esta relación de concomitancia está mediada de manera fundamental por el nivel de actividad económica nacional. Aun en condiciones de un gasto público equilibrado, un repunte del nivel de actividad económica interna (por el alto coeficiente importado de la producción nacional) acarreará un déficit comercial creciente.

En los hechos, el efecto de la contracción del gasto gubernamental sobre el déficit del sector externo se da a través de la intensidad con que incide sobre el nivel de actividad de los distintos sectores productivos del país. Un efecto colateral de la aplicación de una medida de esta naturaleza es la disminución de la injerencia del gobierno en la economía y una mayor libertad de los agentes del mercado para regular su funcionamiento.

La contracción del gasto público también se ha orientado a la reducción del déficit externo mediante la liberalización de una parte de la oferta interna para que esta sea canalizada al

exterior, al disminuir la demanda del propio gobierno y la de los agentes económicos vinculados con su nivel de gasto. Lo que muchas veces no se toma en cuenta al enfocar la política fiscal desde esta posición es el efecto directo que tiene la contracción del gasto sobre la inversión y, por tanto, sobre el crecimiento de la producción nacional. En el corto plazo, la disminución de la inversión provocará una reducción de las importaciones que tendrá efectos favorables sobre la balanza comercial del país, pero en el mediano, una vez que se hallan agotado los inventarios de bienes de importación, provocará escasez de productos, incremento de la capacidad instalada ociosa y una disminución de la productividad que repercutirá sobre los costos de operación y, consecuentemente sobre el nivel interno de precios.

En el frente de la política cambiaria, se ha pensado que mediante la modificación del tipo de cambio se puede alterar la estructura de precios relativos para favorecer un ajuste del sector externo del país. A través de una paridad cambiaria favorable, se piensa, podrá avanzarse en el proceso de sustitución de importaciones y en la reorientación de la producción nacional hacia los mercados mundiales a través de la creación de condiciones de rentabilidad extraordinarias para las empresas generadoras de oferta exportable. En consecuencia, podría afirmarse que la finalidad de la política de tipos de cambio se ubica en dos planos: por un lado, se identifica el objetivo de lograr el desarrollo de un aparato económico "integrado hacia adentro" y, por otro, el de volverlo "competitivo hacia afuera".

En el cuadro no. 1 se observa la evolución de la paridad

cambiaría que en 1986 era más de 45 veces la existente en 1976. Asimismo, es posible identificar cambios bruscos en el tipo de cambio a partir de 1982 que deben ser asociados con la estrategia de mantener un "tipo de cambio realista" en condiciones de un proceso inflacionario altamente dinámico. En efecto, el mecanismo de minidevaluaciones que se instrumentó a partir de 1982 vio reducida su efectividad al no poderse cumplir las expectativas inflacionarias del gobierno. Aunque la contracción del gasto público y las restricciones a la oferta monetaria lograron disminuir paulatinamente el ritmo de la inflación hasta 1984, los resultados obtenidos estaban muy alejados de las metas establecidas por el gobierno. A partir de 1985, un repunte de la inflación que la lleva a alcanzar cifras de más de tres dígitos después de 1986, orilla a nuevas y más profundas devaluaciones.

Es importante señalar que la propia política devaluatoria es un componente significativo de la dinámica inflacionaria, dado sus efectos sobre los costos de producción y sobre las expectativas inflacionarias de los distintos agentes económicos. De esta manera, el efecto positivo que la política cambiaria tiene sobre la actividad exportadora y sobre el nivel de importaciones se ve nulificado, en el corto plazo, por el aceleramiento de la inflación que resulta de la elevación de los costos provocados en una industria altamente dependiente de la importación de insumos productivos y con fuertes vínculos financieros con el exterior.

De esto resulta una permanente necesidad de realizar modificaciones de la paridad cambiaria con el objeto de mantener una estructura de precios relativos congruente con la necesidad de

impulsar el crecimiento de las exportaciones y de la sustitución de importaciones.

Finalmente, resulta pertinente puntualizar que la efectividad de una devaluación en la promoción de la actividad exportadora esta sobredeterminada por el nivel de actividad económica imperante en los mercados mundiales y por las políticas dominantes en los distintos países respecto al comercio internacional. Las repetidas crisis económicas que ha experimentado la economía mundial en las dos últimas décadas, el resurgimiento de las tesis proteccionistas en las economías mas industrializadas y las agresivas políticas exportadoras impulsadas por la mayoría de los gobiernos nacionales han creado un mercado mundial altamente competitivo que impone fuertes limitaciones a las posibilidades que una política devaluatoria posee para incrementar las ventas nacionales al exterior.

Sobre la política comercial, debe decirse que en la lógica de la estrategia económica adoptada para reorientar la actividad productiva hacia las exportaciones, la eficacia de la política cambiaria se veria obstaculizada por el grado en que el sistema de protección de que disfrutaron los productores nacionales durante varias décadas siguiera permitiendo la obtencion de mayores dividendos por las ventas en el mercado interno que por las ventas en el exterior. La excesiva protección al aparato productivo nacional, se piensa, a debilitado y aun eliminado los incentivos para que los productores se preocupen por consideraciones de eficiencia económica, ya que cualquier costo en el que se incurra puede ser trasladado facilmente al consumidor final.

La adecuación de la estrategia implicada en la política de liberalización del comercio exterior se ve cuestionada por el hecho de que se plantea la "reconversión industrial" de la economía mexicana en una época que se caracteriza por la limitación de recursos financieros indispensables para ello. Por otra parte, como ya ha sido mencionado, las perspectivas de crecimiento hacia el mercado externo se ven oscurecidas por la disminución del volumen de comercio exterior a nivel mundial y el repunte de las políticas proteccionistas en las economías industrializadas. [Marquez; 1985:14]

3. La estrategia de industrialización exportadora : el desarrollo posible

El estancamiento y la contracción de la actividad productiva propias de la crisis que vive México desde mediados de la década pasada, se hallan claramente relacionadas con la agudización de los problemas resultantes de una inserción deficiente de la estructura económica del país a la economía mundial. Esto se ha expresado a través de una profunda dislocación y disfuncionalidad de los procesos sectoriales y regionales de producción, de distribución y de acumulación y reproducción del capital en el contexto de un patrón de desarrollo económico sustentado recurrentemente en un frágil equilibrio del sector externo.

=====

rial diferenciado ya que ha desprotegido mayormente a la industria. Esto ha sido parcialmente compensado con la eliminación de trabas a la importación de insumos industriales. [vease, Ros y Rodríguez; 1986]

En poco más de una década, ha quedado evidenciado que el modelo de desarrollo urbano-industrial que había conferido al sector agrícola una funcionalidad asociada con el abastecimiento de bienes salarios e insumos industriales a precios relativos favorables al segmento urbano de la economía y con la producción de una oferta agrícola exportable que lo mantuviera como aportador neto de divisas es actualmente intransitable. La crisis agrícola, agudizada a principios de los años 70's así lo demuestra al plantear una crisis global al conjunto del sistema económico mexicano, toda vez que provoca un proceso inflacionario al importarse alimentos e insumos industriales a precios elevados y al profundizar el ya muy serio desequilibrio externo.

De la misma manera, un modelo de desarrollo sustentado en la explotación y exportación de los importantes recursos petroleros con que cuenta el país ha agotado sobradamente sus posibilidades. Como ya se demostró líneas arriba, el explosivo crecimiento de la actividad petrolera representó un alivio temporal para la creciente presión que ejercía el sector externo sobre la economía del país, pero a la larga supuso la agudización de problemas tales como la debilidad de las finanzas públicas y el incipiente desarrollo de la planta industrial manufacturera.

Aún más, hemos visto que la petrolización de la economía intensificó la vulnerabilidad del sector externo nacional al modificar el perfil de la estructura del comercio exterior mexicano y al alentar la contratación desmesurada de créditos externos para financiar el desarrollo económico del país. La inestabilidad creciente del mercado mundial de hidrocarburos, alimentada

por los esfuerzos internacionales por racionalizar el consumo de energéticos y el desarrollo de fuentes alternativas para la obtención de energía, principalmente en los países industrializados, hacen impensable el restablecimiento del crecimiento por la vía petrolera.

En este sentido, dentro de un panorama en que la capacidad del sector agrícola y las posibilidades de las exportaciones petroleras y del endeudamiento externo han incluso rebasado todos sus límites, se a impuesto la reorientación de la planta productiva nacional hacia el establecimiento de un modelo industrial exportador. Este hecho ha sido interiorizado por el pensamiento de los responsables de la política económica nacional y ha derivado en un esquema de acciones que suponen que la "modernización" de la economía mexicana necesariamente resultará de la apertura al capital trasnacional y del enfrentamiento con la competencia internacional mediante la "racionalización" de la estructura de protección nacional. Asimismo, ya que el cumplimiento de los compromisos financieros con la banca internacional es una condición para "la permanencia de México en el mundo", se ha argumentado que todo esfuerzo exportador es por si mismo bueno.

Sin embargo, aun a pesar de que la política económica estatal del periodo de crisis se fundamenta en un diagnostico que reconoce a los principales y reales detractores de la estabilidad económica interna, esta ha derivado en un esquema que cancela claramente la alternativa de un desarrollo económico autónomo y ha generado una serie de efectos indeseables dada la imposibilidad de predecir con regular certeza el funcionamiento

del mercado mundial y el modo de operación de los agentes económicos internos. En principio, debe resaltarse que la estrategia de crecimiento impulsada por la política económica gubernamental se ha fundado en la depresión del mercado interno, en el deterioro del poder adquisitivo de la masa trabajadora y en la disminución del empleo y la inversión socialmente necesaria.

Dentro de este esquema, un elemento clave es la reorganización de las estructuras económicas básicas tanto en su dimensión sectorial como espacial. Esto significa que ha debido reestructurarse a ciertos sectores productivos para que jueguen un rol más activo en el sostenimiento de la nueva estrategia de crecimiento y que también ha debido refuncionalizarse a los espacios económicos que funcionaran como su base territorial de operación.

En este proyecto de reestructuración de la planta productiva nacional promovido por el Estado mexicano desde 1982, ha desempeñado un papel preeminente la refuncionalización de la economía regional fronteriza. Dicha refuncionalización se ha ido materializando a través de la instrumentación de una diversidad de mecanismos de política económica orientados a modificar la estructura productiva regional acelerando un proceso de industrialización volcado hacia el exterior.

Este proceso de industrialización impulsado en la frontera no ha promovido un desarrollo homogéneo entre las distintas ramas de la industria regional y ha provocado el surgimiento de una estructura industrial caracterizada por su dualidad. Por una parte, se ha conformado un sector dependiente de la dinámica del

proceso de redespliegue internacional de la industria, entendido este como la relocalización en los países en desarrollo de ciertos segmentos de la industria manufacturera internacional, y por otra, se ha constituido un sector industrial de transformación que, aunque con posibilidades, se ha visto limitado en sus propósitos de reorganización y de reorientación hacia los mercados de exportación.

Las implicaciones para el desarrollo regional futuro, específicamente el de Baja California, de un proceso como el descrito deben ser investigadas detenidamente. Al parecer, de nueva cuenta se está subordinando el desarrollo de la región a las necesidades del proceso de acumulación nacional. Los riesgos de una estrategia industrializadora como la impulsada por el gobierno mexicano son muchos, sobre todo si se considera que esta sustentado en bases tan frágiles como el estado actual de fenómenos tan cambiantes como la investigación tecnológica, la economía mundial y las modalidades de competitividad existentes en los mercados internacionales.

En los capítulos siguientes se intentará profundizar en la evidencia empírica para clarificar estos planteamientos.

III. Desarrollo Económico e Industrial de Baja California

En este capítulo se presenta un análisis de las transformaciones que ha experimentado la estructura y la dinámica económica de Baja California en el periodo 1980-1986. El análisis destaca el papel jugado por las políticas nacionales y de escala regional en la aparición de ciertos rasgos en el desarrollo económico reciente de la entidad que hacen evidente la existencia de un consistente proceso de refuncionalización que se encamina al establecimiento de una nueva articulación entre el aparato productivo de Baja California y el conjunto de la economía nacional. Se destaca también, al analizar la evolución del sector industrial, la presencia de un marcado dualismo en el desarrollo de la actividad manufacturera local que se significa por el escaso dinamismo de la industria de transformación y la rapidez con que se ha expandido la actividad maquiladora de exportación. Se sugiere que estos hechos hacen necesaria una nueva conceptualización del desarrollo de la región fronteriza de Baja California.

1. Los rasgos y tendencias del desarrollo económico estatal

En la configuración de la estructura económica actual de Baja California han jugado un papel predominante la proximidad geográfica de la entidad con los Estados Unidos y las políticas estatales. Ambos aspectos han colaborado en la conformación de un espacio económico caracterizado por la presencia de profundos

desequilibrios sectoriales y con una dinámica subordinada permanentemente a la intensidad de los flujos de comercio y de producción que sostiene con la economía norteamericana [15].

Teniendo como base esta primera caracterización, el objetivo de esta sección será destacar, a grandes rasgos, los cambios experimentados por la estructura económica de Baja California en los años recientes. El propósito ordenador consiste en resaltar las líneas de articulación de la economía regional con el mercado y el aparato productivo nacional. En los párrafos que continúan se analizarán los desequilibrios sectoriales y la subordinación productiva de Baja California a la economía norteamericana, en ese orden.

La expresión más directa de los desequilibrios sectoriales característicos de la estructura económica de Baja California se encuentra en el predominio indiscutible de las actividades comerciales y de servicios sobre la producción industrial y primaria del estado. Para corroborar esta afirmación es suficiente la revisión de los datos recogidos en los cuadros no. 2 y 3 sobre la ocupación y la producción sectorial de Baja California.

El predominio del sector terciario, que ha sido una constan-
=====

[15] Indiscutiblemente, el establecimiento del régimen fiscal de zona libre en 1937 constituye el caso de política pública orientada regionalmente que en forma más determinante ha influido en la definición de los rasgos más sobresalientes de la estructura económica de Baja California. Sin embargo, el carácter contradictorio de los resultados obtenidos con su aplicación ha impuesto rasgos y tendencias particulares a dicha estructura. Una discusión suficientemente amplia sobre la naturaleza contradictoria de los objetivos del régimen de zona libre se encuentra en González-Aréchiga [1986].

te histórica en el desarrollo económico del estado, se confirma por el hecho de que la participación de los servicios y del comercio en el valor de la producción total de la entidad se ha situado por encima de los 60 puntos porcentuales en los últimos 20 años. Igualmente se demuestra por la distribución sectorial de la PEA estatal que ha manifestado una tendencia creciente en la participación de las actividades terciarias desde 1960. [véase cuadros no. 2 y 3]

Cuadro No. 2.- Población económicamente activa por sectores de actividad: Baja California, 1960-1980

Sector	1960		1970		1980	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Total Edo.	167,436	100.00	222,241	100.00	403,279	100.00
Primario	66,042	39.44	49,440	22.25	38,180	9.46
Industrial	31,937	19.07	55,208	24.84	81,648	20.25
Servicios	60,497	36.13	101,126	45.50	148,090	36.72
Insuficiente- mente especi- ficados	8,960	5.35	16,467	7.41	135,361	33.57

Fuente: Censos de población

A mayor abundancia, en 1960 la PEA del sector terciario representó el 36.13 por ciento de la PEA total de Baja California y una década después su participación ascendió al

45.50 por ciento. Aunque los datos censales recogidos en el cuadro no. 2 registran un descenso en esta participación para 1980, lo que se explica mas bien por deficiencias del instrumento recolector de datos utilizado en el censo de población levantado ese año, es presumible que por el comportamiento exhibido históricamente y por la notoria reorientación del mercado fronterizo hacia la oferta de origen nacional iniciada en 1976, esta tendencia se haya fortalecido en los últimos años mediante la expansión de las actividades comerciales en la entidad. [16]

La contraparte de la tendencia referida se encuentra en el escaso dinamismo del sector secundario y en el franco deterioro de la actividad agrícola de la entidad. Respecto al sector industrial de Baja California, este se ha expandido en forma constante desde 1960, pero no con el ritmo suficiente como para conformar una estructura económica que logre compensar el marcado predominio del sector terciario. Este crecimiento moderado de la producción industrial ha sido encabezado por la actividad de la industria maquiladora que tuvo su época de mayor auge entre 1965 y 1974. A esta fase de expansión acelerada le siguieron una de
=====

[16] La mejoría relativa de los precios de los productos nacionales frente a los de los norteamericanos que ha resultado de la política cambiaria del gobierno mexicano ha provocado una profunda reorientación del mercado fronterizo de ambos lados de la línea divisoria. Consumidores locales y norteamericanos cubren sus necesidades de abasto consumiendo mercaderías mexicanas que resultan mas baratas que sus contrapartes estadounidenses y con ello se han creado las condiciones adecuadas de rentabilidad para la expansión de la actividad comercial en la frontera mexicana. A decir de Mungaray y Moctezuma [1984], la coyuntura creada por la política de tipos de cambio ha generado una reactivación de la inversión comercial al brindar grandes ganancias a los industriales del centro del país y a la burguesía comercial de la frontera.

franca crisis (1975-1979), asociada esta con la severa recesión internacional y con los esfuerzos norteamericanos de evitar un mayor deterioro de su balanza comercial, y una "segunda ola de maquilización" (1980-1987) impulsada por las ventajas de una política fiscal y de tipos de cambio que favorece las actividades de exportación. [17]

Este comportamiento tiene una expresión clara en el desempeño del PIB y de la PEA secundaria dentro de la evolución global de la economía bajacaliforniana. Aunque con limitaciones, los cuadros no. 2 y 3 nos permiten observar que la participación del sector secundario en la PEA estatal mostró una tendencia ascendente hasta 1970 y que el crecimiento del producto industrial mostró un desarrollo igual, aunque en grado menos significativo, hasta 1975. Este último indicador se desempeñó negativamente hasta los inicios de la presente década.

Resulta importante subrayar que la dinámica del sector industrial se ha visto frenada debido a que el segmento no maquilador de la industria local se ha enfrentado, históricamente, con condiciones adversas a su desarrollo. El temprano establecimiento y la prolongada vigencia del régimen fiscal de zona libre provocó
=====

[17] La identificación de los factores asociados con la expansión o contracción de la actividad industrial maquiladora es una tarea compleja. En ello se encuentran involucrados factores de naturaleza macroeconómica, tales como las fases de los ciclos económicos internacionales y los relativos a las políticas comerciales instrumentadas tanto en los países receptores como en los emisores de los procesos productivos segmentados. Asimismo, están presentes otros de carácter microeconómico que se encuentran relacionados con las estrategias adoptadas por las firmas individuales para lograr una inserción más ventajosa en los nuevos esquemas de competitividad promovidos por las actuales condiciones del mercado y de la tecnología mundial. [Ramírez; 1988]

el surgimiento de un aparato industrial con un elevado componente externo en su función de producción. Esto justificó el establecimiento de obstáculos fiscales a la internación de la producción industrial bajacaliforniana al resto del mercado nacional y con-

Cuadro No. 3.- Participación de los sectores productivos en el producto interno bruto de Baja California

(Millones de pesos)

Sector de producción	1970		1975		1980	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Primario	987.2	8.34	2,295.8	8.40	8,849.2	9.03
Secundario	3,234.1	27.32	7,580.8	27.73	27,117.0	27.68
Terciario	7,616.3	64.34	17,456.6	63.87	62,004.3	63.29
Total	11,837.6	100.00	27,333.2	100.00	97,970.5	100.00

Fuente: INEGI, Estructura económica del estado de Baja California., 1987.

dujo hacia un patrón de industrialización incipiente y altamente especializado en el procesamiento de productos para el mercado local que no contendieran abiertamente con la producción industrial norteamericana que contaba con la prerrogativa de libre importación. [Sandez; 1987:10]

Asimismo, en este patrón de industrialización, constreñido por las medidas proteccionistas del gobierno mexicano y por el

liberalismo del regimen fiscal de zona libre, se encuentra la base de la explicación del caracter concentrado de la industria de transformación de Baja California. El segmento no maquilador de la industria manufacturera se haya doblemente concentrado en aquellos renglones en los que existe una ventaja casi absoluta relacionada con la dotación de cierto recurso natural (industria alimenticia y elaboración de bebidas) o en aquellos que se han desarrollado como una prolongación de la industria californiana por las ventajas resultantes de la obtención de maquinaria, equipo y materias primas de segundo uso a un costo relativamente bajo (industria textil y fabricación de productos de madera). [Barajas y Fuentes; 1987]

En lo concerniente al sector primario, la desactivación de su crecimiento representa el otro aspecto asociado con la creciente predominancia de los servicios en la economía estatal. El sector primario, dentro del cual el subsector agrícola es el mas importante, ha disminuido en forma persistente y acelerada su participación en la PEA estatal entre 1960 y 1980. En el primer año de este periodo, la PEA del sector primario constituyó cerca del 40 por ciento del total de la entidad y a su finalización su participación se habia reducido a menos del 10 por ciento. Este desempeño se encuentra relacionado, por una parte, con el carácter poco diversificado de la actividad agrícola de la entidad que hasta mediados de 1960 fincó toda su capacidad de expansión en la producción algodonera y, por otra, con la inestabilidad del mercado mundial de la fibra agudizada por la misma época.

Destaca en el cuadro no. 3, la recuperación moderada del producto agrícola que se observa en el periodo 1975-1980. Este fenómeno encuentra su explicación en el conjunto de condiciones ventajosas creadas por la crisis y la política económica nacional al reducir la demanda local de productos alimenticios importados y al generar condiciones extraordinarias de competitividad para la producción primaria del estado en el mercado norteamericano.

Relacionado con el predominio de la actividades terciarias se encuentra el fenómeno de la elevada subordinación que el desarrollo económico bajacaliforniano ha mostrado respecto a la economía norteamericana y, en particular, respecto a la economía del estado de California. Es un hecho conocido que dicha subordinación a sido provocada por la lejanía de los centros de producción nacional, por la inexistencia de una red de transporte eficiente y suficiente que conectará al estado con el resto del país y, sobre todo, por las acciones estatales encaminadas a promover el desarrollo y la industrialización de la entidad.

En particular, el régimen de zona libre fue el principal promotor de un mercado local orientado fundamentalmente hacia el consumo de productos de origen norteamericano. Este patrón de demanda operaba tanto para la oferta de productos para el consumo personal como para los de carácter productivo.

Hasta antes de la devaluación de agosto de 1982, el 60 por ciento de la demanda de productos alimenticios que realizaba la población de la entidad era satisfecha con artículos importados de los Estados Unidos y el 40 por ciento restante era cubierto por el comercio local. Esto había sido posible debido al subsidio

que representaba para los consumidores fronterizos el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado y a la escasa concurrencia de producción nacional. Sin embargo, la estrategia cambiaria de mantener una paridad "realista", profundizada a partir de 1982, cumplió mas que sobradamente sus objetivos de desalentar las importaciones y fomentar las ventas en el mercado externo al modificar radicalmente las características de los mercados fronterizos.

A finales de 1984 era común observar a residentes de las poblaciones fronterizas norteamericanas abasteciéndose de mercancías nacionales en los establecimientos comerciales del lado mexicano. Paralelamente, y aun compitiendo por la escasa oferta de ciertos productos de consumo básico, los bajacalifornianos efectuaban sus compras en el comercio local, rompiendo con ello el viejo patrón de consumo orientado fundamentalmente hacia las mercaderías norteamericanas. La profundidad del cambio introducido en el mercado fronterizo de bienes de consumo personal se hace mas evidente si toman en cuenta los siguientes datos.

La reorientación de la demanda de productos alimenticios realizada por la población bajacaliforniana despues de las acciones cambiarias de 1982 fue radical. A finales de 1984, las denominadas "importaciones domésticas" solo representaban el 20 por ciento del total de compras efectuadas por los hogares bajacalifornianos y el restante 80 por ciento se realizaba en el comercio local. Asimismo, la mas alta propensión al consumo de productos de origen norteamericano se presentaba entre la población de Mexicali donde el 38 por ciento de las familias efectuaba

compras del "otro lado"; siguiendo en importancia las poblaciones de Tijuana (26 por ciento), Tecate (21 por ciento) y Ensenada (8 por ciento). [ICEFNOEX; 1984]

El otro renglón donde se acentuó la articulación de Baja California a la economía estadounidense es el relativo a los encadenamientos de los mercados productivos. Así, según un muestreo de las empresas industriales del estado realizado durante los meses de agosto y septiembre de 1983, cerca del 40 por ciento del flujo de materia primas hacia la industria local tuvo como fuente de origen el mercado internacional y más del 95 por ciento de este porcentaje provenía de los Estados Unidos. Resulta importante señalar que este mismo hecho adquiere otra dimensión si se toma en cuenta que dos de los cuatro municipios de la entidad son altamente dependientes de la importación de insumos ya que, según resultados arrojados por el referido muestreo, las empresas industriales de Tecate y Tijuana obtuvieron en el mercado internacional el 82.9 por ciento y el 43.4 por ciento de sus insumos productivos, respectivamente [18].

Adicionalmente, resulta apropiado destacar que dentro del
=====

[18] En 1983, un equipo de economistas integrado por Mario M. Carrillo, Jesús Ramírez A. y Everardo Velázquez B. realizó una investigación cuyo objetivo era probar la importancia de algunos factores potenciales de localización, tanto de oferta como de demanda, en Baja California. Para este fin se ejecutó un muestreo que incluyó a 167 empresas industriales de la entidad de las cuales el 68.26 por ciento pertenecían a la industria de transformación, el 22.75 por ciento a la industria básica (alimentos, vestido, farmacéutica y construcción) y el 8.98 por ciento restante a la industria maquiladora. La mayor parte de los resultados de este estudio fueron publicados originalmente en un documento xerográfico de nominado "Estudio de planeación industrial del estado de Baja California" [Carrillo Huerta Et Al; 1986:26]

marco de la economía bajacaliforniana las actividades industriales enclavadas en los municipios de Tecate y Tijuana han mostrado un crecimiento superior al del resto de los municipios de la entidad por lo que, lo mencionado mas arriba, adquiere mayor relevancia [19].

Por lo dicho hasta este momento, los problemas que afronta la estructura económica de Baja California pueden ser resumidos en los siguientes términos: existe un marcado desequilibrio sectorial que se expresa en la predominancia de las actividades terciarias y en el profundo rezago del sector agropecuario, así como una deficiente integración de los mercados productivos y de consumo. Esta situación ha sido provocada por el influjo de la proximidad geográfica de Estado Unidos y por las políticas económicas gubernamentales que han impactado a la región fronteriza del norte de México y ha restringido la expansión de buen número de actividades que requieren de un mercado ampliado, así como ha favorecido el desarrollo de aquellas con potencial de resolver la principal restricción macroeconómica al crecimiento económico del país: la captación de divisas. A continuación, efectuaremos un análisis de la dinámica impuesta por este patrón de desarrollo económico sobre el sector industrial de Baja California.

=====

[19] La expansión de las actividades industriales en los municipios de Tijuana y Tecate ha sido considerablemente mas importante que la experimentada por los municipios de Mexicali y Ensenada. De acuerdo a su participación en las ventas del sector industrial de Baja California, la tasa de crecimiento medio anual de Tecate y de Tijuana fue de 59.6 por ciento y 56.1 por ciento, respectivamente, entre 1980 y 1986. Mientras tanto, Ensenada y Mexicali expandieron sus ventas industriales a un ritmo promedio anual de 31.1 por ciento y 44.5 por ciento, respectivamente. [Coplade]

2. La actividad industrial en el periodo 1980-1986

Durante los años recientes, la dinámica del sector industrial de Baja California ha experimentado transformaciones importantes que tienen que ver directamente con los efectos regionales resultantes de la crisis económica del país y con las políticas cambiaria, industrial y comercial que conforman su cauda institucional. Con el propósito de construir un panorama que nos permita apreciar mas claramente el desenvolvimiento que ha tenido la actividad industrial de la entidad durante los últimos años, pueden analizarse los datos relativos a las ventas efectuadas por las ramas mas importantes del sector industrial de la entidad. Esto nos ayudará en la identificación de algunos elementos relacionados con la estructura y la dinámica reciente del sector industrial de Baja California.

Un primer acercamiento al sector industrial a traves de la información contenida en el cuadro no. 4 nos permite observar la presencia de un patrón industrial significativamente concentrado en unas cuantas grupos industriales y relacionado, aunque cada vez en menor grado, con una situación que podría ser caracterizada de "industrialización primaria"

En relacion al carácter concentrado de la actividad manufacturera local, destaca el predominio de los grupos de alimentos y bebidas en el conjunto de la producción industrial. Estas actividades generaron en 1980 cerca del 35 por ciento de las ventas industriales de Baja California y se encontraban muy por encima de la participación relativa de grupos industriales

Cuadro No. 4.- Baja California: Estructura Industrial Según Ventas Sectoriales, 1980-1986 [1]

(porcentajes)

Rama	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Total:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ind. Extractiva			n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	0.3
Ind. de Transform.	76.1	71.4	69.8	69.9	66.7	63.7	66.1
Alimentos	22.5	26.7	22.3	22.7	19.9	17.4	15.5
Bebidas	12.0	8.8	7.3	8.3	5.5	4.9	5.2
Textiles	1.0	2.2	1.8	1.4	1.0	1.2	0.8
Vestido	1.9	1.8	2.0	1.6	1.8	1.9	2.3
Calzado	0.7	0.4	0.6	0.5	0.5	0.6	0.5
Prod. de madera	2.4	2.9	3.7	3.3	2.3	2.6	2.9
Muebles y acces.	3.2	2.8	3.0	3.3	3.3	3.1	3.5
Papel	3.5	2.3	2.3	2.9	3.1	2.9	3.6
Editorial	2.5	2.1	1.9	2.2	2.1	2.5	3.4
Química	4.3	2.2	2.4	2.7	2.4	2.3	2.8
Hule y plast.	1.1	2.3	2.8	3.3	3.9	4.0	4.2
Minerales no metal.	3.5	2.9	2.8	2.9	3.3	5.1	4.1
Metálicas básicas	0.3	0.5	0.4	0.7	0.7	0.9	1.1
Prod. metálicos	5.7	4.7	8.5	7.9	9.3	7.8	9.0
Maq. y eq. no elect.	1.2	1.0	1.0	1.5	1.2	1.3	1.2
Maq. y equipo elect.	1.9	1.1	2.0	0.2	2.3	2.3	3.3
Eq. de transporte	9.0	6.5	5.0	2.3	3.9	2.9	2.5
Otras manufacturas	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Ind. Maquiladora [2]	6.4	11.2	15.0	16.3	16.6	16.6	21.0
Ind. de la Constr.	17.5	17.3	15.2	13.8	16.7	19.6	12.7

[1] Se refiere a las ventas de los causantes mayores registrados en el estado.

[2] La información no corresponde a la totalidad de las maquiladoras, ya que parte de ellas no se encuentran diferenciadas y están incluidas en algunos de los grupos de la industria de transformación.

Fuente: COPLADE

como el de equipo de transporte o el de operaciones de maquila que en este año representaron el 9.0 por ciento y el 6.4 por ciento de la producción industrial estatal, respectivamente. Otros renglones de la industria manufacturera de la entidad apenas si mostraron un peso específico propio.

Esta situación se ha visto modificada a partir de 1982 con la aparición de una marcada tendencia a disminuir la participación de los citados grupos en el total de las ventas industriales del estado. En efecto, después de alcanzar su más alto nivel de predominio en 1981 al participar con el 35.5 por ciento del total de las ventas industriales, los grupos de alimentos y bebidas se iniciaron en un proceso descendente que los llevo a situarse en 1986 en un nivel de participación sin precedente en el desarrollo industrial de la entidad. Durante este último año las ventas de las industrias de alimentos y bebidas aportaron el 20.7 por ciento del valor total realizado por el sector industrial.

Contra lo que pudiera esperarse, la sensible tendencia descendente en la participación relativa de los grupos industriales de alimentos y bebidas no es sintomática de un marcado proceso de diversificación dentro del aparato industrial de Baja California ya que la pérdida de importancia de estos renglones de la producción local no fue provocada por una expansión generalizada y significativa del conjunto de los grupos industriales manufactureros. En realidad, los cambios registrados en la estructura relativa de las ventas industriales fue resultado del dinamismo que ha caracterizado a la actividad maquiladora

de exportación en los últimos años [20].

El cuadro no. 4 nos muestra como la participación relativa de las actividades de ensamble experimenta un crecimiento acelerado a partir de 1981 y nos deja ver también como en 1986 las ventas industriales de la actividad maquiladora se situaron, por primera vez, ligeramente por encima de las efectuadas por los grupos industriales de alimentos y bebidas.

Sin entrar en mayores detalles, el considerable peso específico que han adquirido las operaciones de ensamble dentro la actividad industrial del estado, aunado a la pérdida de dinamismo por parte de los grupos industriales tradicionalmente dominantes, parece apuntar hacia un proceso de reconstitución del patrón de concentración industrial en el que la industria maquiladora se perfila como el eje dinámico de actividad.

Por otra parte, si se toma en consideración que la industria de transformación desarrollada en Baja California se ha caracterizado históricamente por encontrarse ligada a procesos completos de fabricación y elaboración de productos para el abastecimiento de la demanda local y que la industria maquiladora realiza "fragmentos de procesos internacionales" de producción destinados a abastecer la demanda de artículos manufacturados existente en los mercados mundiales ; veremos como las transformaciones sufridas por la estructura industrial de la entidad no
=====

[20] Puede observarse en el cuadro no. 4 que únicamente dos de los grupos industriales que forman parte de la industria de transformación (editorial y maquinaria y equipos eléctricos) mostraron un incremento en su participación relativa superior a un punto porcentual en el trienio 1984-1986.

implican solamente la realización de un reajuste intrasectorial de los ejes dinámicos de actividad sino que representa, fundamentalmente, la consolidación de un proceso mas profundo de reorganización de la estructura económica estatal [21].

A reserva de que será tratado con detalle en párrafos posteriores, cabe mencionar aquí que en este proceso se encuentra la base de la reorganización que experimenta actualmente la economía regional y que la perfila como un espacio para la realización y producción mercantil mas compatible con los requerimientos de la acumulación capitalista a nivel nacional. Las relaciones de este proceso con el contexto actual de crisis y con la política económica nacional serán revisadas en el último apartado de este capítulo.

El otro rasgo de la estructura industrial de la entidad que puede ser derivado de la información mostrada en el cuadro no. 4 y que tiene una conexión directa con el proceso descrito en los

=====

[21] El desarrollo industrial de Baja California se ha caracterizado, desde sus orígenes, por sus orientación hacia el mercado local. Este fenómeno se encuentra ligado con la imposibilidad de internar la producción industrial del estado al resto del territorio nacional (falta de medios de comunicación adecuados y limitaciones fiscales para la comercialización de la producción industrial bajacaliforniana en el interior del país) y las disparidades productivas respecto del aparato industrial norteamericano (rezago tecnológico e inadecuados canales de comercialización). Igualmente, es importante reconocer que el régimen de zona libre ha provocado, al permitir la libre concurrencia de productos norteamericanos, que la estructura industrial del estado se haya concentrado en aquellas ramas en las que se poseía una clara ventaja comparativa en relación a la fuerza de trabajo y a la disponibilidad de ciertos recursos naturales. Como se documenta en esta investigación, tal circunstancia ha sido transformada como resultado de la acelerada "maquilización" que ha experimentado toda la región fronteriza en los últimos años. [Gonzalez, 1986 ; Sandez, 1987 ; Barajas y Fuentes, 1987]

párrafos precedentes, es el concerniente a la gestación de una dinámica de industrialización cada vez menos "primaria" y fuertemente orientada hacia la constitución de un patrón de "industrialización secundaria".

La industrialización primaria en el caso de Baja California se hace evidente por el hecho mismo del predominio de la fabricación y elaboración de alimentos y bebidas dentro de la producción industrial de la entidad. Estos procesos industriales se caracterizan por su proximidad con la base regional de recursos naturales e involucran una transformación ligera de las materias primas obtenidas de dicha base. Al respecto destacan las explotaciones vitivinícolas establecidas en toda la zona costera de Baja California, la elaboración de cerveza y aguas gaseosas en Tecate y la importante actividad industrial pesquera que se desarrolla en el municipio de Ensenada.

Sin embargo, los importantes cambios experimentados por la estructura industrial local desde principios de la presente década han provocado la aparición de un nuevo panorama en el patrón de industrialización adoptado por la economía de Baja California. Las transformaciones registradas son resultado, en primer lugar, del auge de la industria maquiladora que, como ya se anotó, significó una disminución considerable en la participación relativa de la industria alimenticia dentro de la producción manufacturera total de la entidad y, en segundo lugar, al escaso dinamismo del conjunto de las actividades de transformación ligadas con la producción primaria. El desarrollo paralelo de estos dos fenómenos ha dado pie a un proceso persistente de in-

dustrialización secundaria [22].

Aunque la totalidad de los componentes industriales utilizados en las actividades de ensamble realizadas por la plantas maquiladoras son elaborados en el extranjero, las implicaciones del proceso de secundarización de la industria local son notórias en el campo de la distribución espacial de los procesos productivos, de los factores humanos, financieros e institucionales que los secundan y en el de la asimilación de nuevas formas organizativas de la producción.

Asimismo, aunque la secundarización de la industria estatal se encuentre sustentada sobre una base material caracterizada por su elevada vulnerabilidad (la relocalización del segmento primitivo de los procesos industriales de los países desarrollados), su contundencia es tal que debe ser considerado en todo análisis sobre los problemas del desarrollo industrial reciente de Baja California.

A la luz de los hechos expuestos parece conveniente destacar que las tendencias mostradas en los años recientes por la estructura industrial de la entidad constituyen el impulso inicial de un proceso de reordenación marcado por el desplazamiento de la producción para el mercado local y por el relegamiento de las actividades industriales básicas. Estos dos hechos parecen estar
=====

[22] La disparidad en el ritmo de crecimiento de las industrias maquiladora y de transformación es profunda ya que entre 1980 y 1985 la primera se expandió a una tasa promedio anual del orden del 32.3 por ciento y la segunda lo hizo en 5.4 por ciento. Igualmente resalta que el valor de las ventas realizadas por la industria maquiladora en 1985 era tres veces mayor que el registrado en 1980, en tanto que el de la industria de transformación solo se incrementó en un tercio. [Coplade; 1983]

asociados con la nueva política económica del gobierno mexicano hacia la frontera en el marco de la actual crisis económica y de la urgente necesidad de abrir y mantener fuentes dinámicas de captación de divisas.

Finalmente, resulta indispensable destacar que el desarrollo industrial reciente experimentado por Baja California parece apuntar hacia la constitución de un sector manufacturero caracterizado por presentar una estructura dual y por su escasa integración interna. Los dos componentes de esta nueva estructura industrial están constituidos por la industria de transformación y por la industria maquiladora de exportación. Para hacer más explícita esta afirmación revisaremos la situación de los dos componentes de la estructura industrial actual en sus renglones más importantes de participación en la producción manufacturera estatal, acceso a los recursos materiales e institucionales disponibles y nivel de articulación dentro de la estrategia gubernamental de reordenación del sector externo de la economía mexicana.

Como ya se mencionó anteriormente, el desarrollo del sector manufacturero de la entidad en los últimos años se ha caracterizado por la gestación de una estructura productiva liderada por nuevos ejes de motricidad. Así pues, ha resultado que la predominancia tradicional de la rama productora de alimentos y bebidas sobre el conjunto de la producción industrial del estado ha sido reducida y aun eliminada por el acelerado crecimiento de las operaciones de maquila. De esto han surgido en la entidad un nuevo panorama industrial caracterizado por la sustitución de

mercados de destino de la producción industrial y por el aceleramiento de un proceso de secundarización industrial.

Sin embargo, creemos que la dimensión más relevante de las transformaciones sufridas por la estructura industrial local esta ubicada en un plano mas global y se halla asociada con la pérdida de dinamismo de la industria de transformación y el auge de la industria maquiladora. Este proceso es gestor de una estructura industrial dual y desigual cuyas implicaciones se sitúan en el mediano y largo plazo y tienen que ver directamente con la estabilidad, autonomía y vulnerabilidad del desarrollo futuro de Baja California.

De acuerdo con la información reunida en el cuadro no. 4, el dualismo industrial en el estado se manifiesta en la disminución de la participación relativa de la industria de transformación en el monto total de las ventas industriales realizadas por el estado y en la creciente predominancia de las operaciones de ensamble que se efectúan bajo el régimen de maquila. De hecho, la participación relativa de la industria de transformación en las ventas totales de la industria estatal paso del 76.1 por ciento en 1980 a 66.1 por ciento en 1986 y la de la industria maquiladora de 6.4 por ciento a 21.0 por ciento en el mismo lapso.

Otros aspectos relacionados con este proceso de desarrollo industrial dual han sido referidos en investigaciones recientes sobre el crecimiento industrial de Baja California. Por ejemplo, se ha resaltado que en el municipio de Tijuana, el cual concentraba en 1986 casi la mitad de los establecimientos industriales en el estado, el 67.8 por ciento de las plantas de la industria

de transformación se ubicaban dentro de la categoría de microempresas y que mas del 50 por ciento de estos establecimientos se caracterizaban por el procesamiento de un solo artículo con un grado de elaboración muy limitado. En contraste, la industria maquiladora de este mismo municipio se caracterizó por el marcado predominio de la mediana y gran industria y por sus mayores niveles de diversificación [23]. [Barajas y Fuentes; 1987]

Los orígenes de este proceso, como se sabe, se remontan a los años finales de la década de los 60's y tienen que ver con el impulso de un modelo de industrialización basado en la operaciones de maquila en el contexto de un desarrollo industrial local incipiente y altamente especializado en la producción para el mercado regional. Sin embargo, adquiere mayor intensidad en lo que va de la presente década y toma pábulo de la necesidad del país por vincular su oferta industrial con el mercado externo. El interés del Estado en la promoción de la actividad maquiladora se ha materializado en un factor de importancia en este proceso de desarrollo industrial dual y ha creado condiciones diferenciales para el desarrollo de los dos componentes principales de la estructura industrial de Baja California.

=====

[23] Adicionalmente, una planta productora de tamaño pequeño esta generalmente asociada con limitadas economías de escala, dificultades para la obtención de líneas de financiamiento, administración no profesional, escasa capacidad innovativa e insuficiente potencial de competencia ante el eventual ingreso de empresas grandes a su mercado ordinariamente restringido. Por lo contrario, las empresas grandes se caracterizan por desarrollarse en un marco de condiciones opuesto al descrito. [Martín Moreno; 1988:83]

En la práctica, los recursos materiales e institucionales dispuestos por los programas y acciones gubernamentales de fomento a la industrialización fronteriza han favorecido al segmento maquilador de la industria de la entidad. En una revisión rápida se pueden encontrar los siguientes hechos:

En el marco del Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEEX) se contempla el otorgamiento de financiamiento preferencial del Fondo de Fomento a las Exportaciones de Manufacturas (FOMEX) a aquellas empresas ensambladoras que cumplan con el requisito de mantener un capital nacional mayoritario y cierto grado de integración nacional. Igualmente se contempla la creación de bolsas de contratación y subcontratación para que la pequeña y mediana empresa del país produzca insumos destinados a la industria maquiladora.

También se ha procedido a la disminución o eliminación de los impuestos a la industria maquiladora por la importación de maquinaria, equipo y materias primas. Asimismo, se ha creado un estado de excepción para la operación de las empresas maquiladoras en lo que respecta a la aplicación de la legislación mexicana sobre marcas e invenciones, inversión extranjera y transferencia de tecnología.

Estas dos situaciones contrastan con las dificultades que ha enfrentado la industria de transformación de la entidad para la creación de infraestructura con el apoyo gubernamental y con el difícil acceso a los mercados de insumos y de capital localizados en el centro del país. Evidentemente, existen condiciones diferenciales en lo que respecta a las posibilidades de

desarrollo de la industria de transformación y de la industria maquiladora de exportación [24].

En última instancia, lo que debe quedar claro es que el principal impulsor de este patrón de desarrollo dual en la industria regional ha sido la propia política económica del gobierno mexicano. Tanto las políticas nacionales de impacto regional como las de escala regional han contemplado el estímulo de la empresa maquiladora por su capacidad de generación neta de divisas y han virtualmente subordinado a la actividad económica global de los estados fronterizos al potencial multiplicador de las operaciones de ensamble.

De esta manera, en el apartado sobre política de franjas fronterizas y zonas libres del Plan Nacional de Desarrollo se establece que se impulsará la creación y el "fortalecimiento de empresas nacionales de partes y componentes que operen como proveedoras de la industria maquiladora de exportación ". Todo esto en el marco de los esfuerzos gubernamentales por "aprovechar el potencial exportador de las franjas fronterizas y zonas libres
=====

[24] Este hecho ha sido percibido por el sector empresarial de Baja California y aunque ello no se ha traducido en declaraciones airadas o fuertes presiones en contra de las autoridades gubernamentales, sí es un elemento de reclamo que aparece de vez en vez. En declaraciones recientes, el presidente de la Canacintra en Tijuana afirmó que la industria de transformación no crece debido al auge que ha cobrado la industria maquiladora. Esto se debe, según el representante patronal, a que existen condiciones diferenciales para uno y otro sector de la industria. Para la maquiladora "fabulosas condiciones" que "observa y aprovecha el inversionista privado internacional" y para la industria de transformación "trabas burocráticas que impiden su desarrollo natural y la existencia de diversos decretos que anulan muchas posibilidades de expansión industrial." [El Mexicano, 16 de mayo de 1988, secc. d, p. 1]

e incorporarlas al mercado nacional" [PND; 1983:323]

Otra expresión clara de la importancia estratégica otorgada por la instancia gubernamental a la expansión de la industria maquiladora en el país, se encuentra en el Decreto para el Fomento y la Operación de la Industria Maquiladora de Exportación promulgado en agosto de 1983. Este documento, que plantea aspectos normativos y acciones de fomento relativas a la industria maquiladora de exportación, se propone, entre otras cosas, la utilización de la capacidad industrial ociosa del país en actividades de maquila y la constitución de la pequeña y mediana industria como puntas de lanza de una estrategia de "nacionalización" de la producción maquiladora al incorporarlas como abastecedoras de materias y componentes industriales de manufactura nacional.

Como se ve, la estructura industrial de Baja California ha sido sometida , y aun se encuentra en el, a un proceso de transformación que involucra modificaciones substanciales. Consideramos que este proceso representa en realidad la cristalización de los esfuerzos gubernamentales por refuncionalizar la estructura económica regional haciendola mas compatible con los requerimientos actuales y futuros del proceso de acumulación del sistema económico nacional. Esta estrategia del Estado mexicano dirigida hacia la región fronteriza de Baja California no se ha reducido a las transformaciones señaladas para la industria de la entidad, sino que tambien ha contemplado espacios tan importantes como la reestructuración de los mercados locales de consumo.

Para clarificar aun mas esta situación es indispensable

objetivos sectoriales y regionales al saneamiento de las cuentas internacionales del país.

La estrategia económica ante la crisis se ha expresado en la región fronteriza mediante la reorientación de la demanda local hacia el mercado nacional y a través de un esfuerzo industrializador encaminado a la creación de una plataforma regional de exportaciones que se ha sustentado en el fomento de la industria maquiladora.

Aunque el proceso descrito se ha hecho cada vez más presente en el análisis de la realidad fronteriza, la conceptualización corrientemente utilizada en el análisis de la problemática regional sigue enfatizando en la existencia de un proceso de integración-desintegración respecto del espacio norteamericano y nacional como elemento ordenador en la interpretación del desarrollo regional experimentado.

De esta manera, tanto en el ámbito académico como en el oficial, se ha señalado que los patrones de consumo de la población fronteriza tradicionalmente se han orientado hacia la adquisición de productos de importación [25]. Adicionalmente, se ha mencionado que la incipiente industria local es altamente dependiente de los componentes importados que incorpora en su producción, formando con ello un cuadro en el que el abasto
=====

[25] Por ejemplo, ver los trabajos de Joaquín Xirau y Miguel Díaz [1976]; Raul A. Fernández [1977]; Jesús Tamayo [1984]; Alejandro Mungaray y Patricia Moctezuma [1984]; Victor L. Urquidi y Mario M. Carrillo [1985]; Jesús Ramirez y Victor Castillo [1985] y Rocio Barajas y Noe Fuentes [1986]. Asimismo, consultese el capítulo sobre política regional del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte.

regional de bienes de consumo y de insumos productivos se halla desintegrado del mercado nacional e integrado al mercado norteamericano.

Estos elementos serian solo dos de los diversos aspectos que nutren la existencia del referido proceso de integración-desintegración que experimenta la frontera del norte de México y, sin embargo, son los mas estudiados. El interés despertado por esta problemática ha permitido establecer que los orígenes de la escasa integración de la economía fronteriza respecto al mercado nacional se encuentran directamente relacionados con el carácter contradictorio de las estrategias de abasto e industrialización decididas en el centro del país para la frontera norte.

Enmarcado en el régimen de zona libre, el desarrollo de la actividad económica de Baja California, ha enfrentado el dilema de un esquema de corte librecambista que otorga enormes facilidades para la importación masiva de productos del exterior tanto para la actividad productiva y/o comercial, como para las necesidades domésticas. El dilema consistía en la posibilidad de desarrollar una estructura económica regional vinculada con el resto del país o volcada hacia el mercado norteamericano. Como lo ha mostrado la historia documentada de la entidad, el dilema se resolvió al imponerse un modelo de desarrollo económico regional marcadamente terciarizado e integrado al exterior [26].

Si bien es evidente que la economía fronteriza continua hoy

=====

[26] Un impulso adicional al efecto desintegrador del régimen de zona libre lo constituyó la sobrevaluación del peso frente al dólar que hasta 1982 estimuló las importaciones y operó en el mismo sentido.

en buena medida integrada a la economía norteamericana, es necesario insistir que el eje básico de la estrategia gubernamental hacia la región se ha desplazado desde el binomio integración-desintegración hacia el referido proceso de refuncionalización o de nueva articulación de la estructura económica regional.

Con esto no se quiere decir que el sentido nacionalista que ha imbuido a la política gubernamental en sus intentos por lograr la integración de la economía fronteriza al sistema productivo y al mercado interno nacional se haya diluido por completo [27]. Tampoco se pretende minimizar el gran servicio que la conceptualización del proceso de integración-desintegración ha prestado a la comprensión y a la caracterización del desarrollo experimentado por la economía de Baja California.

En nuestra opinión, las importantes transformaciones observadas en la estructura económica regional durante los últimos años exigen la introducción de matices fundamentales a su formulación original. Sobre todo en lo concerniente al análisis de la estructura industrial de la entidad, no es posible continuar en la línea descriptiva del concepto integración-desintegración para lograr la comprensión de las importantes transformaciones que ha experimentado esta en los últimos años.

=====

[27] Al margen de la opinión que nos merezcan puentes de vista como el siguiente, se ha llegado a afirmar que la estrategia de industrialización por la vía maquiladora impulsada en la frontera esta penetrada de cierto nacionalismo, "ya que su producción debe ser totalmente exportada, evitándose así la afectación de los intereses de las burguesías productoras e intermediadoras que actúan en la frontera" [Mungaray y Moctezuma; 1984:97]

Para empezar, una de las proposiciones implícitas en la lógica orgánica del análisis de integración-desintegración es que la vinculación de los mercados fronterizos con la economía de Estados Unidos es contraria a los esfuerzos mexicanos por lograr el desarrollo económico a nivel de toda la nación. En consecuencia, se han derivado infinidad de propuestas encaminadas a realizar el "rescate de la región fronteriza" o ha detener la importante "fuga de consumidores" que existe en esta zona hacia el mercado norteamericano.

Es nuestro punto de vista que el enfoque de la integración-desintegración resulta anódino para el análisis de la realidad económica fronteriza sino se coloca en el contexto general de la crisis y de los retos que esta impone al proceso de acumulación capitalista a nivel nacional. En realidad, la vinculación de la economía fronteriza con el mercado norteamericano no asumió un carácter problemático hasta que el modelo de crecimiento impulsado en México hasta mediados de los años 70's empieza a perder dinamismo y el sector externo de la economía nacional se deterioró, creando un agudo problema financiero interno y un profundo desbalance en las cuentas internacionales del país.

La crisis económica hace visible la necesidad de reestructurar los mercados fronterizos imponiéndoles características menos contrastantes con el requerimiento macroeconómico de efectuar ajustes al sector externo en el marco de una escasez creciente de medios de pago internacional para financiar el crecimiento de la economía nacional y dar cumplimiento a los compromisos financieros contraídos con la banca mundial.

En un primer plano, se inició un proceso de reorientación de la demanda local hacia la oferta de productos de manufactura nacional que estuvo apuntalado en la política cambiaria. Se aduce, en el Plan Nacional de Desarrollo, que "la modificación del tipo de cambio ha resultado ya en una reorientación de la actividad económica fronteriza y en una reactivación del comercio y de los servicios en territorio mexicano". [PND;400]

Por otra parte, se formulan programas orientados a promover la diversificación del crecimiento industrial de la región, dando prioridad a las actividades con potencial exportador. Estas actividades están conformadas por aquellos segmentos de la industria regional que tradicional y estructuralmente se encontraban volcadas hacia los mercados internacionales. Como ya se mencionó, es la industria maquiladora la llamada a cumplir el rol principal dentro de esta estrategia. [PNDF; 1985]

Existen múltiples evidencias de que la industria maquiladora es altamente sensible al comportamiento de la demanda en los Estados Unidos y a la evolución de la polémica sobre las bondades de la subcontratación que en aquel país podría provocar la eliminación de la provisión especial que permite la operación de las plantas ensambladoras en México. De la misma forma, se ha señalado que la industria maquiladora da motivos para compras mexicanas en el mercado norteamericano debido a que la construcción y el equipamiento de las plantas, así como el gasto del personal que labora en las mismas, reclama el concurso de productos de importación elaborados en aquel país. [Blair, 1981:131 ; Gonzalez-Aréchiga Et Al, 1988:908]

Todas estas circunstancias hacen del proceso de industrialización fronteriza una estrategia que profundiza la desintegración nacional de la economía regional al fortalecer los vínculos de su estructura productiva con la economía norteamericana. No deja de ser debatible que mientras por un lado se afirma que es necesario disminuir la vulnerabilidad de la economía fronteriza acelerando su integración al aparato económico nacional, por otro, se promueva abierta y enérgicamente un proceso de internacionalización de la industria fronteriza sustentado en la prolongación de actividades productivas que tienen su base financiera, tecnológica y comercial en el extranjero.

En un balance sumario efectuado desde la lógica del enfoque analítico de la integración-desintegración, podría afirmarse que en el caso de la frontera norte, y particularmente en el de Baja California, ha existido un proceso de integración forzosa en ámbitos como el abasto de básicos para la población y una desintegración inducida en lo que hace al desarrollo industrial.

En este primer acercamiento, parece manifestarse una contradicción entre los planteamientos esenciales de la política nacional dirigida hacia la frontera y la realidad misma de las transformaciones que esta experimentando en la actualidad la estructura regional. Sin embargo, consideramos que esta contradicción solo es aparente y no puede ser dilucidada plenamente desde la perspectiva descriptiva y superficial del enfoque de la integración-desintegración.

Como señalamos, los cambios observados en la economía fronteriza solo pueden ser explicitados en el marco de la crisis

económica que experimenta el país y las dificultades que resultan de ella para la continuación del proceso de crecimiento. Estos cambios, en realidad exhiben la puesta en marcha de un proceso acelerado de refuncionalización de la estructura económica regional que inducen transformaciones profundas encaminadas a reorganizar el espacio económico fronterizo haciendolo mas compatible con la superación de la principal reestrcción macroeconómica que enfrenta el crecimiento económico del país: la capacidad de obtención de divisas.

El principal promotor de este proceso de refuncionalización del espacio económico fronterizo es el propio Estado mexicano al modificar persistentemente las condiciones generales del patrón de desarrollo regional que había dominado históricamente. Lo que cabe referir aquí es que estas políticas han convergido en la definición de una nueva relación entre los agentes y la dinámica del desarrollo fronterizo bajacaliforniano y el proceso de acumulación del sistema económico nacional.

Esta nueva relación se expresa a través de un mecanismo que subordina permanentemente la dinámica del desarrollo regional fronterizo a su potencial de generación de divisas y, por tanto, a su capacidad de contribuir a la recuperación del crecimiento económico del país.

En este sentido, resulta indispensable la incorporación de la noción de refuncionalización o nueva articulación del espacio regional en la conceptualización del desarrollo fronterizo de Baja California. Igualmente parece necesario avanzar en la aportación de evidencias empíricas que hablen con claridad de la

intensidad y profundidad del proceso a que hace referencia la conceptualización propuesta.

Mediante el análisis de la dinámica y la estructura del sector exportador manufacturero de Baja California que se desarrolla en el capítulo siguiente pretendemos avanzar en este sentido.

IV. Estructura y Dinámica del Sector Exportador de Baja California

En el presente capítulo nuestra atención se volcará fundamentalmente hacia la descripción de los cambios que ha experimentado la estructura de las exportaciones bajacalifornianas. Dicha descripción enfatizará en el análisis de su composición sectorial, sus tendencias y dinamicidad, durante el periodo 1980-1986.

El plan de exposición responde al interés de proporcionar la evidencia empírica suficiente para la validación de la hipótesis planteada respecto a la existencia de un proceso de refuncionalización de la estructura económica de Baja California que se expresa nitidamente en la rearticulación de la planta productiva estatal con el mercado externo y se caracteriza por generar un patrón de desarrollo industrial dual.

1. Evolución y Composición de las Exportaciones

Para describir los cambios producidos entre 1980 y 1986 en el sector exportador de Baja California resulta conveniente la distinción de tres subperiodos que podrían ser caracterizados como fases de expansión (1980-1981), contracción (1982-1983) y recuperación (1984-1986).

Por lo que respecta al subperiodo 1980-1981 puede observarse que, en términos de valor, las exportaciones de la entidad manifestaron un incremento significativo al pasar de 317.2 millones

de dolares a 366.6. Este crecimiento es resultado de la expansión experimentada por el conjunto de las exportaciones del estado, pero destacan por sus incrementos absolutos las efectuadas por la industria maquiladora (34.0 millones de dolares) y las realizadas por la industria de transformación (13.4 millones de dólares) (véase cuadro no. 5).

el carácter expansivo de las exportaciones de la entidad entre 1980-1981 se puede observar con mayor facilidad si utilizamos el recurso de las tasas de crecimiento. El cuadro no. 6 nos deja ver que el ritmo al que se expandieron las exportaciones totales en el mencionado subperiodo fue de 15.3 por ciento y que esta dinámica estuvo liderada por el crecimiento mostrado por las exportaciones de la industria maquiladora (25.3 por ciento). Por su parte, las exportaciones de la industria de transformación crecieron en 9.1 por ciento y las de productos primarios crecieron en 4.5 por ciento.

El crecimiento de la actividad maquiladora durante el subperiodo constituye la última fase de la recuperación que experimento esta industria luego de la crisis que en 1974-1975 atravesó la economía norteamericana y que se tradujo en el levantamiento de barreras a la importación de productos manufacturados (principalmente de las industrias electrónica y textil), así como en la contracción del nivel interno de demanda. Un impulso adicional para este crecimiento provino de las gestiones directamente realizadas por el gobierno estatal de aquella época a fin lograr el establecimiento en la entidad de capitales norteamericanos, japoneses, chinos, canadienses, españoles y alemanes en

actividades de ensamblado [28].

En comparación con el dinamismo del subperiodo 1980-1981, entre 1982 y 1983 las exportaciones de Baja California experimentaron una sensible disminución. De hecho, las exportaciones totales decrecieron en 39.1 millones de dólares entre 1982 y 1983 y 85.5 millones si se considera el subperiodo 1981-1983. Una observación más detallada nos permite resaltar que la dinámica interna del sector exportador del estado mostró un comportamiento inverso si se le compara con el exhibido en la fase de expansión. En el presente caso el rol desempeñado por los sectores de exportación se vio modificado diametralmente ya que el descenso de las exportaciones locales entre 1982 y 1983 mostró tal intensidad debido a una disminución de 27.5 millones de dólares en el valor agregado de la industria maquiladora.

Esta contracción en las ventas de la industria maquiladora de exportación contrasta con el dinamismo mostrado en la fase anterior y en forma individual explica más del 70 por ciento de la pérdida sufrida en el valor de las exportaciones totales durante el subperiodo 1982-1983. Mención especial exige el sector
=====

[28] Las palabras de Roberto de la Madrid Romandía han tenido la suficiente elocuencia como para dejar en claro el gran interés que las autoridades estatales y la clase empresarial de la entidad siempre ha tenido por asociarse con inversionistas transnacionales. En una carta enviada por Roberto de la Madrid en 1981 al entonces secretario de patrimonio y fomento industrial José Andrés de Oteyza, el gobernador bajacaliforniano se expresaba en los siguientes términos: "El ejecutivo a mi cargo desde el inicio de mi mandato se ha dedicado a promover inversiones con diversos países como Japón, República Popular China, Francia, Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, Alemania y España, con la finalidad de acelerar el desarrollo económico del estado de Baja California..." [Memoria de la Reunión Sobre Industrialización y Comercio Exterio de Baja California; COPLADE]

Valor de las exportaciones de Baja California

[en millones de dolares]

Grupo	1980	1981	1982	1983	1984	1986
A. Total	317.2	366.6	281.1	242.0	304.1	447.7
B. Agricultura	22.1	23.0	25.9	20.5	20.9	60.2
C. Ganaderia y Silvicultura		n.s.	n.s.	n.s.	1.8	1.5
D. Pesca	22.6	23.0	18.4	24.0	10.5	40.9
E. Ind. Extractiva	0.2	0.9	n.s.	0.1	0.1	n.s.
F. Ind. de Transformacion	138.0	151.4	98.1	86.2	130.8	116.7
Alimentos	12.3	13.9	11.7	7.1	n.d.	10.2
Bebidas	6.8	7.8	8.1	7.6	n.d.	11.2
Textiles	45.6	58.0	19.6	14.9	n.d.	13.8
Vestido	3.8	0.1	0.2	0.2	n.d.	0.2
Calzado y cuero	1.4	1.3	2.5	0.2	n.d.	1.4
Prod. de madera	13.0	14.8	13.1	8.0	n.d.	9.9
Muebles y accesorios	3.5	1.5	1.6	1.9	n.d.	1.2
Papel	0.5	0.1	1.4	2.1	n.d.	6.2
Editorial	n.s.	n.s.	n.s.	0.9	n.d.	n.s.
Quimica	3.3	7.6	5.0	3.9	n.d.	7.8
Petroleo	n.s.	n.s.	0.6	4.2	n.d.	5.4
Hule y plastico	2.4	1.7	1.8	1.2	n.d.	1.2
Minerales no metalicos	1.8	1.3	3.3	7.9	n.d.	14.9
Metalicas basicas	1.2	3.4	1.0	0.8	n.d.	1.9
Prod. metalicos	5.2	11.3	6.8	4.2	n.d.	4.3
Maq. y equipo no elect.	7.2	5.3	3.2	2.1	n.d.	2.3
Maq. y equipo electricos	19.2	4.0	1.8	1.8	n.d.	1.4
Equipo de transporte	7.4	9.4	12.3	16.6	n.d.	23.0
Otras manufacturas	3.4	9.7	4.1	0.6	n.d.	0.4
G. Ind. Maquiladora	134.3	168.3	138.7	111.2	194.0	278.4

n.d.: No disponible

n.s.: No significativo [cantidad menor a 0.11]

Fuente: Elaboracion propia en base al banco de microfichas de Bancomext, Noroeste.

de productos primarios que, en razón del comportamiento favorable de las exportaciones pesqueras, logro sustraerse a las tendencias depresivas dominantes entre 1982 y 1983.

Resulta obvio que existe una relación entre el desenvolvimiento mostrado por el conjunto de las exportaciones de la entidad y las condiciones adversas creadas en la región por la aguda crisis económica que vivió el país después del agotamiento de la estrategia de crecimiento sustentada en la producción de petróleo y en el endeudamiento externo. El entorno económico en el que operaba la planta productiva de la frontera se volvió volátil y caótico al instrumentarse una serie de ajustes de política económica tales como la modificación de la paridad cambiaria, el control de las divisas circulantes y la nacionalización del sistema bancario del país.

Un hecho que manifiesta el caos dominante durante 1982-1983 y que tuvo efectos directos sobre la actividad de la industria maquiladora, es el vacío jurídico que existió entre la promulgación de la Ley Aduanera en julio de 1982 y la publicación del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación en agosto de 1983. Este suceso, que se debió principalmente a la transición del gobierno de 1982-1983, hizo esperar más de un año a la industria maquiladora para contar con un ordenamiento legal que regulara su establecimiento, promoción y operación en territorio mexicano [Davis; 1985:33].

La profundidad de los estragos provocados por la inestabilidad característica de la crisis se hace más notoria mediante la revisión de las tasas de crecimiento estimadas en el

cuadro no. 6. El cuadro nos muestra una caída de -13.9 por ciento en el valor de las exportaciones totales del estado lo cual encuentra su explicación en una severa contracción de -19.8 por ciento en las exportaciones de la industria maquiladora y de -12.1 por ciento en las de la industria de transformación. Como ya se adelantaba, el renglón de exportaciones de productos primarios logró aislarse de la tendencia contraccionista al incrementarse a una modesta tasa de 0.7 por ciento que denota un incremento de 0.3 millones de dólares al pasar de 44.3 millones en 1982 a 44.6 millones en 1983 (vease cuadro no. 5).

Finalmente, la información recogida en los cuadros no. 5 y 6 nos señalan el inicio de un periodo de recuperación después de 1983. En efecto, entre 1985 y 1986 el valor de las exportaciones bajacalifornianas se incrementó en 83.6 millones de dólares al pasar de 364.1 millones de dólares a 447.7 lo cual es explicable cabalmente por el considerable crecimiento mostrado por las ventas de productos primarios en el exterior y por la expansión de la actividad maquiladora.

En lo que hace a las exportaciones de productos primarios debe señalarse que estas están integradas primordialmente por hortalizas y por productos pesqueros y que durante el subperiodo 1985-1986 estas mercancías encontraron condiciones favorables para su venta en el mercado mundial. Esta situación es particularmente válida durante 1986, como resultado de una importante mejoría en el nivel internacional de precios y del levantamiento del embargo que Estados Unidos impuso a las importaciones de atún mexicano. [Banco de Mexico; 1986:114]

Cuadro No. 6

Dinamica de las Exportaciones de Baja California [1]

(1980-1986)

	Tasas de crecimiento			Tasas de crec. medio anual 1980/1986	Tasas de crec. acumulado 1980/1986
	1980/1981	1982/1983	1985/1986		
Total:	15.3	-13.9	23.0	5.9	51.5
Productos Primarios [2]	4.5	0.7	161.1	14.8	148.9
Ind. de Transformacion	9.1	-12.1	-10.8	-2.8	-17.4
Ind. Maquiladora	25.3	-19.8	17.7	9.4	80.9

[1] Medidas en millones de dolares

[2] Incluye agricultura, ganaderia, silvicultura, pesca e industria extractiva.

Fuente: Elaboracion propia en base al banco de microfichas de Bancomext, Noroeste.

[29] Las facilidades para la importación de maquinaria y equipo y la posibilidad de trabajar con dólares en un contexto de control cambiario fueron las dos principales ventajas comparativas de operar bajo el régimen de maquila.

=====

situó muy por debajo del nivel de generación de divisas de que es coeficiente de elasticidad de su demanda internacional, que los manufactureros debido a que estos presentaron un reducido la política nacional dirigida a la promoción de productos resultado directo del rotundo fracaso que entre 1978 y 1982 tuvo mercado mundial. Como ha sido señalado, esta situación es un mal por reorientar la actividad productiva interna hacia el maquiladora de exportación casi todo el peso del esfuerzo nacional proyecto de cambio estructural que hizo recaer en la industria durante esta época fue favorecido por la consolidación del Es un hecho conocido que el curso de los acontecimientos

financieras y arancelarias que estas disfrutaban [29].
 naciones de ensamble por las ventajas administrativas, fiscales, inversiones" desde la industria de transformación hacia las operaciones de la industria manufacturera regional provocó una "fuga de dificultades existentes para el desarrollo del segmento no maquiladoras que incorpora a su producción y, por otra parte, las abaratar el costo de la mano de obra y de los pocos insumos las ventajas adicionales generadas por la política cambiaría al cambios realizados en el periodo de ajuste, comenzó a aprovechar parte, la industria maquiladora, luego de acomodarse a los constitución de un ambiente propicio para su desarrollo. Por una ras, dos situaciones se conjugaron favorablemente en la Por lo que toca al dinamismo de las exportaciones maquilado-

capaz la industria maquiladora [Ramirez; 1988:62]. En estas condiciones, el desenvolvimiento de las exportaciones sectoriales fue como se describe a continuación.

En lo que se refiere a la exportación de productos primarios, su crecimiento absoluto fue de 63.3 millones de dólares lo que representó mas de tres cuartas parte del incremento total experimentado por el conjunto de las exportaciones de la entidad. Como ha sido establecido, este comportamiento es resultado de una substancial recuperación de las exportaciones agrícolas y pesqueras y contrasta con el desempeño negativo de las exportaciones de la industria de transformación.

Como puede observarse en el cuadro no. 6, después de haber registrado una recuperación que en 1985 las llevó a situarse en un nivel absoluto similar al que presentó en 1980, las exportaciones de la industria de transformación, se inician nuevamente en un desempeño negativo al reducir en 14.1 millones de dólares su participación en el valor total de las exportaciones locales. Por su parte, aunque en un monto menor al de las exportaciones de productos primarios, las ventas de la industria maquiladora también contribuyeron en la recuperación de las exportaciones de Baja California.

El repunte de la actividad exportadora en la entidad que empieza a manifestarse después de 1983 resulta aun más evidente si se considera que el valor total de las exportaciones registró una tasa de crecimiento de 23.0 por ciento entre 1985 y 1986. En el mismo sentido, y como lo dejo ver el análisis de los cambios en términos absolutos, el sector mas dinámico durante el subper-

riodo fue el de productos primarios que se expandió a un ritmo de 161.1 por ciento, seguido por la industria maquiladora que lo hizo en un 17.7 por ciento. En contraste, las exportaciones realizadas por la industria de transformación decrecieron en -10.8 por ciento.

Un balance preliminar del desempeño mostrado por el sector exportador de Baja California a lo largo de todo el periodo analizado (1980-1986) se encuentra resumido en el cuadro no. 6, el cual nos muestra, mediante tasas de crecimiento medio anual, que el renglon de mayor dinamismo fue la exportación de productos primarios (14.8 por ciento), y que estuvo seguido en importancia por las ventas de la industria maquiladora (9.4 por ciento). Por su desempeño negativo durante el periodo 1980-1986 (-2.8 por ciento), las exportaciones de la industria de transformación merecen mención aparte.

Estas diferencias en el dinamismo de los sectores de exportación se reproducen cabalmente en las tasas de crecimiento acumulado durante el periodo 1980-1986. De esta manera, el mayor crecimiento a lo largo del periodo referido lo exhibió la exportación de productos primarios (148.9 por ciento), siguiéndolos en importancia la industria maquiladora (80.9 por ciento). En este ámbito, la industria de transformación mostró también un desempeño negativo ya que su tasa de crecimiento acumulado fue de -17.4 por ciento (véase cuadro no. 6).

Respecto al desempeño del conjunto de las exportaciones estatales es visible que el dinamismo de las ventas externas de productos primarios y de la industria maquiladora logró compensar

ampliamente el pobre comportamiento de las exportaciones de la industria de transformación durante el periodo 1980-1986. La tasa de crecimiento medio anual durante este lapso fue de 5.9 por ciento y el crecimiento acumulado de 51.1 por ciento. En general, es posible afirmar que el comportamiento mostrado por la actividad exportadora de Baja California durante los últimos años es compatible con el proyecto gubernamental de transformar a la frontera norte de México en una plataforma regional de exportaciones.

Para obtener una mejor visión del éxito relativo de la estrategia exportadora en Baja California basta con observar la participación de las exportaciones locales en los ingresos derivados de las exportaciones nacionales de productos manufacturados, de mercancías en general y en los ingresos totales de cuenta corriente de la balanza de pagos. En este orden, el cuadro no. 7 nos deja ver que aunque la participación de las exportaciones totales de Baja California dentro de las ventas nacionales externas de bienes manufacturados es menor en 1986 (5.8 por ciento) que en 1980 (9.4 por ciento), a partir de 1983 se registra un incremento significativo y persistente de dicha participación.

Resalta también el hecho de que la participación del valor total de las exportaciones locales en las exportaciones de mercancías en general paso de 2.1 por ciento en 1980 a 2.8 por ciento en 1986 e igualmente se registra un repunte de la participación a partir de 1983, luego de una brusca caída en 1982. Si se compara a las exportaciones de Baja California con los ingresos totales de la cuenta corriente de la balanza de pagos se notará

Cuadro No. 7

Participación de las Exportaciones de Baja California en los ingresos derivados de la exportación nacional de productos manufacturados; en el monto total de las exportaciones de mercancías y en los ingresos totales de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

(millones de dolares)

Años	Baja California [1]		Mexico				
	Exportaciones Totales	Prod. Manufacturados	Export. de Mercancías	Ingreso en Cuenta Corriente			
1980	317.2	3 382.9	9.4 %	15 307.5	2.1 %	22 406.4	1.4 %
1981	366.6	3 427.3	10.7 %	19 419.6	1.9 %	28 014.0	1.3 %
1982	281.1	3 386.0	8.3 %	21 329.7	1.3 %	28 002.7	1.0 %
1983	242.0	5447.8	4.4 %	22312.0	1.1 %	28 944.5	0.8 %
1985	364.1	6427.9	5.7 %	21663.9	1.7 %	30 178.6	1.2 %
1986	449.1	7782.1	5.8 %	16031.0	2.8 %	24 265.4	1.9 %

[1] Incluye movimientos definitivos y temporales de mercancías.

Fuente: Bancamext, Norweste; Banco de Mexico, Indicadores de Comercio Exterior e Ingreso Total, varios años.

la presencia del mismo patrón de comportamiento. La participación en 1986 (1.9 por ciento) es mayor que la registrada en 1980 (1.4 por ciento) y de la misma manera se observa un repunte a partir de 1983, luego de un marcado descenso.

Resulta pertinente destacar que el patrón de comportamiento mostrado por las exportaciones de Baja California se corresponde con la periodización establecida al principio de este apartado. En buena medida, es factible la delimitación de un subperiodo de expansión (1980-1981), uno de contracción (1982-1983) y uno de recuperación (1984-1986).

Para finalizar este apartado, creemos necesario comentar algunos otros aspectos relacionados con las transformaciones que ha experimentado la estructura de las exportaciones Bajacalifornianas durante el periodo analizado.

Por una parte, debe señalarse que el comercio exterior de la entidad no ha dejado de manifestar una elevada concentración, ya que unas cuantas mercancías han aportado entre 1980 y 1986 la mayor parte de su valor total. En efecto, entre 1980 y 1986 sólo 15 productos de exportación generaron cerca del 60.0 por ciento del valor total de las mercancías vendidas al exterior y entre estos han destacado productos como el algodón y las cervezas. Sin embargo, por otra parte, puede decirse que dentro de este cuadro de elevada concentración se ha presentado un fenómeno de diversificación limitada que se expresa básicamente mediante la pérdida de importancia relativa de productos tales como el algodón que por su propio peso específico dominaban el panorama de las exportaciones de la entidad (véase cuadro no. 8).

Como se anota en el cuadro no. 8, las exportaciones de algodón en rama constituían en 1980 el principal producto de exportación de Baja California, ya que durante este año el ingreso de divisas por este concepto sumó cerca de 40 millones de dólares y representó casi una cuarta parte del valor de las exportaciones totales de la entidad. En el mismo año de 1980, el segundo producto de exportación en importancia fueron los marcos de madera con 11.2 millones de dólares y 6.2 por ciento de las exportaciones totales.

En 1986 el panorama de las exportaciones de Baja California es otro. Durante este año el principal producto de exportación fue el tomate (13.4 por ciento) y le siguió en importancia las exportaciones de atún congelado (9.2 por ciento). Es notable la pérdida de importancia de las exportaciones algodoneras que durante este año se ubicaron en el cuarto lugar dentro de los principales productos de exportación.

A juzgar por lo anterior, es un hecho que la estructura de las exportaciones de Baja California se ha diversificado en buena medida. En 1986 se observa una situación de mayor equilibrio respecto a la participación de los principales productos de exportación en la conformación de las ventas totales al exterior. Sin embargo, tal diversificación, por ser tan limitada y por las características que ha adoptado, no ha alcanzado un punto que permita afirmar que los cambios del sector exportador se están orientando en un sentido deseable e involucra ciertos hechos que deben ser tenidos en mente.

En primer lugar, aun siguen teniendo un peso de considera-

Baja California: principales productos de exportación [1]

(Miles de dolares)

Concepto	1980		1983		1985	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Total	182 456.0	100.0	130 823.6	100.0	219 706.8	100.0
Subtotal de los 15 principales productos	111 740.4	61.2	75 117.8	57.3	145 856.0	66.3
Almendras de ejonjolí descuculizado	10 920.1	6.0	6 180.1	4.7	5 855.9	2.7
Tomates	-	-	-	-	29 480.9	13.4
Ribollon	6 041.7	3.3	4 932.1	3.8	5 034.2	2.3
Cebollas	43 983.1	24.1	5 557.9	4.2	9 753.9	4.4
Algodon en rama sin pepita en pluma	11 224.9	6.2	13 581.7	10.4	12 729.0	5.8
Marcos de madera	-	-	6 836.4	5.2	3 172.0	1.4
Papel y cartón	-	-	1 736.6	1.3	-	-
Tractores para semirremolques	-	-	2 907.8	2.2	-	-
Jugos de carne o pescado	8 630.8	4.7	-	-	-	-
Cervezas	6 718.4	3.7	7 242.7	5.5	10 617.3	4.8
Camaron blanco del pacífico	-	-	-	-	5 343.5	2.4
Partes o piezas para radio y television	4 745.3	2.6	-	-	-	-
Las demas partes y accesorios de vehiculos	4 321.9	2.4	2 953.5	2.3	4 696.1	2.1
Lamparas, tubos y valvulas electronicas	3 319.2	1.8	-	-	-	-
Cementos hidraulicos	-	-	6 810.4	5.2	11 005.9	5.0
Lengosta congelada	-	-	-	-	5 247.7	2.4
Fungicidas	2 418.0	1.3	-	-	-	-
Partes y accesorios para equipo de oficina	2 062.8	1.1	-	-	4 746.4	2.2
Pentacloronitrobenzeno	-	-	-	-	-	-
Ropa de fibra sintetica	1 985.0	1.1	-	-	-	-
Manufacturas de fundicion, hierro o acero	1 793.8	1.0	1 545.8	1.2	-	-
Parte o piezas sueltas para motores	1 696.7	0.9	-	-	13 858.7	6.3
Vehiculos para transporte mercancias	-	-	7 085.0	5.4	-	-
Recleradores para vulcanizacion	-	-	1 494.9	1.1	-	-
Betunes y asfaltos naturales	-	-	3 544.6	2.7	4 093.2	1.9
Esparragos	-	-	2 708.3	2.1	-	-
Plum congelado	-	-	-	-	20 221.3	9.2
Muebles de madera	1 878.7	1.0	-	-	-	-

[1] Solo incluye movimientos definitivos de mercancías.

[-] No se incluye entre los 15 principales productos de ese año.

Fuente: Elaboración propia en base al banco de microfichas de Bancomext, Noroeste.

ción las exportaciones de recursos naturales y productos agrícolas. Como se sabe, los precios internacionales de estos productos los fijan determinantemente las condiciones de producción y la demanda internacional. Por este motivo, resulta riesgoso y poco conveniente depender de la exportación de este tipo de productos para la obtención de las divisas necesarias para el financiamiento de un proceso de crecimiento equilibrado y autosostenido, toda vez que, como ha sucedido con el precio del algodón y otros productos primarios de exportación, se pueden presentar fuertes fluctuaciones en el nivel de precios.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, el referido proceso de diversificación introduce cambios sensibles dentro de la estructura espacial de la actividad exportadora de Baja California: el desplazamiento de las ventas de algodón de su tradicional liderato como principal producto de exportación por las ventas de hortalizas y productos pesqueros involucra, en buena medida, un desplazamiento de los ejes espaciales de exportación desde la zona agrícola del valle de Mexicali hacia la zona costera del Pacífico.

Por último, es notable el descenso que ha tenido la presencia de las mercancías manufacturadas dentro de los quince principales productos de exportación de Baja California. Este hecho es notorio porque el número de productos manufacturados registrados en el cuadro no. 8 es sensiblemente menor en 1986 que en 1980. Mientras que en 1980 trece de los principales productos de exportación eran bienes manufacturados, para 1986 este número se había reducido a tan solo siete.

El pobre desempeño exportador de la industria de transformación se encuentra en la base de la explicación de este hecho, el cual será analizado con mayor detalle en el siguiente apartado.

2. Las exportaciones manufactureras de Baja California

Los esfuerzos por superar los problemas del comercio exterior mexicano han estado acompañados por una estrategia de industrialización exportadora que ha generado en la frontera norte, y particularmente en Baja California, una estructura industrial dual. Se ha desarrollado, por una parte, un sector industrial maquilador caracterizado por su dinamismo y por su creciente predominancia y, por otra, una industria local de transformación que ha ido cediendo terreno aceleradamente en el plano de las ventas de comercio exterior.

Un acercamiento adecuado para la evaluación de la intensidad que ha asumido este proceso puede ser logrado mediante la revisión de los datos proporcionados en el cuadro no. 9. Por lo que se puede observar en el cuadro, la presencia de la industria de transformación dentro de las exportaciones de Baja California ha ido en descenso y en contrapartida la participación de las ventas de la industria maquiladora de exportación se ha incrementado en forma considerable.

En el caso de las exportaciones de la industria de transformación se pueden anotar los siguientes hechos. De representar el 43.6 por ciento de las exportaciones totales del estado en 1980, la industria de transformación paso a contribuir con

solo el 26.0 por ciento en 1986. Tal y como se apunto antes, la actividad de la industria de transformación ha venido decayendo desde 1982, de manera que los datos contenidos en el cuadro no. 12 no hacen sino confirmar la magnitud de esta situación.

La disminución de la participación relativa de la industria de transformación en las exportaciones totales del estado ha sido inducida de manera predominante por el repunte de la actividad

Cuadro No. 9.- Estructura de las Exportaciones Totales de Baja California [1]

(participación relativa)

	1980	1983	1986
Total:	100.0	100.0	100.0
Prod. Primarios [2]	14.1	18.4	22.8
Ind. de Transformación	43.6	35.6	26.0
Ind. Maquiladoras	42.3	46.0	51.2

[1] Medidas en millones de dólares

[2] Incluye agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, e ind. extractiva.

Fuente: Elaboración propia en base al banco de microfichas de Bancomext, Noroeste.

maquiladora. Las exportaciones de la industria no maquiladora han ido cediendo terreno en la medida en que las ventas de la industria maquiladora han proseguido dentro de una línea de expansión (vease grafica 1).

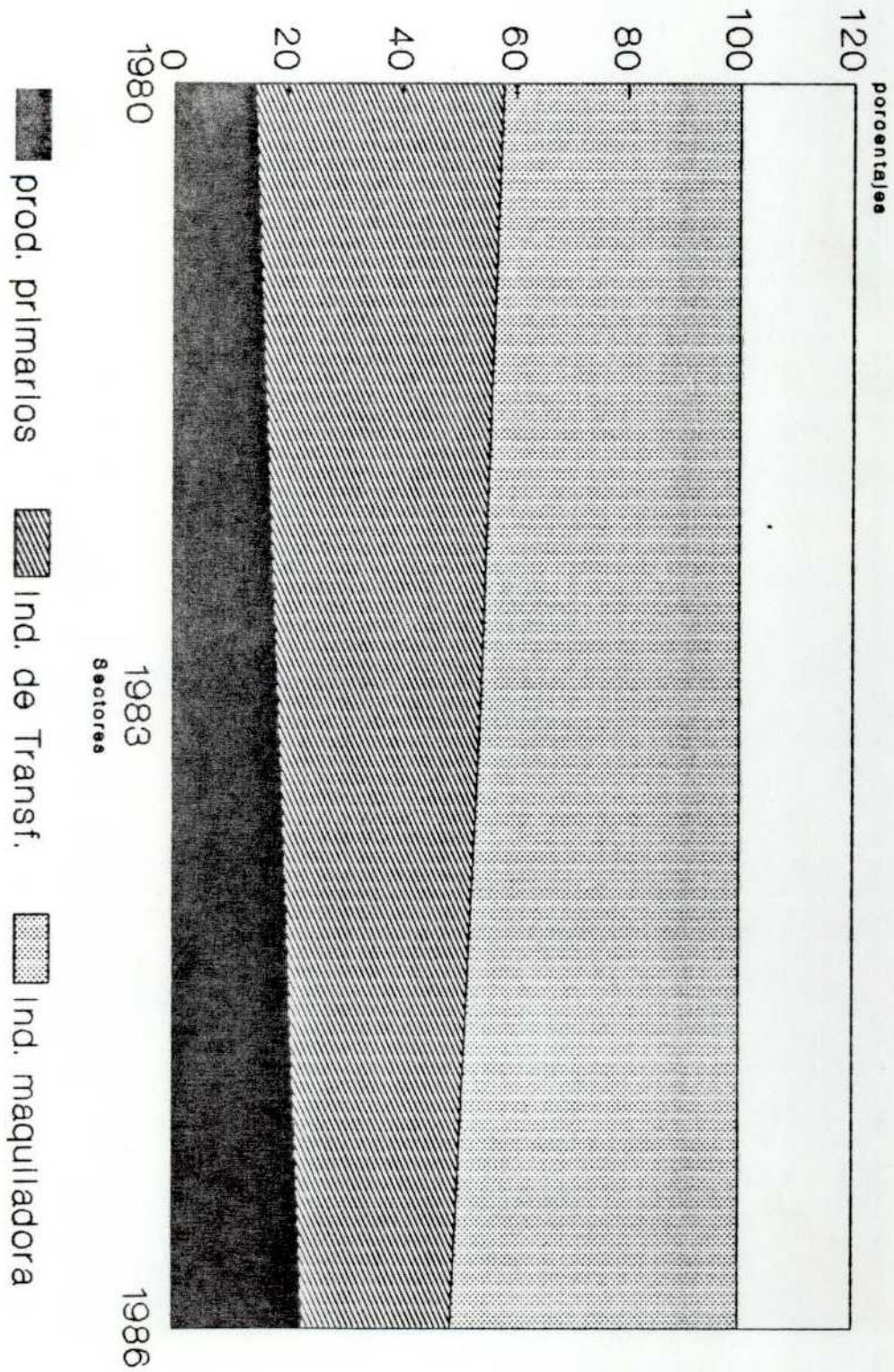
Ciertamente, la participación relativa de la industria

maquiladora dentro de las exportaciones totales de Baja California se incremento en forma considerable entre 1980 y 1986. Como lo hacen ver los datos anotados en el cuadro no. 9, las ventas externas de la industria maquiladora pasaron de representar el 42.3 por ciento de la exportaciones totales en 1980 al 51.2 por ciento en 1986.

Conviene recalcar que el periodo que se analiza se desarrolla en medio de la peor crisis económica que ha sufrido la economía mexicana y, por lo tanto, se ha significado por la introducción de profundos cambios en las condiciones de operación sobre las que se proyecta y organiza la actividad productiva de todos los segmentos de la economía nacional. Sin embargo, el comportamiento diferencial que han mostrado la industria maquiladora y la industria de transformación en el contexto de la crisis actual no hace mas que reflejar una desigual capacidad de ambas industrias para adecuarse a los cambios involucrados en esta.

En una aproximacion general, podemos decir que la desigual capacidad adaptativa de la industria maquiladora y de la industria de transformación esta dada por diferencias substanciales en la estructura de sus mercados de consumo y de recursos, en sus fuentes de financiamiento y tecnología, y en su desarrollo organizacional y de estrategias de comercialización. En forma adicional, aunque de igual o quizas mayor importancia, debe señalarse el papel que tiene el "aprecio social" otorgado a una u otra industria por la asignación de una supuesta capacidad para coadyuvar en la eliminación de determinados problemas básic-

Gráfica No. 1
Estructura de las Exportaciones de B. C.
 (participación relativa)



Fuente: Bancomext

Cuadro No. 10

Exportaciones de la Industria Manufacturera en Baja California [1]

(1980-1986)

	Tasas de crecimiento			Participación relativa		
	1980/1981	1982/1983	1985/1986	1980	1983	1986
Export. Manuf. Totales	17.0	-16.6	4.1	100.0	100.0	100.0
Ind. de Transformación	9.1	-12.1	-10.8	50.7	43.7	33.8
Alimentos	13.0	-39.3	n.d.	4.5	3.6	2.9
Bebidas	14.7	-6.2	n.d.	2.5	3.9	3.2
Textiles	27.2	-24.0	n.d.	16.7	7.5	4.0
Vestido	-97.4	0.0	n.d.	1.4	0.1	0.1
Calzado y cuero	-7.1	-92.0	n.d.	0.5	0.1	0.4
Prod. de madera	13.8	-38.9	n.d.	4.8	4.1	2.9
Muebles y acces.	-57.1	18.8	n.d.	1.3	1.0	0.3
Papel	-80.0	50.0	n.d.	0.2	1.1	1.8
Editorial	1390.0	12683.0	n.d.	n.s.	0.5	n.s.
Química	130.3	-22.0	n.d.	1.2	2.0	2.3
Petróleo	10.9	600.0	n.d.	n.s.	2.1	1.6
Hule y plástico	-29.2	-33.3	n.d.	0.9	0.6	0.3
Minerales no metal.	-27.8	139.4	n.d.	0.7	4.0	4.3
Metalicas basicas	183.3	-20.0	n.d.	0.4	0.4	0.5
Prod. metalicos	117.3	-38.2	n.d.	1.9	2.1	1.2
Maq. y eq. no elect.	-23.6	-34.4	n.d.	2.6	1.1	0.7
Maq. y eq. electricos	-29.2	0.0	n.d.	7.1	0.9	0.4
Equipo de transporte	27.0	35.0	n.d.	2.7	8.4	6.6
Otras manufacturas	185.3	-85.4	n.d.	1.2	0.3	0.1
Ind. maquiladora	25.3	-19.8	18.5	49.3	56.3	66.2

[1] medidas en millones de dolares

n.d.: no disponible

n.s.: no significativo [porcentaje inferior a 0.01]

Fuente: Elaboración propia en base al banco de microfichas de Bancomext, Noroeste.

entenderse por el caos económico existente durante la crisis y por las drásticas medidas de ajuste que se implementaron para contrarrestar sus efectos mas perniciosos. Asimismo, es conocida la existencia de un periodo de maduración entre la instrumentación de una medida de política económica y la cristalización de sus objetivos en resultados. En particular, aunque en un principio la política de tipos de cambio no fue un estímulo suficiente para la expansión de la industria maquiladora, a la larga se constituyó en un elemento fundamental en su promoción debido al abaratamiento substancial que significó en los renglones de mano de obra e inversión fija.

En segundo lugar, debe destacarse que el desempeño de la industria de transformación a lo largo del periodo de análisis ha sido, en términos generales, negativo. A partir de 1982 la dinámica de las exportaciones del sector de transformación se inicia en una fase contraccionista expresada a través de tasas de crecimiento negativas en 1982-1983 (-12.1 por ciento) y en 1985-1986 (-10.8 por ciento). En este prolongado decaimiento de la dinámica exportadora de la industria de transformación se encuentra la explicación de la escasa recuperación mostrada por el conjunto de las exportaciones manufactureras despues de su fase depresiva del subperiodo 1982-1983 (véase cuadro no. 10).

Existen, de entrada, dos razones para explicar este comportamiento: la primera, es que la industria de transformación en Baja California se ha desarrollado como una prolongación de los mercados productivos y financieros de los Estados Unidos y ello se expresa en el alto grado de integración extranjera que

exhibe la producción que realizan las empresas ubicadas en este segmento de la industria manufacturera de la entidad y, la segunda, es que medidas tales como la modificación de la paridad cambiaria y el control de cambios obstaculizaron el flujo normal de insumos y de divisas al encarecer las materias primas y bienes de capital importados y al incrementar el monto de las obligaciones financieras en manos de extranjeros (expresadas en moneda nacional) [30].

En tercer lugar, los datos del mismo cuadro no. 10 muestran que el comportamiento de la industria maquiladora ha sido más dinámico y favorable que el de la industria de transformación. Por un lado, la industria maquiladora solo exhibe un desempeño negativo durante el subperiodo 1982-1983, y por otro, el ritmo al que crece antes y después de esta fase depresiva es considerable.

En medio de este proceso general, se puede resaltar la presencia de una dinámica diferencial que genera un movimiento orientado fundamentalmente hacia la configuración de una estructura industrial conformada por dos sectores desiguales y desintegrados: un sector dinámico representado por la industria maquiladora de exportación y uno en retroceso representado por la

=====

[30] Dos casos son suficiente para mostrar el grado de integración extranjera que caracteriza a la industria de transformación bajacaliforniana. Dentro de la importante rama de productos y muebles de madera, la pequeña y mediana industria presentaron un 100 por ciento de integración extranjera, la microindustria un 70 por ciento y la gran industria un 66.6 por ciento. El caso de la industria de prendas de vestir es más o menos similar ya que la micro y la pequeña empresa operan con un 88 por ciento de maquinaria usada proveniente de Estados Unidos y el 100 por ciento de las refacciones que utiliza se importan de aquel país. [Barajas y Fuentes: 1986]

industria de transformación. La expresión más clara de como esta dinámica ha contribuido en la gestación de una marcada dualidad al interior de la estructura industrial exportadora de Baja California se encuentra en los siguientes hechos.

En 1980, las exportaciones de la industria de transformación aportaron más del 50 por ciento de las ventas externas totales de Baja California y, por lo tanto, constituían el principal componente de las exportaciones industriales de la entidad. En virtud del escaso dinamismo mostrado a lo largo del periodo analizado, para 1986 las ventas externas de la industria de transformación habían dejado de ser el principal componente de las exportaciones industriales del estado representando, en este año, tan sólo el 33.8 por ciento del total.

De manera concomitante, la participación de la industria maquiladora en el valor total de las ventas externas fue ganando importancia. De representar el 49.3 por ciento en 1980, su participación se elevó hasta el 66.2 por ciento en 1986. Las ventas de la industria maquiladora se constituyeron con esto en el principal renglón de las exportaciones manufactureras de Baja California.

Conviene mencionar que la información estadística más reciente nos señala que la industria maquiladora de exportación ha experimentado en los últimos años una reactivación de su crecimiento. Luego de una abrupta disminución en el subperiodo 1982-1983, los principales indicadores de la industria maquiladora mostraron un comportamiento muy dinámico (véase cuadro no. 11).

Industria Maquiladora de Exportación: Número, Tamaño de las Plantas de Ensamble y Valor Agregado

Concepto	Establecimientos Número de [1]	Personal [1] Ocupado	Valor [2] Agregado
Total Nacional			
1975	454	67,214	321.4
1976	448	74,496	351.3
1977	443	78,433	315.2
1978	457	90,704	439.2
1979	540	111,365	637.7
1980	620	119,546	772.5
1981	605	130,973	977.3
1982	585	127,048	814.8
1983	600	150,867	662.2
1984	672	199,684	1,051.7
1985	760	211,968	1,048.3
1986	891	249,833	1,241.6
1987	1,010 [3]	283,525 [3]	216.6 [3]

Baja California

1975	182	15,285	83.3
1976	181	15,279	73.3
1977	176	14,396	61.9
1978	179	16,115	82.5
1979	203	19,689	117.1
1980	230	20,418	134.3
1981	215	22,700	168.3
1982	200	22,233	158.7
1983	211	26,251	111.2
1984	248	35,257	191.6
1985	307	38,975	194.0
1986	366	45,888	
1987	413	51,511	

[1] Promedios mensuales

[2] Millones de dólares

[3] Enero-febrero

Fuente: SPP-INEGI

En el caso del número de establecimientos y personal ocupado, en 1983 existían en la entidad 211 plantas industriales que daban ocupación a 26,251 personas, mientras que durante 1987 estos mismos conceptos alcanzaban la suma de 413 y 51,511 respectivamente. Durante este lapso, el incremento experimentado por el número de plantas maquiladoras fue de 95.6 por ciento y el del personal ocupado de 96.2 por ciento. Por su parte, el valor agregado por la industria maquiladora localizada en Baja California fue de 111.2 en 1983 y de 228.4 en 1986. En este tiempo, el valor agregado por la industria maquiladora se duplicó al incrementarse en poco más del 100 por ciento.

La considerable y creciente presencia de la industria maquiladora dentro del sector exportador de Baja California, como ya se señaló, se encuentra relacionada con la estrategia exportadora impulsada por el gobierno mexicano en la región fronteriza del norte y dice mucho acerca de sus resultados. Un aspecto importante de esta situación tiene que ver con el enorme grado de vulnerabilidad que implica para la economía y el comercio exterior de la entidad la elevada concentración de la actividad exportadora en la industria maquiladora.

En el otro extremo, la reducción en la presencia de las ventas externas de la industria de transformación dentro de las exportaciones manufactureras de Baja California se encuentra relacionada con su propia estructura interna y con el sesgo maquilador de la política económica gubernamental hacia la región fronteriza y ha generado cambios substanciales dentro del aparato industrial de la entidad.

Cuadro No. 12

Exportaciones de la Industria de Transformación en Baja California [1]

(1980-1986)

Ind. de Transformación	Tasas de crecimiento				Participación relativa		
	1980/1981	1982/1983	1985/1986	1980	1983	1986	
Alimentos	13.0	-39.3	n.d.	8.9	8.2	8.7	
Bebidas	14.7	-6.2	n.d.	4.9	8.8	9.6	
Textiles	27.2	-24.0	n.d.	33.0	17.3	11.8	
Vestidos	-97.4	0.0	n.d.	2.8	0.2	0.2	
Calzado y cuero	-7.1	-92.0	n.d.	1.0	0.2	1.2	
Prod. de madera	13.8	-38.9	n.d.	9.4	9.3	8.5	
Muebles y acces.	-57.1	18.8	n.d.	2.5	2.2	1.0	
Papel	-80.0	50.0	n.d.	0.4	2.4	5.3	
Editorial	1390.0	12683.0	n.d.	n.s.	1.0	0.1	
Química	130.3	-22.0	n.d.	2.4	4.5	6.7	
Petróleo	10.9	600.0	n.d.	n.s.	4.9	4.6	
Hule y plástico	-29.2	-33.3	n.d.	1.7	1.4	1.0	
Minerales no metal.	-27.8	139.4	n.d.	1.3	9.2	12.8	
Metalicas basicas	183.3	-20.0	n.d.	0.9	0.9	1.6	
Productos metalicos	117.3	-38.2	n.d.	3.8	4.9	3.7	
Maq. y eq. no elect.	-23.6	-34.4	n.d.	5.2	2.4	2.0	
Maq. y eq. electrico	-79.2	0.0	n.d.	13.9	2.1	1.2	
Equipo de transporte	27.0	35.0	n.d.	5.4	19.3	19.7	
Otras manufacturas	185.3	-85.4	n.d.	2.5	0.7	0.3	

[1] Medidas en millones de dolares

n.d.: no disponible

n.s.: no significativo [porcentaje inferior a 0.01]

Fuente: Elaboración propia en base al banco de microfichas de Banccomext, Noroeste.

En primer término, destacan las modificaciones que en su interior ha experimentado la industria de transformación. Como puede ser observado en el cuadro no. 12, durante el año de 1980 los grupos dominantes dentro de la industria de transformación fueron los de la industria textil, el de maquinaria y equipo eléctricos, el de productos de madera y el de alimentos. Estos grupos representaron durante este año poco más del 65 por ciento de las exportaciones totales de la industria de transformación y su predominancia describe un cuadro en el que las condiciones existentes en los mercados interno y externo, así como las condiciones de política comercial y cambiaria, son determinantes.

Una prueba de esta última afirmación lo constituye el hecho de que durante el subperiodo 1982-1983, caracterizado por los profundos ajustes que en materia cambiaria y comercial fueron realizados por el gobierno mexicano, los cuatro grupos dominantes en la fase anterior mostraron tasas negativas de crecimiento.

En efecto, entre 1982 y 1983 las exportaciones de productos textiles, entre los que se cuenta como principal producto el algodón, manifestaron una tasa de crecimiento de - 24 por ciento. Dicho comportamiento puede ser explicado por la inestabilidad del mercado mundial de fibras naturales que en las últimas décadas se ha caracterizado por una errática evolución de sus precios y de su demanda, lo que ha provocado una disminución en la rentabilidad del cultivo y, en consecuencia, una reorientación de la producción agrícola local hacia cultivos más rentables. En forma adicional, debe decirse que la disminución de las exportaciones de algodón durante este subperiodo se explica también por dispo-

cisiones mercado mundial de fibras naturales que en las últimas décadas se ha caracterizado por una errática evolución de sus precios y de su demanda, lo que ha provocado una disminución en la rentabilidad del cultivo y, en consecuencia, una reorientación de la producción agrícola local hacia cultivos más rentables. En forma adicional, debe decirse que la disminución de las exportaciones de algodón durante este subperiodo se explica también por disposiciones comerciales que dieron preferencia al abastecimiento del mercado interno, eliminándose así un considerable volumen de la oferta exportable. (Banco de México; 1983:107)

En lo que respecta a la exportación de productos de la industria alimenticia el panorama no es diferente. En el subperiodo 1982-1983 las exportaciones de alimentos industrializados exhibieron una tasa de crecimiento del orden del -39.3 por ciento. Este comportamiento tiene como base de su explicación la pérdida de dinamismo que ha mostrado la fabricación de alimentos en los últimos años y la reactivación de la demanda interna por productos locales, en virtud de la caída que la propensión de la población fronteriza a consumir productos importados experimentó después de las bruscas devaluaciones de 1982.

La situación de los grupos industriales de productos de madera y maquinaria y equipo eléctrico es diferente por tratarse de rubros que pueden ser ubicados dentro de una fase de industrialización secundaria. Estos grupos no sustentan su capacidad de concurrir al mercado internacional en la explotación o aprovechamiento de un recurso natural enclavado espacialmente, como sería el caso de la agricultura, la pesca y cierto tipo de

industrias como la alimenticia, y por lo tanto han desarrollado un grado mayor de desintegración de la base productiva nacional [31].

En este sentido, la importancia que tiene para la actividad de estas industrias la importación de maquinaria, equipo, refacciones y algunas materias primas es fundamental. De hecho, se ha afirmado, que algunas industrias como la de productos de madera han florecido en la zona libre de Baja California como una prolongación de la existente en el vecino estado de California en virtud de las facilidades aduaneras existentes para internar en territorio mexicano maquinaria y equipo desechado por esta última.

Resulta comprensible entonces que las limitaciones impuestas por la crisis de 1982 al derivar en una brusca devaluación y en el establecimiento de un rígido control de cambios hayan provocado dificultades para que las empresas de estos grupos industriales pudieran obtener las divisas necesarias para costear sus indispensables importaciones de insumos productivos y dar mantenimiento a los créditos otorgados por proveedores en el extranjero. En este caso, el efecto de la política gubernamental de tipos de cambio fue determinante sobre el desempeño de la industria de productos de madera y de
=====

[31] La rama de productos alimenticios es la que presenta el mayor grado de integración nacional dentro del conjunto de la industria de transformación. En lo concerniente al origen de las materia primas y auxiliares aproximadamente el 90 por ciento es de origen nacional. La desintegración nacional de la industria alimenticia se da en lo que respecta al suministro de maquinaria y equipo, que en su mayoría proviene del mercado de California. [Barajas y Fuentes; 1986]

maquinaria y equipo eléctricos.

Llama la atención que los cuatro grupos industriales mencionados hasta aquí no hayan logrado recuperar su importancia relativa dentro de las exportaciones de la industria de transformación en Baja California y que incluso uno de ellos, el de maquinaria y equipo eléctricos, haya desaparecido casi por completo del panorama exportador luego de ocupar el segundo lugar en importancia (13.9 por ciento) en 1980.

Como resultado de lo anterior otros grupos industriales han ascendido en la escala de la participación relativa destacándose el de equipo de transporte, el de minerales no metálicos y el de bebidas, cuyos productos más representativos son los vehículos para el transporte de mercancías, los cementos hidráulicos y las cervezas, respectivamente.

De los casos anteriores cabe destacar el gran dinamismo de las exportaciones de equipo de transporte, debido básicamente a la creciente demanda externa que en los últimos años han observado en el mercado norteamericano los productos de la industria automotriz mexicana. Las exportaciones de estos productos se han triplicado de 1980 a 1986 al pasar de 7.4 millones de dólares a 23.0, respectivamente y, adicionalmente, representaban en 1986 casi una quinta parte (19.7 por ciento) de las exportaciones totales de la industria de transformación de Baja California. (véase cuadros no. 5 y 12)

Cabe destacar que el mayor dinamismo de las exportaciones de productos de la industria de equipo de transporte se registra a partir de 1982, por lo que resulta razonable pensar que una

variable central para entender la creciente aceptación de estos productos en el extranjero es el efecto que sobre su precio ejerce una política cambiaria que mantiene la moneda nacional subvaluada. Igualmente, debe señalarse que el gran dinamismo que es característico de la producción de vehículos automotores en Baja California, es resultado, al igual que en todo México, de la participación de empresas trasnacionales poseedoras de la tecnología más moderna y de sistemas administrativos y de comercialización desarrollados por las matrices teniendo en cuenta la maximización de los beneficios corporativos. [Carrillo; 1988: 80]

En el caso de las exportaciones de productos minerales no metálicos y bebidas, las ventas externas representaron el 14.9 por ciento y el 11.2 por ciento de las exportaciones totales de la industria de transformación en 1986, respectivamente. En el primer grupo, las exportaciones de cemento hidráulico sumaron 11.0 millones de dólares por lo que aportaron cerca de tres cuartas partes de las ventas totales efectuadas por el mismo y, en el segundo, las ventas de cerveza sumaron 10.6 millones de dólares y constituyeron el 94.6 por ciento del total exportado por la industria de bebidas.

V. Hacia una Nueva Política Regional de Industrialización

El propósito de este capítulo final es, sin incurrir en repeticiones, el realizar una reflexión sobre las conexiones existentes entre los hechos presentados y analizados en los páginas anteriores y los planteamientos hipotéticos centrales de este trabajo. Destaca el interés por proporcionar evidencias lógicas y factuales de la inexistencia de consideraciones regionales en la formulación e instrumentación del conjunto de medidas gubernamentales que en el periodo reciente han marcado la orientación y la intensidad del desarrollo regional bajacaliforniano.

También se quiere enfatizar en el carácter desigual de las posibilidades que al crecimiento de los distintos sectores industriales de la región impuso la política económica del periodo de crisis y las limitaciones que esta enfrentará en el futuro al tratar de regular un proceso de desarrollo que tiene sus bases motrices localizadas en el exterior. En última instancia, el objetivo que se persigue al desarrollar este punto es demostrar el papel activo desempeñado por la política económica gubernamental en la definición del patrón de crecimiento dominante en la economía de Baja California.

1. Política Económica y Desarrollo regional

Al enfocar las transformaciones experimentadas por la estructura económica de Baja California en lo que va de la

presente década resulta incuestionable el rol jugado por la política económica gubernamental en la creación de las condiciones que propiciaron su gestación. Como hemos insistido a lo largo del presente trabajo destacan, por sus repercusiones en la reestructuración de los mercados y procesos productivos locales, el conjunto de políticas dirigidas a modificar la estructura de precios relativos en un marco fronterizo desigual.

Sin embargo, resulta evidente por lo expuesto en los capítulos precedentes que las políticas económicas que han impactado la estructura económica regional no se han derivado de la definición de una estrategia de desarrollo regional apuntalada en la promoción de un crecimiento equilibrado. En los hechos, las acciones gubernamentales encaminadas hacia la región fronteriza de Baja California han tenido como motivación central la eliminación del principal cuello de botella del proceso de acumulación nacional: la generación dinámica y segura de divisas.

Desde esta primera aproximación se deriva que los efectos de la acción gubernamental en la economía fronteriza de Baja California no se han originado de la instrumentación de políticas específicamente regionales que pudieran haber incidido en el desarrollo de una estructura económica regional mas equilibrada y autodeterminada. Este hubiera sido el caso si la actividad reguladora del estado mexicano se hubiera traducido en la promoción de una industria básica con capacidad de generar una oferta capaz de abastecer el mercado local y de incursionar en el mercado exterior con niveles adecuados de integración nacional y si, además, hubiera repercutido favorablemente en el bienestar

de la población fronteriza de Baja California.

La omisión del elemento regional en la elaboración de la política económica del periodo reciente se refleja mas claramente en los siguientes hechos:

a) El dinamismo recientemente experimentado por la economía fronteriza de Baja California se ha sustentado en la profundización de los lazos de dependencia que la entidad ha sostenido históricamente con la economía norteamericana.

b) El deterioro del nivel de vida de la población trabajadora de Baja California ha sido persistente, dado que la estrategia de refuncionalización de la estructura regional ha presupuesto que el abaratamiento permanente del costo de la fuerza laboral es condición necesaria para la ampliación de las operaciones de maquila y, por tanto, para el éxito del programa de industrialización exportadora impulsado en la frontera.

c) El proceso de industrialización regional ha repercutido en el desarrollo de una estructura económica desarticulada que se manifiesta en la falta de integración vertical del sector económico de punta -la industria maquiladora- respecto a las otras ramas y sectores de la economía estatal.

Veamos por separado a cada uno de estos aspectos.

1.1. Refuncionalización y dependencia externa.

La naturaleza del proceso de refuncionalización que ha experimentado durante los últimos años la estructura económica de

Baja California representa el rompimiento factual del compromiso expresado por el Estado mexicano en el sentido de reducir el grado de vulnerabilidad y dependencia económica que la región fronteriza del norte guarda respecto a Estados Unidos.

La afirmación anterior puede resultar temeraria toda vez que en la tradición de los esfuerzos mexicanos por promover el desarrollo de la región fronteriza siempre ha estado presente el objetivo de lograr una mayor integración de la economía local al aparato productivo nacional.

Sin embargo, sabemos por los hechos mostrados en los capítulos precedentes que se ha manifestado un cambio radical en los fundamentos y en los lineamientos estratégicos de la acción gubernamental dirigida hacia la región fronteriza del norte de Mexico. Esta modificación se ha cristalizado en un abandono virtual de los objetivos de integración nacional al favorecerse un patrón de industrialización basado en la industria maquiladora que no hace sino intensificar la vulnerabilidad y los lazos de dependencia económica que las entidades fronterizas tienen respecto a la economía norteamericana.

La intensificación de la vulnerabilidad y de la dependencia fronteriza provocada por la consolidación del proyecto maquilador se origina por el hecho mismo de la expansión de las plantas de ensamblado y por el rezago exhibido en Baja California por la industria básica de transformación.

Un factor importante para la comprensión de la relación funcional que existe entre el desarrollo maquilador y la dependencia externa es el mismo conjunto de condiciones que se

combinaron a nivel internacional para hacer posible el surgimiento y la proliferación de la empresa ensambladora trasnacional. Como ha sido señalado por diversos autores, la industria maquiladora es producto de un proceso de expansión industrial que tiene como base a las economías de los países capitalistas avanzados y presenta como rasgo específico la relocalización de ciertas fases de la actividad manufacturera en las economías subdesarrolladas que se caracterizan por presentar una abundante disponibilidad de mano de obra.

La relocalización de determinadas fases de la producción industrial tiene como condición fundamental la posibilidad técnica de segmentar físicamente el proceso de producción industrial y como estímulo básico la intensificación de la competencia internacional. En el caso de México, este estímulo proviene directamente de la pérdida de competitividad que estaban experimentando ciertas ramas de la industria norteamericana ante la creciente participación de los artículos japoneses y sudasiáticos en el mercado de aquel país y de la necesidad de garantizar su sobrevivencia.

Es importante señalar que aunque la finalidad esencial de reubicar en México segmentos de la producción industrial es la de eficientar la competencia hacia el mercado de Estados Unidos, en el caso de las empresas norteamericanas y las japonesas y europeas los objetivos específicos son diferentes. En el primer caso, se pretende defender la capacidad competitiva interna y en el segundo, fortalecer la capacidad de competencia en los mercados de exportación.

La consideración de este punto resulta relevante si se toma en cuenta que la cada vez mas importante presencia del capital trasnacional japonés y europeo en la frontera de México para procesar manufacturas al mercado norteamericano puede reanimar los argumentos neoproteccionistas que en Estados Unidos abogan por la eliminación de la provisión especial que hace posibles las operaciones de ensamblado [31].

Frente a este estado de cosas, la industria maquiladora ha surgido y se ha desarrollado en un cuadro en el que su orientación y dinámica esta determinada por un conjunto de factores exógenos a cualquier economía nacional dado que su aparición responde al surgimiento de nuevas formas de competencia a nivel internacional y a la necesidad de los capitales trasnacionales por conservar el dominio de determinados fracciones del mercado mundial. En términos generales, los elementos definitorios del cuadro que hacen de la industria maquiladora un fenómeno incontrolable desde la perspectiva nacional por su subordinación a factores extranacionales son los siguientes:

En primer lugar, la relocalización internacional de algunas etapas o fases del proceso productivo se encuentra integrada verticalmente a una estrategia global de producción que esta diseñada y controlada de manera directa por corporaciones trasnacionales; de esta forma, todas las decisiones relacionadas con ritmos y niveles de producción de las plantas de ensamblado
=====

[31] Sobre la polémica norteamericana respecto a las ventajas y desventajas de la industria maquiladora, sus promotores y sus argumentos, véase a Gonzalez-Aréchiga, Bernardo [1988].

reubicadas, así como sus técnicas y modalidades organizativas, son tomadas en los países que sirven como base de operación a estas corporaciones.

En segundo lugar, el nivel de actividad dentro del sector maquilador está determinado por la evolución de los mercados hacia los que se dirige la producción final en la que solo participa parcialmente. El estado general de las economías destinatarias de la producción maquiladora y particularmente todo lo concerniente a niveles de inversión, empleo, ingreso disponible y demanda agregada tiene la capacidad de afectar en grado importante el desempeño del sector maquilador. Al respecto, algunos autores estiman que una recesión de tres años en Estados Unidos que redujera en 3 por ciento el PNB de aquel país, provocaría en la industria maquiladora de México una pérdida de 98 mil empleos que es una suma equivalente al 34.5 por ciento del personal ocupado en todo el país por la industria maquiladora durante 1987 [Gonzalez-Aréchiga; 1988].

En forma adicional, debe señalarse la insuficiencia de los esfuerzos gubernamentales por regular el funcionamiento de la industria maquiladora como una prueba más del carácter exógeno e incontrolable de los factores que determinan su funcionamiento. En este sentido, destacan los fallidos intentos gubernamentales por elevar el grado de integración nacional de la industria maquiladora establecida en México y el escaso éxito de los esfuerzos por lograr la desconcentración geográfica de las plantas ensambladoras desde la región fronteriza del norte hacia

el interior del país [32].

Finalmente, el otro factor que incrementa la vulnerabilidad y la dependencia externa de la economía bajacaliforniana es el franco deterioro que ha sufrido en los últimos tiempos la producción manufacturera básica realizada por la industria de transformación. Debe reconocerse que aun a pesar de las limitaciones de mercado impuestas por el régimen de excepción fiscal y la permanente competencia de la producción norteamericana, la industria de transformación local atendía de manera regular una porción significativa de las necesidades básicas de la población bajacaliforniana [Sandez; 1987:8]

Por otra parte, la industria de transformación constituye hasta la fecha la única opción posible para cualquier proyecto regional que se proponga lograr el autoabastecimiento para la economía de Baja California ya que, de hecho, el desarrollo de algunas de las actividades de transformación ha sido estimulado y orientado por la demanda local. Asimismo, como será señalado más adelante, el desarrollo de la industria no maquiladora representa también la única posibilidad de lograr un crecimiento más integrado y equilibrado dentro del aparato productivo de la entidad.

=====

[32] Existe una conexión muy clara entre el objetivo de integración nacional y el de desconcentración territorial de la industria maquiladora. Se ha observado que una empresa maquiladora que se localiza en el interior del país es más propensa a utilizar insumos nacionales y tiende a formar sus cuadros técnicos y directivos en atención a las disponibilidades de recursos humanos existentes en la región [Teutli; 1982:200].

1.2. Industrialización Exportadora y Bienestar.

En la discusión sobre los factores determinantes del nivel de actividad experimentado por la industria maquiladora de exportación han salido a relucir diversos puntos de vista. Sin embargo, se señalan predominantemente el nivel de demanda existente en los Estados Unidos y el comportamiento de los reclamos de la clase laboral mexicana en relación a sus salarios y prestaciones.

Cabe subrayar que el primer punto de vista es el que ha dominado en el discurso académico sobre la industria maquiladora y el segundo el que se ha mantenido en el discurso y en la acción de las autoridades gubernamentales y de la clase empresarial en sus esfuerzos por consolidar el proyecto maquilador de industrialización fronteriza [Luna; 1983: 37]

En este orden de ideas, si lo que mas ha preocupado a los estrategas económicos del Estado mexicano es la ampliación de las operaciones de ensamblado por su articulación con el proyecto de industrialización exportadora, una situación indispensable ha sido el mantenimiento de un nivel salarial atractivo para el capital trasnacional de forma tal que su decisión locacional favorezca a la poblaciones fronterizas mexicanas.

Es necesario señalar que la estructura salarial del país y de la región fronteriza no solo debe competir con el costo de la fuerza de trabajo en los países que sirven como base de operaciones al capital trasnacional maquilador, sino que fundamentalmente debe hacerlo contra la estructura salarial de países subdesarrollados con gran potencial maquilador por su

característica de poseer una fuerza laboral dócil y sin tradición de lucha.

De esta forma puede ser entendido que la brecha salarial entre México y los Estados Unidos sea tan amplia, ya que en sus esfuerzos por atraer empresas maquiladoras el gobierno mexicano ha tenido que ofrecer mejores condiciones que las existentes en países como Singapur y Malasia en el sudeste asiático o en Honduras y Costa Rica en la región centroamericana. En este sentido, la información disponible nos indica que el nivel de los salarios durante los primeros años del actual auge maquilador era ocho veces mayor en los Estado Unidos que en México y que el costo de la mano de obra en nuestro país era inferior al de Singapur y Taiwan aun incluyendose las prestaciones que se otorgan a la fuerza trabajadora mexicana y que son virtualmente inexistentes en aquellos países [Comisión de Desarrollo Industrial de Mexicali; 1983:3]

Por lo mencionado hasta este momento no debe quedar la mínima duda de que el proceso de refuncionalización a que ha sido sometida la estructura económica regional ha significado el deterioro del nivel de vida de la población fronteriza toda vez que este ha consistido en la instrumentación de una política de industrialización sustentado de manera fundamental en una estrategia salarial de bajo costo.

Asimismo, es importante señalar que el mecanismo que mayor eficacia ha mostrado en el mantenimiento de un bajo nivel salarial entre la población trabajadora de los núcleos urbanos fronterizos ha sido la política cambiaria que, a travez de francas

devaluaciones y del deslizamiento del tipo de cambio, ha logrado mantener una paridad "realista" como principal instrumento para modificar la estructura de precios relativos y, en consecuencia, favorecer un proceso de sustitución de importaciones y la reorientación de la producción nacional hacia los mercados de exportación.

La eficacia de esta estrategia se constata en las palabras del propio discurso oficial cuando se afirma que no obstante la expansión de la actividad maquiladora durante 1984-1986, "... la generación de divisas creció a una tasa inferior que los volúmenes de producción debido a la disminución del valor en dólares del salario unitario, principal componente del valor agregado de la industria" [Banco de México; 1986:118]

Un elemento adicional en el deterioro del nivel de vida de la población fronteriza ha sido el encarecimiento de los medios de reproducción de la fuerza de trabajo provocado por la propia devaluación del peso frente al dólar en el contexto de un mercado regional altamente desintegrado del aparato productivo nacional y dependiente de los suministros provenientes del mercado norteamericano.

Por una parte, la política de tipos de cambios se constituyó en el principal factor del proceso inflacionario regional al incidir sobre la estructura de costos de la industria y del comercio local y, por otra, repercutió en el bienestar de la población fronteriza al incrementar los precios en moneda nacional de aquellos productos que la población trabajadora de la frontera adquiría en los comercios estadounidenses tratando de minimizar los estragos que la crisis y la contención salarial

habían provocado sobre sus economías domésticas.

La intensidad de las modificaciones introducidas en el nivel de vida de la población fronteriza se refleja en la "mexicanización" de los hábitos de consumo que hemos referido anteriormente y en la creciente presencia de cadenas comercializadoras del interior del país en el mercado regional. Esto, sin embargo, no ha representado una rehabilitación del nivel de vida preexistente por darse en un contexto de crisis económica severa y por el efecto que sobre el costo final de los artículos mexicanos tiene la lejanía de los centros de producción nacional.

1.3 Proyecto Exportador y Segmentación del Aparato Productivo

El desarrollo de las actividades industriales en Baja California hasta mediados de los años 70'se encontraba estrechamente relacionado con la evolución de las actividades primarias. En cierto sentido, la producción industrial de la entidad constituía una prolongación de la producción agrícola y pesquera que se realizaba localmente con lo que se presentaba un panorama económico caracterizado por su elevado grado de integración interna.

En este esquema la agricultura y la pesca desarrollaban la función de proporcionar las materias primas necesarias a la industria local, la que a su vez se encargaba de producir una parte de los bienes básicos que consumía la población regional o se destinaban a los mercados del exterior. Asimismo, el grado de articulación existente entre los sectores y ramas económicas

hacia posible una propagación más o menos homogénea dentro del espacio económico regional de los resultados y del dinamismo logrados por los sectores productivos de punta.

No obstante las deficiencias con las que operaba este patrón de desarrollo económico, en él se encontraba el germen de una base económica regional equilibrada y con una posibilidad real de autoabastecimiento. Sin embargo, este ha sido abandonado en favor del establecimiento de una plataforma regional de exportaciones y aun en contra de los tradicionales reclamos por fortalecer la integración y la soberanía económica nacional de las entidades que forman la frontera norte de México.

En la actualidad, el programa de industrialización que pretende convertir a la región en una plataforma de exportaciones tiende a reforzar la dependencia externa de la economía local y a producir una estructura económica desarticulada o segmentada en la que los sectores y ramas económicas mantienen una escasa relación entre sí y dentro de la cual el sector productivo de punta es incapaz de generar un efecto de arrastre que logre inyectar su dinamismo al conjunto del aparato productivo local.

La segmentación de la estructura económica regional ha sido un fenómeno provocado por la consolidación del proyecto de industrialización fronteriza basado en la actividad maquiladora y presenta una doble dimensión.

En primer lugar, representa el rompimiento de la articulación que tradicionalmente existió entre el sector productor de bienes primarios y la industria de transformación local y, en segundo, constituye la aparición de un aparato

industrial conformado por dos segmentos -industrias de transformación y maquiladora de exportación- que funcionan en forma paralela, es decir, sin mostrar la existencia de importantes interconexiones productivas entre si.

En lo que toca a la primera dimensión, hemos visto en los capítulos anteriores de este trabajo como el acelerado crecimiento de las actividades de ensamblado de componentes trajo como consecuencia la pérdida de importancia de las actividades industriales primarias dentro de la producción manufacturera del estado y ha provocado la aparición en los años recientes de un notorio proceso de industrialización secundaria. En los hechos, esto se ha expresado de la siguiente manera.

Por un lado, la fabricación de productos alimenticios, que se encuentra muy ligada con la actividad pesquera y agropecuaria, dejó de ser el principal renglón de la producción industrial del estado para ser remplazada por las operaciones de maquila. Para tener claridad respecto a la intensidad de este proceso recuerdese que durante 1980 la industria alimenticia generó el 22.5 por ciento de las ventas industriales de Baja California y que durante 1986 esta participación se había reducido al 15.5 por ciento. Por su parte, la industria maquiladora durante el mismo lapso paso del 6.4 por ciento al 21.0 por ciento [véase cuadro no. 4]

Por otro lado, las exportaciones de la actividad manufacturera local dejaron de ser dominadas por las ventas externas de la industria textil que en 1980 significaron el 33.0 por ciento de las exportaciones realizadas por la industria de transforma-

ción y en 1986 el 11.8 por ciento. En este mismo periodo, las exportaciones industriales más dinámicas fueron, desde luego, las efectuadas por las empresas maquiladoras establecidas en el estado [véase cuadros 10 y 12]

Por lo que respecta a la dimensión relacionada con la segmentación al interior del aparato industrial es conocido el rotundo fracaso que han experimentado los esfuerzos gubernamentales por elevar el grado de integración nacional de la producción maquiladora. De ello ha resultado que la industria maquiladora represente una realidad ajena a la dinámica de la industria de transformación quedando frustrado el objetivo de colocar en el extranjero productos de esta última al incorporarlos como componentes de los artículos procesados dentro de las plantas maquiladoras.

Una visión más precisa de la inviabilidad de la industria maquiladora como medio para la colocación de productos nacionales en el extranjero, y por tanto de su integración con la industria no maquiladora, se obtiene al considerar la información proporcionada por INEGI sobre el grado de integración nacional que ha prevalecido en dicha industria. En 1975, el componente nacional de la producción maquiladora de exportación sólo representó el 1.3 por ciento del total de insumos utilizados y durante las operaciones maquiladoras de 1985 este porcentaje se vio reducido al 0.9 por ciento. [INEGI; 1986]

La misma fuente refiere que la industria maquiladora de exportación establecida en Baja California incorporó insumos nacionales por tan sólo el 0.4 por ciento de su producción total

realizada en 1975. Este mismo indicador solo manifestó un insignificante crecimiento en el lapso de una década para alcanzar un nivel de 0.6 por ciento en 1985.

1.4. La Naturaleza de la Acción Estatal en la Región Fronteriza de Baja California.

Sin pretender que la política estatal tenga que subordinar las prioridades de desarrollo nacional a las del desarrollo específico de una región, a la vista de los hechos no podemos menos que afirmar que, en términos de largo plazo, la acción gubernamental del periodo de crisis no ha hecho sino agravar los problemas que históricamente han caracterizado la evolución de la estructura económica de Baja California.

El patrón de desarrollo avizorado a lo largo de los capítulos que integran este trabajo presenta como rasgos distintivos la profundización de los desequilibrios sectoriales, la segmentación y desarticulación del aparato productivo estatal, el fortalecimiento de la vulnerabilidad y de los lazos de dependencia externa y el deterioro del nivel de bienestar de la población trabajadora regional. Este estado de cosas hace evidente que la problemática de Baja California, y seguramente de toda la región fronteriza del norte de México, ha jugado un rol poco activo dentro de la estrategia gubernamental mexicana de cambio estructural y de reordenación del sector externo.

Debe admitirse que este resultado no es inesperado dado que la situación de crisis que ha enfrentado el país desde mediados

de la década pasada han puesto en juego las bases del proceso de acumulación a nivel nacional. La necesidad de reestructurar las relaciones económicas del país, en virtud del estrangulamiento financiero provocado por la clausura de las fuentes ordinarias de medios de pagos internacional, impuso como precondition la subordinación de intereses sectoriales y regionales al interés de recuperar la capacidad de crecimiento económico del país en su conjunto [33].

En este sentido se ha justificado la ausencia absoluta de estrategias de desarrollo específicamente regionales y los instrumentos de política económica que han impactado y orientado el crecimiento económico local no han sido sino políticas que han tenido como base de instrumentación territorial a la región fronteriza de Baja California aun cuando su vinculación estratégica ha sido siempre con los requerimientos del proceso nacional de acumulación capitalista. De la misma manera pueden ser concebidas las acciones de política cambiaria y comercial que han jugado un papel defitivo en el rumbo tomado por los mercados y el aparato productivo regional aun cuando su formulación e instrumentación no respondió al objetivo particular de modificarlos en forma específica. En este caso estaríamos haciendo referencia a políticas nacionales con impactos regionales diferenciados.

No obstante lo anterior, las consecuencias que tendrá para

=====

[33] El Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEIX) señala que, en el, "se expresa la voluntad política de abandonar intereses sectoriales en aras del interés nacional: la exportación" [PROFIEIX; 1985]

la región y para el país son graves ya que la refuncionalización de la estructura económica regional se ha hecho sobre la base de un conjunto de actividades cuyo desempeño final esta total y absolutamente fuera del campo de condiciones que pueden ser controladas internamente.

Ademas, a los problemas que ya de por si presenta el control de un proyecto que se fundamenta en una serie de supuestos respecto al funcionamiento del mercado mundial y de los agentes económicos internos y externos, las limitaciones de la acción gubernamental son claras ante un tipo de industrialización que ha privilegiado la expansión de una modalidad de capital trasnacional que posee una gran capacidad de nulificar la efectividad de todas aquellas medidas que intenten regular sus movimientos.

2. Alcances y límites de la refuncionalización en el marco de la política económica del periodo de crisis.

Una evaluación superficial de las transformaciones experimentadas en el periodo reciente por la estructura económica de la región fronteriza de Baja California puede conducir a la conclusión de que los esfuerzos por refuncionalizarla convirtien-dola en una base dinámica de exportaciones han tenido un éxito considerable. La expansión de la actividad maquiladora ha significado, si tomamos en cuenta su orientación básica hacia los mercados del exterior, una reestructuración fundamental de la

desiguales en la capacidad de los sectores productivos para adecuarse a los profundos y repentinos cambios resultantes de la crisis y de la política económica.

2.1. Los límites de la política económica del periodo de crisis en el contexto fronterizo.

Las limitaciones enfrentadas por las medidas de política económica que en los años recientes han marcado la pauta del proceso de refuncionalización de la economía fronteriza de Baja California pueden ser analizadas en forma adecuada desde la perspectiva abierta por la clasificación que hemos propuesto en el capítulo inicial de este trabajo.

Por el lado de la instrumentación de políticas nacionales con impactos regionales diferenciados destacan una serie de mecanismos inherentes al funcionamiento de la industria maquiladora que han servido para incumplir los objetivos integradores y de generación de divisas intrínsecos a las políticas comercial y cambiaria. Como ejemplos de lo anterior pueden ser referidos los siguientes casos.

En el aspecto de la política comercial, la eliminación de las restricciones para la internación de la producción industrial fronteriza al resto del país, ha enfrentado dificultades para lograr sus objetivos de sustitución de importaciones e integración nacional de la industria maquiladora debido a que la lógica productiva de este sector esta determinada por la evolución de los mercados externos. Asimismo, es un hecho evidente que el

relajamiento de las restricciones fiscales para la concurrencia de la producción industrial fronteriza al resto del país no ha sido tomado como un estímulo para la ampliación del tamaño de las plantas ensambladoras y para la reducción de la elevada integración extranjera y la inestabilidad que caracteriza a la industria en cuestión. Se ha pensado que este fenómeno encuentra su explicación en el nivel de demanda interna que durante todo el periodo de crisis ha manifestado una fuerte contracción que seguramente no será superada en el corto y mediano plazo [Luna; 1984:44].

En el aspecto de la política cambiaria, que incluye tanto la estrategia de control de cambios como la modificación de la paridad peso-dólar, la situación no es distinta. Los esfuerzos gubernamentales por regular y estimular el flujo de divisas se ve limitado en sus objetivos de equilibrar la balanza de pagos debido a la existencia de mecanismos internos al propio funcionamiento de la industria maquiladora que se encuentran fuera del control de la política económica estatal.

Como ejemplo de lo anterior, puede señalarse la posibilidad que tiene este sector, ante la expectativa de un movimiento devaluatorio, de recurrir a la estrategia de retener el flujo de sus exportaciones disminuyendo el ritmo de actividad y acelerar el pago de los servicios e insumos que contrata en el mercado nacional y en el exterior. De esta manera, el capital maquilador logra beneficiarse de una devaluación al revalorar sus activos circulantes en términos de la moneda nacional y al disminuir sus pasivos. Lo importante de la instrumentación de un movimiento como el descrito es que afecta la corriente de divisas que ingre-

san al país y mengua considerablemente la efectividad de la política cambiaria. En el mismo orden de ideas, cabe mencionar que la industria maquiladora puede evadir las medidas encaminadas a ejercer un control sobre el flujo de divisas mediante el mecanismo corrientemente utilizado de subfacturar los servicios profesionales y el pago por activos fijos (terrenos y naves industriales, principalmente), adquiridos en el mercado local [Gonzalez-Aréchiga; 1988].

En lo que respecta a las políticas nacionales de escala regional, como lo es el propio proyecto de industrialización fronteriza en el que se ha sustentado la refuncionalización de la estructura económica bajacaliforniana, es evidente que la acción gubernamental ha experimentado dificultades para alcanzar una de sus principales metas. Esta meta se refiere a la idea de encadenar el crecimiento del sector no maquilador de la industria fronteriza a la dinámica de las operaciones de ensamblado, convirtiéndolo en proveedor de los componentes que utiliza en su producción la actividad maquiladora.

Se ha teorizado que de lograrse este objetivo, aparte de conseguir la anhelada mexicanización de la producción maquiladora, la industria de transformación nacional podría pasar posteriormente a satisfacer directamente diversas necesidades de las compañías matrices localizadas en el extranjero, e incluso abastecer a los clientes directos de estas últimas y con ello tener acceso a sus amplias redes de comercialización [Buzo; 1985:84].

No obstante, el enorme interés mostrado en lograr la integración vertical de la industria nacional y la industria

maquiladora se ha visto frustrado en sus propósitos ya que la incorporación de insumos de origen nacional en los procesos de ensamblado no ha sufrido modificación en los últimos años y sigue manteniéndose en un nivel realmente bajo. Las razones que mas comunmente se han utilizado para explicar el fracaso de los intentos de integración nacional son el incumplimiento de la especificaciones de calidad y de los plazos de entrega, las limitaciones cuantitativas de la oferta nacional y lo problemas de costo comparativos.

Para finalizar, conviene mencionar que la actividad maquiladora da pie a la realización de importaciones mexicanas poniendo con ello reestricciones adicionales a la efectividad de la política gubernamental orientada hacia la conversión de la región fronteriza de Baja California en una economía aportadora neta de divisas.

Las importaciones fronterizas asociadas con la actividad maquiladora resultan de la compras de maquinaria, equipo y artículos de oficina en el mercado fronterizo de Estados Unidos, así como de la adquisición de grandes cantidades de materiales norteamericanos que se utilizan en la construcción de las naves industriales que ocuparan las empresas ensambladoras. Mención aparte merece el hecho de que parte de la masa salarial que se derrama en la región por concepto de servicios de transformación, directa o indirectamente es gastada del otro lado de la frontera en un esfuerzo de la población por defender el nivel de vida en el contexto de un mercado local limitado y altamente inflacionario [Gonzalez-Aréchiga Et Al; 1987:909]

2.2. El impacto diferencial de la política económica en la estructura productiva de Baja California.

Hemos señalado en capítulos anteriores que las transformaciones sufridas por la estructura económica de Baja California en lo que va de la presente década apuntan claramente hacia la consolidación de un aparato industrial caracterizado por su dualidad. Igualmente se ha destacado la presencia de un proceso de segmentación en todos los niveles de la actividad económica regional que se expresa en la profunda desintegración de los sectores productivos internos y en su creciente dependencia del exterior.

Un factor clave en la generación de estos fenómenos ha sido el efecto diferenciado que ha tenido la política económica sobre el desempeño de los distintos sectores industriales al eliminar las condiciones que habían posibilitado el crecimiento de unos y al crear situaciones extraordinarias para la expansión de otros.

El primer elemento que debe tomarse en cuenta para la identificación de los mecanismos que operaron en la transformación del aparato industrial de la región son, fundamentalmente, la naturaleza de su vinculación con el mercado exterior y el potencial que ofrece su posible articulación con la estrategia de industrialización exportadora impulsada en la frontera.

Por una parte, la industria de transformación de Baja California, cuyo origen se remonta a los años 30's, se desarrolla en el contexto del régimen de zona libre que le impone como características la producción de artículos manufacturados para el mercado local y un elevado grado de

integración extranjera. Asimismo, se ha desarrollado en condiciones de difícil acceso a los principales mercados de consumo, insumos y capital localizados en el centro del país [Barajas y Fuentes; 1987]

De estos hechos se deriva fácilmente que la industria de transformación fronteriza resulta altamente vulnerable a la implantación de cualquier medida que tienda a obstaculizar el libre flujo de insumos extranjeros o la corriente de medios de pago internacional necesarias para su importación. Prueba de ello fue la disminución del nivel de actividad que experimento el sector industrial en cuestión ante la profunda escasez de divisas que produjo el control de cambios y las continuas devaluaciones efectuadas durante 1982.

Estos sucesos crearon un estado de incertidumbre que se tradujo en una contracción del nivel de inversión industrial ante la expectativa de mayores dificultades cambiarias que hicieran mas difícil la operación de empresas altamente dependientes de los insumos importados y con una estructura financiera comprometida fuertemente con acreedores norteamericanos.

Por otra parte, la industria maquiladora de exportación tiene su origen a mediados de los años 60's y, a diferencia de la industria de transformación, se caracteriza por su orientación básica hacia el abastecimiento de los mercados de exportación y por su considerable facilidad para acceder a los mercados de insumos y de capital localizados en el extranjero [ibid].

En términos generales, las condiciones impuestas por el

conjunto de medidas de política económica del periodo de crisis han favorecido su crecimiento y ha tenido un lugar privilegiado dentro de la estrategia de internacionalización de la economía mexicana que ha impulsado el gobierno federal. Los movimientos devaluatorios y los esfuerzos por mantener el tipo de cambio con un nivel adecuado de subvaluación han permitido que la estructura de costos de las empresas maquiladoras experimenten un disminución real por concepto de sueldos y salarios devengados por la fuerza de trabajo mexicana y, en consecuencia, han hecho posible la obtención de beneficios extraordinarios a las corporaciones trasnacionales de las que forman parte.

Adicionalmente, la política de industrialización exportadora ha priorizado la expansión de la industria maquiladora debido a que su establecimiento en territorio mexicano haría posible la obtención de capital productivo en el marco de una aguda restricción financiera y permitiría el aprovechamiento indirecto de las redes de comercialización internacional que hasta ahora han sido monopolizadas por las empresas trasnacionales. De manera consecuente con la visión dominante sobre la industria maquiladora de exportación se le han otorgado una serie de estímulos que son una clara muestra de la voluntad política existente para fomentar su expansión. Entre estos estímulos se cuentan la construcción de parques industriales, la concesión de financiamiento preferencial a través de FOMEX, la creación de bolsas de contratación y subcontratación para que empresas nacionales pequeñas y medianas produzcan insumos para la industria maquiladora y la autorización de cuotas de exportación en el

marco del convenio multifibras [PROFIEX; 1985]

Frente a este conjunto de circunstancias resulta obvia la conclusión de que el desarrollo industrial de Baja California en lo que va de la presente década ha sido determinado por la existencia de un marco de ventajas comparativas institucionales que ha favorecido a la industria maquiladora y desestimulado a la industria de transformación. El desenvolvimiento de la industria básica en la entidad se ha realizado en condiciones de permanente competencia con la actividad maquiladora por la obtención de mano de obra, personal técnico, recursos financieros y apoyos institucionales públicos y privados.

En esta contienda, la industria de transformación ha resultado menos favorecida y se generado la aparición de un panorama regional caracterizado por la profundización de la dependencia y los desequilibrios sectoriales. Asimismo, ha derivado en el surgimiento de un patrón de desarrollo cuyo dinamismo contrasta con el empobrecimiento de grandes núcleos de la población local en un marco de distribución desigual de los beneficios que resultan de las actividades económicas de punta.

Sin embargo, tal vez uno de las consecuencias mas preocupantes de los efectos discriminatorios de la política económica de los últimos años es que al desproteger a la industria de transformación regional esta socavando las bases de uno de los planteamientos estratégicos del proyecto de industrialización fronteriza. A partir de los problemas que ha enfrentado la industria básica regional es previsible que se presenten problemas para lograr una eventual integración vertical de la

industria en cuestión con los procesos de ensamblado realizados por la industria maquiladora lo que, en última instancia, permitiría su conversión en un núcleo interno de exportaciones indirectas. En otras palabras, resulta evidente que el deterioro que ha experimentado la capacidad productiva de la industria de transformación bajacaliforniana representa la pérdida de un elemento sin el cual no podrá darse la integración nacional de los procesos de ensamblado, y que de presentarse condiciones favorables para ello esta tendrá que realizarse fundamentalmente con componentes manufacturados en otras regiones del país.

3. Hacia un nuevo modelo de desarrollo regional.

A través del estudio de las transformaciones que ha experimentado la estructura económica de Baja California durante el periodo 1980-1986 hemos podido constatar que la política económica gubernamental constituye uno de los determinantes estructurales de su desarrollo. En general, la forma como se ha expresado el carácter determinante de la acción gubernamental ha sido la refuncionalización de la economía regional mediante la modificación del sentido y la intensidad de sus relaciones con el exterior y con el procesos global de acumulación capitalista en México.

El carácter de la refuncionalización de la estructura económica regional se resume en los repetidos esfuerzos gubernamentales por transformar a la economía de Baja California

en una plataforma dinámica de exportaciones que ayude a resolver los graves problemas de balanza de pagos que enfrenta el país desde principios de la presente década. Este proceso ha tenido como eje dinámico la expansión de la actividad maquiladora por las ventajas que esta ofrece en el marco de una considerable escasez de recursos financieros externos y del repunte de las tendencias restriccionistas del comercio internacional.

Hemos visto que los instrumentos impulsores de este proceso de refuncionalización han sido políticas nacionales con impactos regionales diferenciados y políticas nacionales de escala regional y se ha destacado la ausencia de políticas que en su formulación e instrumentación hayan considerado las especificidades de la economía fronteriza de Baja California.

Frente a este hecho, el éxito relativo de la estrategia exportadora sustentada en la expansión de la actividad maquiladora ha derivado en una recomposición de la economía regional que se señala por la reducción del dinamismo de las actividades industriales básicas orientadas al abastecimiento del mercado interno y de exportación y por la profundización de la dependencia externa y los desequilibrios que han sido crónicos en el desarrollo de la economía bajacaliforniana. No menos importante es el hecho contradictorio de que en el contexto de un acelerado crecimiento económico regional, los niveles de bienestar de la población fronteriza de Baja California hayan disminuido en forma considerable.

En el mismo orden de ideas, debe subrayarse que el proceso de refuncionalización de la estructura regional se ha visto

acompañado de una paradójica disminución del poder regulatorio de la política económica que lo ha impulsado, ya que la efectividad de las medidas gubernamentales ha sido socavada por la presencia de una serie de mecanismos evasores inherentes a la lógica y al funcionamiento de la industria maquiladora de exportación que no han podido ser controlados por ninguna instancia del aparato estatal.

Ante esta problemática, se plantean como necesarias una serie de modificaciones de orden cuantitativo y cualitativo en el patrón de desarrollo económico regional en marcha y en la visión y la acción de las fuerzas sociales internas respecto de la región fronteriza de Baja California. Estas modificaciones deberán corresponderse con la exigencia social y económica de lograr un desarrollo regional mas equilibrado y justo y la responsabilidad de su implementación compete fundamentalmente al Estado nacional. Desde luego, asumimos que la viabilidad de estas modificaciones se encontrará determinada por la posición de fuerza en que se encuentren los grupos sociales regionales y nacionales que son favorecidos por el estado de cosas actual y por los que en su transformación vean ventajas asociadas con su propio bienestar y el desarrollo futuro de la región.

En correspondencia con los hallazgos realizados en el contexto de esta investigación, algunos cambios esenciales para la eliminación de ciertas distorsiones en el modelo de desarrollo regional en marcha, serian los siguientes:

1. Es necesaria la definición de un proyecto de desarrollo regional de largo plazo sustentado en programas y estrategias que

promuevan una adecuada articulación de la economía y de la sociedad bajacaliforniana al desarrollo conjunto del país sin que esto implique el sacrificio sistemático de la estabilidad y el equilibrio del aparato productivo y del bienestar de la población local. Para ello es indispensable la formulación de programas regionales que tomen en cuenta las especificidades propias de una región alejada del modelo nacional de crecimiento y que logren representar adecuadamente los intereses de todos los grupos y sectores que constituyen a la sociedad bajacaliforniana.

2. Apoyar el crecimiento de la pequeña y mediana industria de transformación que ha resultado seriamente afectada por el conjunto de la política económica del periodo de crisis y por la estrategia de apertura al capital trasnacional representado por la actividad maquiladora. En el marco de la reestricción financiera actual, las acciones de mayor viabilidad son las encaminadas a la optimización de los recursos ya existentes mediante la simplificación y agilización de los trámites administrativos para acceder a los créditos otorgados por los distintos fideicomisos creados por el gobierno federal. En el mismo tenor, conviene reestructurar el cuadro de criterios que se utilizan en las diversas instituciones y programas de fomento industrial que hasta ahora han discriminado a la industria de transformación en favor de la industria maquiladora. Un elemento adicional de apoyo sería incrementar el grado de vinculación entre la pequeña y mediana industria de transformación y el sector educativo de la localidad a través de la implementación de programas concertados de desarrollo tecnológico orientados a elevar la eficiencia de los

procesos productivos actuales y al mejoramiento de las estrategias de administración, de abastecimiento de insumos y de mercadeo.

3. De igual importancia es la creación de infraestructura a la que pueda acceder la pequeña y mediana industria de transformación. La implementación de una acción de esta naturaleza requiere de un monto de recursos considerables que pudieran ser obtenidos mediante el establecimiento de impuestos especiales a la actividad maquiladora que hasta la fecha ha tenido una reducida participación en el financiamiento de la infraestructura industrial que actualmente utiliza en sus operaciones.

4. Es necesario fomentar la integración de los sectores productivos de la región estimulando la elaboración de programas concertados de producción entre el sector primario y el sector secundario y entre las mismas empresas de la industria básica. Esto permitiría reducir la creciente segmentación de la estructura económica regional disminuyendo la marcada inestabilidad y los desequilibrios sectoriales que han sido típicos en el desarrollo económico de Baja California.

5. También es importante la realización de estudios detallados sobre la lógica y el funcionamiento de la industria maquiladora de exportación que deriven en el diseño de mecanismos adecuados para controlar su operación. Esto permitiría aprovechar mas adecuadamente las innegables ventajas que este tipo de industria ofrece al desarrollo de la región y del país y otorgaría mayor efectividad a las medidas gubernamentales que hasta la fecha han fracasado en sus propósitos de integración nacional y se han visto limitadas en sus objetivos de captación de divisas y

transferencia de tecnología. Para ello parece recomendable cerrar la brecha entre el sector académico y el sector gubernamental, aprovechando las numerosas y detalladas investigaciones que ha realizado el primero.

6. En esta misma línea, resulta indispensable romper el mito de que mediante el mantenimiento de un nivel salarial permanentemente deprimido se garantiza el establecimiento y la expansión de la actividad maquiladora en la región. Estudios recientes han demostrado que un incremento en los salarios efectivos de la población trabajadora no disminuirían en mucho los enormes márgenes de rentabilidad que obtiene el capital maquilador y con ello se lograría una mejor distribución de los beneficios que resultan de su operación en la frontera y los cuales han sido completamente acaparados por un reducido grupo de la burguesía local.

7. Finalmente, en virtud de que la evolución reciente de la economía fronteriza ha demostrado con hechos que su desempeño no solo es vulnerable a las transformaciones que experimenta la economía norteamericana, sino que también es altamente sensible a los cambios de la política macroeconómica nacional, parece recomendable la introducción de un mayor grado de estabilidad al marco legal y económico que condiciona y regula el desarrollo de las actividades económicas en la región fronteriza de Baja California. Esto crearía condiciones de mayor seguridad que favorecerían el desarrollo de numerosos proyectos productivos que hasta ahora se han visto desestimulados por la constante modificación de la "reglas de juego" en que se basan las decisiones de las personas y las empresas que actúan en la región

fronteriza.

Aun cuando el carácter de las propuestas que se derivan de esta investigación se haya circunscrito a la dimensión de lo mínimo deseable y reconocen las limitaciones impuestas por la crisis y el desarrollo histórico de la región fronteriza de Baja California, resulta necesario subrayar que su factibilidad queda en manos de la voluntad de cambio de los agentes sociales que en el país modulan los intereses de los grupos nacionales y regionales de poder.

V. Consideraciones finales

1. El análisis presentado hasta este momento se resume en el planteamiento de que la función económica del Estado desde la perspectiva económico-espacial es servir como elemento de intermediación entre los procesos económicos regionales y el proceso económico global. A través de la instrumentación de políticas específicas el Estado se encarga de mantener un grado de funcionalidad entre la región y la nación que se expresa mediante la articulación de la dinámica económica regional con el conjunto de condiciones que hacen posible la reproducción del sistema económico dominante a nivel nacional.

En el caso de la región fronteriza de Baja California el patrón de crecimiento económico que se está consolidando ha sido producto de un proceso de refuncionalización promovido por el Estado nacional con el objeto de articular el desarrollo económico regional a los nuevos requerimientos macroeconómicos del país en el contexto de una crisis económica severa. Los resultados de este proceso de refuncionalización son criticables toda vez que, lejos de resolver los añejos problemas de desintegración nacional y dependencia externa que han caracterizado a la economía de Baja California, los ha profundizado.

2. Las transformaciones experimentadas por economía y la sociedad bajacaliforniana en lo que va de la presente década hacen evidente que la funcionalidad de la economía local se ha desligado del tradicional esquema de integración-desintegración

para dar paso a una nueva funcionalidad relacionada con la estrategia nacional de reordenación del sector externo mexicano. En este sentido, los problemas relacionados con la profundización de la dependencia externa, la desintegración interna de los procesos productivos y el deterioro del nivel de vida de la población fronteriza de Baja California no constituyen un contrasentido en la acción reguladora de un estado nacional sino que deben ser entendidos en un sentido estrictamente conectado con las restricciones impuesta al proceso nacional de acumulación por una débil y conflictiva inserción en la economía internacional.

3. Uno de los efectos más notables del proceso de refuncionalización en Baja California ha sido la aparición de un patrón de industrialización que asume como rasgos típicos la segmentación y el desarrollo dual de la estructura productiva. Los dos segmentos constitutivos de este patrón de industrialización son la industria maquiladora de exportación y la industria de transformación. El primero se caracteriza por su desempeño dinámico en el contexto de la crisis económica y por su situación de privilegio en el marco actual estrategia de industrialización exportadora. El segundo, ha resultado seriamente afectado por la inestabilidad de las reglas de juego de la política económica del periodo de crisis y ha manifestado una pérdida en su dinamismo y en su importancia relativa dentro de la estructura industrial de la entidad. Aunque la presencia de este proceso de segmentación y dualidad industrial puede ser visualizado mediante el análisis global de la industria, su

expresión mas nítida se presenta cuando se analiza al sector exportador de la entidad.

4. Dentro del conjunto de las acciones gubernamentales del periodo de crisis, son las políticas nacionales con impacto regional las que han desempeñado un papel de mayor determinación en la definición de los rasgos y tendencias aparecidas en la estructura económica de Baja California. En particular destaca la política cambiaria que al modificar la relación monetaria internacional provocó efectos diferenciados en el comportamiento de los sectores industriales favoreciendo la expansión de la actividad maquiladora y castigando al sector de transformación por su elevada integración al mercado norteamericano de insumos.

ANEXOS

Anexo no. 1

Agrupamiento de las fracciones arancelarias de la Tarifa General de Exportación (TGE) de acuerdo a la Calsificación Mexicana de Actividades Económicas (CMAE) de 1975. (dos dígitos)

<u>Grupo</u>	<u>CMAE</u>	<u>Capitulo</u>	<u>TGE</u>	<u>Partida</u>
A.- Industria Extractiva				
11	Extracción y beneficio de carbón mineral y grafito	25 27		04 01 a 04
12	Extracción de petróleo crudo y gas natural	27		05, 09 y 11
13	Extracción y beneficio de minerales metálicos	25 26 71		02 01 a 04 05 a 10
14	Extracción de minerales no metálicos, excepto sal	25 71		03,05 a 32 excepto 22 23 y 24 01 a 04
15	Extracción de sal	25		01
B.- Industria de Transformación				
20	Fabricación de alimentos	02 04 11 15		01 a 06 01 a 04 01 a 09 01 a 04 07,12 y 13

	16	01 a 05	
	17	01 a 05	
	18	01 a 06	
	19	01 a 08	
	20	01 a 07	
	21	01 a 07	
	23	01 a 07	
21	Elaboración de bebidas	22	01 a 10
22	Beneficio y fabricación de productos de tabaco	24	01 a 02
23	Industria Textil	50	01 a 09
		51	01 a 04
		52	01 a 02
		53	01 a 12
		54	01 a 05
		55	01 a 09
		56	01 a 07
		57	01 a 12
		58	01 a 10
		59	01 a 17
		60	01 a 06
		62	01,03,04 05
		63	01 a 02
24	Fabricación de prendas de vestir	61	01 a 11
		62	02
		65	01 a 07
25	Fabricación de calzado e industria del cuero	41	01 a 10
		42	01 a 06
		43	01 a 04
		64	01 a 06
26	Industria y productos de madera y corcho, excepto muebles	44	01 a 28
		45	01 a 04
		46	01 a 03
27	Fabricación y reparación de muebles y accesorios	94	01,03a01 y 04
28	Industria del papel	47	01 a 02
		48	01 a 21

29	Industria editorial, de impresión y conexas	49	01 a 11
30	Industrias Químicas	15	05 a 06
		28	10 a 11
		29	01 a 58
		30	01 a 45
		31	01 a 05
		32	01 a 05
		33	01 a 13
		34	01 a 06
		35	01 a 07
		36	01 a 07
		37	01 a 08
		38	01 a 08
		39	01 a 19
		40	01 a 06
			01 a 04
31	Refinación de petróleo y derivados del carbón mineral	27	06 a 17 excepto 09 y 11
32	Fabricación de productos de hule y de plástico	39	07
		40	05 a 15
33	Fabricación de productos de minerales no metálicos	25	22 a 24
		68	01 a 16
		69	01 a 14
		70	01 a 21
34	Industrias metálicas básicas	73	01 a 20
		74	01 a 09
		75	01 a 04
		76	01 a 07
		77	01 a 04
		78	01 a 06
		79	01 a 04
		80	01 a 06
		81	01 a 04
35	Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	73	21 a 40
		74	10 a 19

	75	05 a 06	
	76	08 a 16	
	82	01 a 15	
	83	01 a 15	
	84	01 a 04	
	94	03a02	
36	Fabricación, ensamble y reparación de maquinaria, equipos y sus partes, excepto los electricos	84	05, 07 a 12 14 a 65
37	Fabricación y ensamble de maquinaria, equipo, aparatos, accesorios y articulos electricos y electronicos y sus partes	85 92	01 a 28 11
38	Costrucción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus partes	84 86 87 88 89	06 01 a 10 01 a 14 01 a 05 01 a 05
39	Otras industrias manufactureras	66 67 71 72 90 91 92 93 94 95 96 97 98	01 a 03 01 a 04 11 a 16 01 01 a 29 01 a 11 01 a 10 12 a 13 01 a 07 02 01 a 08 01 a 07 01 a 08 01 a 15

Anexo no. 2

CLASIFICACION DE GRUPOS INDUSTRIALES [1]

I. Industrias Extractivas (tres dígitos)

- 11 Extracción y beneficio de carbón mineral y grafito
 - 111 Extracción y beneficio de carbón mineral y grafito
- 12 Extracción de petróleo crudo y gas natural
 - Extracción de petróleo crudo y gas natural
- 13 Extracción y beneficio de minerales metálicos
 - 131 Extracción y beneficio de mineral de hierro
 - 132 Extracción y beneficio de minerales metálicos no ferrosos
- 14 Extracción de minerales no metálicos; excepto sal
 - 141 Extracción de canteras y de arena y grava
 - 142 Extracción de arcillas refractarias
 - 143 Extracción de otros minerales no metálicos; excepto sal
- 15 Explotación de sal
 - 151 Explotación de sal

II. Industrias de transformación (tres dígitos)

- 20 Fabricación de alimentos
 - 201 Preparación y envase de frutas y legumbres
 - 202 Beneficio de cereales y otros granos y fabricación de productos de molino
 - 203 Fabricación de azúcar y destilación de alcohol etílico
 - 204 Matanza de ganado y preparación, conservación y empacado de carnes
 - 205 Fabricación y tratamiento de productos lácteos
 - 206 Preparación, conservación y envasado de pescados y mariscos
 - 207 Fabricación de productos a base de harina de trigo
 - 208 Fabricación de chocolates, dulces, confituras, jarabes, concentrados y colorantes para alimentos
 - 209 Fabricación de productos alimenticios diversos

- 21 Elaboración de bebidas
 - 211 Elaboración de bebidas alcohólicas, excepto las malteadas
 - 212 Elaboración de malta y cerveza
 - 213 Elaboración de refrescos y bebidas no alcohólicas
- 22 Beneficio y fabricación de productos de tabaco
 - 220 Beneficio y fabricación de productos de tabaco
- 23 Industria textil
 - 231 Preparación, hilado, tejido y acabado de textiles de fibras blandas; excepto de punto
 - 232 Fabricación de tejidos y artículos de punto
 - 233 Preparación, hilado, tejido y acabado de textiles de fibras duras
 - 239 Fabricación de otros productos textiles
- 24 Fabricación de prendas de vestir y otros artículos confeccionados con textiles y otros materiales; excepto calzado
 - 241 Fabricación de ropa exterior
 - 242 Fabricación de ropa interior
 - 243 Fabricación de otros artículos confeccionados con textiles y otros materiales; excepto prendas de vestir
- 25 Fabricación de calzado e industria del cuero
 - 251 Fabricación de calzado; excepto de hule o plástico
 - 252 Industrias del cuero y piel y materiales sucedaneos
- 26 Industrias y productos de madera y corcho; excepto muebles
 - 261 Fabricación de productos de aserradero, triplay y similares
 - 262 Fabricación de envases de madera y artículos de palma, carrizo y similares
 - 263 Fabricación de otros artículos de madera y corcho; excepto muebles
- 27 Fabricación y reparación de muebles y accesorios; excepto los de metal y los de plástico moldeado
 - 271 Fabricación y reparación de muebles y accesorios; excepto los de metal y los de plástico moldeado
- 28 Industrias del papel
 - 281 Fabricación de pasta de celulosa, papel y cartón
 - 282 Fabricación de productos a base de papel, cartón y pasta de celulosa
- 29 Industrias editorial, de impresión y conexas
 - 291 Industria editorial
 - 292 Impresión, encuadenación y actividades conexas
- 30 Industrias Químicas
 - 301 Fabricación de sustancias químicas industriales básicas
 - 302 Fabricación de fertilizantes y plaguicidas

- 303 Fabricación de resinas y fibras sintéticas o artificiales
- 304 Fabricación de pinturas, barnices, lacas y similares
- 305 Fabricación de productos farmacéuticos y medicamentos
- 306 Fabricación de jabones, detergentes, perfumes, cosméticos y otros productos de tocador
- 307 Fabricación de aceites y grasas vegetales y animales para usos industriales
- 309 Fabricación de otros productos químicos

- 31 Refinación del petróleo y derivados del carbón mineral
 - 311 refinación de petróleo crudo, sus derivados y petroquímica básica
 - 312 Fabricación de derivados del carbón mineral y de mezclas asfálticas

- 32 Fabricación de productos de hule y de plástico
 - 321 Fabricación de productos de hule
 - 322 Fabricación de materiales y artículos de plástico

- 33 Fabricación de productos de minerales no metálicos; excepto del petróleo y del carbón mineral
 - 331 Fabricación de artículos de barro, loza y porcelana
 - 332 Fabricación de vidrio y productos de vidrio
 - 333 Fabricación de productos de arcilla para la construcción
 - 334 Fabricación de cemento, cal y yeso
 - 335 Fabricación de otros productos de minerales no metálicos

- 34 Industrias metálicas básicas
 - 341 Industrias básicas del hierro y del acero
 - 342 Industrias básicas de metales no ferrosos

- 35 Fabricación de productos metálicos; excepto maquinaria y equipo
 - 351 Fabricación de utensilios agrícolas, herramientas de mano y artículos de ferretería y cerrajería
 - 352 Fabricación de muebles metálicos y sus accesorios; incluye reparación
 - 353 Fabricación de productos metálicos estructurales, tanques, calderas y similares
 - 359 Fabricación de otros productos metálicos; excepto maquinaria y equipo

- 36 Fabricación, ensamble y reparación de maquinaria, equipos y sus partes; excepto los eléctricos
 - 361 Fabricación, ensamble y reparación de maquinaria, implementos y tractores para labores agropecuarias
 - 362 Fabricación, ensamble y reparación de máquinas-herramienta y equipos para trabajar madera, metales y otros materiales
 - 363 Fabricación, ensamble y reparación de maquinaria y equipo para industrias específicas

- 364 Fabricación, ensamble y reparación de maquinas de oficina
 - 369 Fabricación, ensamble y reparación de maquinaria y equipo de uso común a varias industrias
- 37 Fabricación y ensamble de maquinaria, equipos, aparatos, accesorios y artículos eléctricos y electrónicos y sus partes
 - 371 Fabricación, ensamble y reparación de transformadores, motores y otra maquinaria y equipo para generación y utilización de la energía eléctrica
 - 372 Fabricación de equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones
 - 373 Fabricación y ensamble de aparatos eléctricos de uso doméstico y sus partes
 - 379 Fabricación de otros aparatos, accesorios y suministros eléctricos
- 38 Construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus partes
 - 381 Fabricación y ensamble de automoviles, autobuses y sus partes
 - 382 Fabricación, ensamble y reparación de carros de ferrocarril y otro equipo ferroviario
 - 383 Fabricación y reparación de embarcaciones, aeronaves y sus partes
 - 389 Fabricación y ensamble de otro equipo de transporte y sus partes
- 39 Otras industrias manufactureras
 - 391 Fabricación de aparatos, instrumentos y accesorios de óptica y fotografía
 - 392 Fabricación y ensamble de relojes y sus partes
 - 393 Fabricación de joyas, artículos de orfebrería y fantasía
 - 394 Fabricación y ensamble de instrumentos musicales y sus partes
 - 395 Fabricación de aparatos y artículos deportivos, incluye equipo de billar, boliche y de pesca
 - 399 Industrias manufactureras no clasificadas anteriormente

[1] Tomado del Catálogo Mexicano de Actividades Económicas: Industrias Extractivas y de Transformación, X Censo Industrial, SPP, 1976.

BIBLIOGRAFIA

- ARTEAGA, Annulfo y CARRILLO, V. Jorge . (1988), "Automóvil, hacia la flexibilidad productiva" en El Cotidiano, núm. 21, UAM-A, México, enero-febrero.
- BANCO DE MEXICO. (1984), Informe Anual 1983, México, Banco de México.
- BANCO DE MEXICO. (1987), Informe Anual 1986, México, Banco de México.
- BARAJAS, E. Rocio. (1986), La industria de la transformación en la zona libre de Tijuana, Tesis de maestría, COLEF, Tijuana, Baja California.
- BARAJAS, E. Rocio y FUENTES, F. Aron. (1987), Articulación y desarticulación de la industria de transformación, COLEF, ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Relaciones México-Estados Unidos, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), Tijuana, Baja Calif., octubre.
- BLAIR, Calvin. (1981), "La producción y el desarrollo de la industria fronteriza: evaluación de su estado actual" en Estudios Fronterizos, ANUIES, México.
- BUZO, Ricardo. (1986), "La industria maquiladora de exportación y su contribución al sector externo de la economía mexicana" en Análisis Económico, vol. V, núm. 9, UAM-A, México, julio-diciembre.
- CALZADA, F. Fernando y GUTIERREZ, L. Abelardo. (1987), "Perspectivas y límites de la apertura comercial" en El Cotidiano, num. 19, UAM-A, septiembre-octubre.
- CARRILLO, H. Mario, RAMIREZ, R. de Jesus y VELAZQUEZ, B. Everardo. (1986), "Estructura y perspectiva de la actividad industrial en Baja California" en Cuadernos de Economía, núm. 3, serie 2, IIES-UABC, Tijuana, Baja Calif.
- CENTRO DE ESTUDIOS FRONTERIZOS DEL NORTE DE MEXICO (CEFNOSEX). (1984), Estructura del ingreso y gasto familiar en Baja California, Tijuana, Baja California.
- COMISION DE DESARROLLO INDUSTRIAL DE MEXICALI. (1983), Manufacturing in Mexicali, the in-bond or maquiladora industry handbook, Mexicali, Baja Calif.
- CORDERA, Rolando y GONZALEZ, T. Enrique. (1987), Percances y damnificados de la crisis económica, (mimeo), México.

- DAVIS, L. Reginald. (1985), Industria maquiladora y subsidiarias de co-inversión, régimen jurídico y corporativo, Ed. Cardenas, México.
- DE LA MADRID, R. Roberto. (1981), Reunión sobre industrialización y comercio exterior del estado de Baja California, r-7, caja 1, COPLADE, Mexicali, Baja California.
- EL MEXICANO. (1988), "Trabas burocráticas frenan la industrialización", secc. d, p. 1, Tijuana, Baja California, lunes 16 de mayo.
- (1988), "El personal técnico de las maquiladoras lo prepara el Instituto Tecnológico de Tijuana", secc. d, p. 2, Tijuana, Baja California, lunes 16 de mayo.
- FERNANDEZ, A. Raúl. (1980), La frontera México-Estados Unidos: un estudio socioeconómico, Ed. Terranova, México.
- GARZA, Gustavo. (1983), "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México" en Demografía y Economía, vol. XVII, núm. 2, COLMEX, México.
- GONZALEZ-ARECHIGA, Bernardo. (1986), La creación de una plataforma exportadora en la frontera norte: situación actual y perspectivas, COLEF, ponencia presentada en la IV Reunión de Universidades de México y Estados Unidos de América Sobre Estudios Fronterizos, Nuevo México, abril.
- (1988), Perspectiva norteamericana de la maquiladora, Trabajo presentado en la Reunión Preparatoria sobre las Maquiladoras y el Comercio Fronterizo: Plataforma de Exportación, IEPES, Cd. Juárez, Chihuahua, febrero.
- GONZALEZ-ARECHIGA, Bernardo; BARAJAS, E. Rocio y FUENTES, F. Aron. (1987), "Proteccionismo en Estados Unidos y maquiladoras en México: hacia un debate internacional" en Comercio Exterior, vol. 37, núm. 11, México, noviembre.
- GITLI, Eduardo. (1987), "Exportaciones manufactureras, fuga hacia adelante" en El Cotidiano, núm. 20, UAM-A, México, noviembre-diciembre.
- GORDON, David M. (1980), "Etapas de acumulación y ciclos económicos largos" en Cuadernos Semestrales, vol. I, núm. 7, CIDE, México.
- GRAIBORD, Boris. (1983), "Integración, diferencias regionales e interdependencia en la frontera de México con Estados Unidos" en Demografía y Economía, vol. XVII, núm. 1 (53), COLMEX, México.

- HUERTA, Arturo. (1987), "El estancamiento del sector industrial" en El Cotidiano, núm. 19, UAM-A, México, septiembre-octubre.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA (INEGI). (1986), Estadística de la industria maquiladora de exportación 1975-1985, SPP, México.
- (1987), Estructura económica del estado de Baja California, Sistema de Cuentas Nacionales, SPP, México.
- LAVELL, Alan; PIREZ, Pedro y UNIKEL, Luis. (1978), El estado y la cuestión regional en México, Seminario Sobre la Cuestión Regional en América Latina, COLMEX, México, abril.
- LUNA, C. Manuel. (1984), "Industria maquiladora en México: la presencia extranjera" en Estudios de Caso, serie economía internacional, núm. 1, CIDE, México, mayo.
- MARQUEZ, Ayala David. (1985), "Apertura comercial e industrialización" en Economía Informa, núm. 133, UNAM, México.
- MARTIN, M. Sergio. (1987), "La hipótesis de la estructura dual de la industria: el caso de la economía mexicana" en Estudios Económicos, vol. 2, núm. 1, COLMEX, México, enero-junio.
- MATUS, Carlos. (1983), "Planeación normativa y planeación situacional" en El Trimestre Económico, vol. L, núm. 199, Fondo de Cultura Económica, México.
- MENDEZ, Sofía. (1983), "Algunos elementos para analizar la nueva inserción de América Latina en la economía internacional" en Documentos de Trabajo, vol. I, núm. 4, CIDE, México.
- MENDOZA, B. Eliseo. (1982) "Historia de los programas federales para el desarrollo económico de la frontera norte" en Administración del desarrollo de la frontera norte, Mario Djeda (compilador), COLMEX, México.
- MORALES, Castañeda R. (1985), "El sector externo y la crisis económica actual en México: una perspectiva histórica" en Análisis Económico, vol. IV, núm. 6., UAM-A, México, enero-junio.
- MUNGARAY, L. Alejandro y MOCTEZUMA, Patricia. (1984), "La disputa del mercado fronterizo. 1960-1983" en Revista de Estudios Fronterizos, vol. I, núm. 3, IIS-UABC, Mexicali, Baja California.
- DJEDA, Mario. (1981), "México y los Estados Unidos: interdependencia o dependencia de México?" en Roque Salazar, editor, La frontera del norte, COLMEX, México.
- PIREZ, Pedro. (1986), La población y el estudio de lo urbano-regional en América Latina, PISPAL-COLMEX, México.

- PODER EJECUTIVO FEDERAL Y GOBIERNOS CONSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS DE BAJA CALIFORNIA, COAHUILA, CHIHUAHUA, NUEVO LEON, SONORA Y TAMAULIPAS. (1985), Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, junio.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL. (1983), Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México.
- PROGRAMA DE FOMENTO INTEGRAL A LAS EXPORTACIONES (PROFIEIX). (1985), Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México.
- RAMIREZ, R. de Jesús y CASTILLO, Victor M. (1985), "La frontera México-Estados Unidos: estudio de la economía de Baja California y California" en Cuadernos de Economía, IIES-UABC, Tijuana, Baja California.
- RAMIREZ, R. de Jesús y MUNGARAY, L. Alejandro. (1985), "El impacto de la crisis cambiaria de 1982 en las relaciones económicas fronterizas: el caso Tijuana-San Diego" en Cuadernos de Economía, IIES-UABC, Tijuana, Baja Calif., agosto.
- RAMIREZ, S. José Carlos. (1988), "La nueva industria sonorense: el caso de la maquila de exportación" en La nueva industrialización en Sonora: el caso de los sectores de alta tecnología, Ramírez, S. José Carlos (coordinador), El Colegio de Sonora, Hermosillo, Sonora.
- ROS, Jaime y CASAR, José I. (1984), "Comercio exterior y la acumulación de capital en un proceso de sustitución de importaciones" en Investigación Económica, núm. 167, UNAM, México, enero-marzo.
- ROS, Jaime y RODRIGUEZ, Gonzalo. (1986), Estudios sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola de México, (mimeo), México.
- SANDEZ, P. Agustín. (1987), "Estructura y dinámica del sector manufacturero bajacaliforniano (1960-1985)" en Cuadernos de Ciencias Sociales, núm. 7, serie 3, IIS-UABC, Mexicali, Baja California.
- STHOR, Walter B. (1981), "Hacia otro desarrollo regional ?" en Experiencias de planificación regional en América Latina, ONU-SIAP, Chile.
- SZEKELY, Gabriel. (1986), "La crisis de los precios del petróleo" en México ante la crisis, Pablo G. Casanova y Hector A. Camín (coordinadores), ed. S. XXI, Mexico.
- TAMAYO, Jesús. (1983), "La frontera norte de México y la crisis de 1982" en Estudios Fronterizos, núm. 1, IIS-UABC, Mexicali, Baja California, mayo-agosto.

- , (1984), Posibilidades y limitaciones de la integración fronteriza: el impulso de la crisis hoy, Tercer Coloquio Nacional de Estudios Fronterizos, COLMEX-CEFNOEMEX, México, D. F., diciembre.
- TEUTLI, Guillermo. (1982), "La industria maquiladora como generadora de divisas y empleo" en El Comercio Exterior de México, tomo 1, Ed. Siglo XXI, México.
- TREJO, R. Saúl. (1987), El futuro de la política industrial en México, COLMEX, México.
- URQUIDI, Victor y CARRILLO, H. Mario. (1985), "Desarrollo económico e interacción en la frontera norte de México" en Comercio Exterior, vol. 35, núm. 11, México, noviembre.
- XIRAU, I. Joaquín y DIAZ, Miguel. (1976), Nuestra dependencia fronteriza, Archivo del fondo, núm. 48, Fondo de Cultura Económica, México.