

Capítulo uno

Diseño Institucional del Comercio No Formal en Regiones Transfronterizas: Una Propuesta Metodológica

Crucita Aurora Ken Rodríguez
Federico Morales Barragán



Autor: Rafael Sánchez M. Título de las Obras: Otras Cartografías, Cuerpos comprimidos, maleta y movilidad. Mixta/papel. 50x38. Año 2024.

Introducción

Reflexionar en torno en torno al diseño institucional del comercio no formal parece, en primera instancia, un sin sentido. Creemos, por el contrario, que el sin sentido radica más bien en la concepción restringida que prevalece respecto del término diseño institucional. Habitualmente éste se refiere al andamiaje construido exclusivamente por las instituciones formales,

las escritas, y sus artefactos: leyes, contratos, bandos municipales, reglamentos, reglas de operación entre otras, el cual estructura las interacciones entre actores individuales y colectivos en

torno a diversos asuntos. La propuesta metodológica que aquí se presenta plantea que todo diseño institucional emana tanto de las instituciones formales como de las no formales, las no escritas, estas últimas referidas a los hábitos, las rutinas, las creencias y cosmovisiones (Hodgson, 2008; Scott, 2001, entre otros). La diferencia entre los diseños institucionales radica, en todo caso, en el peso o importancia que tienen los componentes formales y no formales y la forma en que se articulan en un proceso particular.

Esta concepción amplia del diseño institucional resulta por demás pertinente para entender las interacciones que ocurren en el comercio no formal; la valoración inicial de dos casos que se presentan más adelante pone de manifiesto que el funcionamiento del comercio no formal sólo puede entenderse a partir de las interacciones que involucran actores individuales y colectivos estructuradas tanto por las instituciones formales como las no formales.

Esta apreciación también es pertinente para comprender lo que sucede en las regiones transfronterizas; éstas configuran intersecciones que involucran a dos o más países, por ello presentan relaciones configuradas por multiplicidad de mecanismos institucionales, no sólo de carácter formal. De modo que la premisa metodológica de la que se parte para estudiar el diseño institucional del comercio no formal en regiones transfronterizas establece que tal diseño emerge de la articulación de las instituciones formales y las no formales.

Para reflexionar en torno al problema expuesto, el capítulo se organiza en dos partes. La primera presenta la propuesta metodológica expresada en un dispositivo analítico, el Ensamble de dinámicas territoriales (Ensamble, en adelante) que permite caracterizar relaciones detonadas por cualquier problema y encauzadas mediante distintos mecanismos institucionales, formales y no formales (Morales, 2021 y 2023; Ken y Morales, 2022).

Una vez expuesto un procedimiento general para construir este dispositivo analítico se incorporan dos aspectos adicionales, uno relacionado con la narración que se construye a partir de la

información provista por el Ensemble, para lo cual se recupera el concepto *acuerdo sobre políticas* (Arts y Leroy, 2006). Este concepto integra elementos que ofrecen una guía de observación útil para caracterizar la evolución de interacciones que han sido identificadas mediante el Ensemble. El segundo aspecto corresponde a la construcción de hipótesis plausibles basadas en los hechos sistematizados mediante la narración ya señalada. Se trata en sentido estricto de utilizar el Ensemble como una herramienta de valoración abductiva. Desde este enfoque las hipótesis se construyen con base en los hechos sistematizados en la narración, no en las teorías, como es la práctica del enfoque convencional de orientación deductiva.

Las tres etapas consideradas en esta primera parte ponen de manifiesto los aportes del Ensemble, su construcción revela el diseño institucional asociado a las interacciones que ocurren en torno a un problema, tal diseño incluye los mecanismos institucionales formales y no formales; la narración de las interacciones basada en los elementos del concepto *acuerdo sobre políticas* muestra cómo evolucionan dichas relaciones; finalmente, las hipótesis que se construyen con base en la narración, expresan el uso del Ensemble como herramienta de análisis exploratorio que aplica para tal fin una valoración abductiva.

La segunda parte presenta resultados del uso de esta metodología. Primero se muestran los Ensembles referidos a dos cadenas comerciales no formales en la zona fronteriza de Othón P. Blanco, Quintana Roo (México) y la Zona Libre de Corozal (Belice). Así se revela el diseño institucional que estructura las interacciones de ambas cadenas. En cuanto a la evolución de las interacciones y la

construcción de hipótesis plausibles, sólo se muestran resultados parciales.

Ensamble de dinámicas territoriales

El Ensamble de dinámicas territoriales (en adelante Ensamble) es un instrumento útil para registrar y analizar interacciones de cualquier naturaleza que involucra actores individuales y colectivos. Su fundamento se encuentra en el enfoque territorial (Morales y Jiménez, 2018) que concibe los territorios como construcciones sociales y los distingue de su base material, la corteza terrestre. De ahí que el propósito de este enfoque es analizar las interacciones entre actores individuales y colectivos que reestructuran continuamente los territorios y también su base material. Tales interacciones se estructuran a partir de asuntos o problemas que se manifiestan en los territorios y son encauzadas mediante los mecanismos institucionales, o instituciones, formales y no formales.

El Ensamble da cabida a relaciones de colaboración y de conflicto, ambas con distinto grado de intensidad. No introduce ningún supuesto acerca del comportamiento de los actores, racionalidad, resiliencia, o cualquier otro.

Las etapas constructivas del Ensamble están establecidas por los elementos que lo integran. Los problemas, los actores y los mecanismos institucionales. El punto de partida consiste en identificar el problema que detona las interacciones entre diversos actores. No sobra decir que se construye un Ensamble para cada problema que se analiza.

Una vez establecido el problema se procede a ubicar los actores involucrados directamente con éste. Al respecto se subraya la conveniencia de identificar con el mayor detalle a cada actor. La sugerencia es relevante porque los actores colectivos, como el gobierno municipal, o los habitantes de una colonia o ejido, nunca son homogéneos, siempre hay diferentes posiciones al interior de ellos. En cualquier caso, es conveniente precisar si se trata, por ejemplo, de un funcionario o de una autoridad de cualquier orden de gobierno y en cada caso de quién se trata o del área a la que pertenece. Sucede lo mismo cuando se considera a la población de una localidad, hay que precisar si los actores involucrados son comerciantes establecidos o no, organizaciones gremiales o incluso personas que ejercen liderazgos en algún sentido. Los anteriores sólo son ejemplos que subrayan la necesidad de ubicar con precisión los actores involucrados con el problema en consideración.

La identificación de los actores en el Ensamble da la pauta para ubicar dos cuestiones metodológicas que esta herramienta permite encarar de manera consistente, gracias al sustento que le brinda la orientación relacional del enfoque territorial en el que se basa.

La primera cuestión corresponde a la aspiración siempre reiterada de construir análisis multidimensionales. La segunda se refiere a cómo encarar el problema de la relación entre escalas y niveles territoriales y que habitualmente se aborda en términos de aportar información de lo que se considera el contexto del problema.

Con relación a lo primero, se asume la posición expresada por Morales y Jiménez (2018) quienes señalan que la valoración

multidimensional de un problema deriva de reconocer las perspectivas generales de los actores involucrados con éste. La multidimensionalidad de un problema no es un rasgo inherente del mismo, es una propiedad que emerge de la articulación de las perspectivas sostenidas por los actores involucrados con él. Cada problema se aprecia bajo distintas miradas; para algún actor, el rasgo dominante del problema en cuestión será económico, para otros será el ambiental o el político. Todos aportan una mirada válida pero no completa del asunto. El carácter multidimensional de éste emerge de las interacciones que permiten apreciar las perspectivas de los actores vinculados con él.

Una valoración similar se refiere a la cuestión de las escalas y niveles territoriales. Cada actor que se vincula con un problema tiene un sesgo particular que deriva del condicionamiento que ejerce el nivel territorial, y la escala correspondiente, desde dónde se relaciona con aquél. Un empresario de otro país tendrá una mirada distinta de un asunto comercial en comparación con la ejercida por un comerciante ubicado en la localidad donde ocurre algún intercambio; lo mismo puede decirse de un funcionario que vigila un paso fronterizo y de un funcionario de la misma dependencia pero que coordina una oficina regional.

Merece señalarse, además, que la información que se genera mediante el Ensamble no sólo se refiere a un momento particular, como se verá en seguida también caracteriza la evolución de las interacciones a lo largo de un periodo establecido. El grado en que las posiciones o puntos de vista de los actores se mantienen o modifican es fruto, precisamente, de la evolución de las interacciones.

Es mediante éstas que se da la posibilidad del acuerdo o el desacuerdo, ambas posibilidades no están predeterminadas, varían conforme cambian las interacciones. Lo anterior permite hacer hincapié en otro rasgo metodológico del Ensamble, su orientación evolutiva.

Una vez identificados el problema y los actores vinculados a éste se procede a incorporar los mecanismos institucionales que estructuran los ámbitos particulares de interacción en torno al problema, con ello quedan integrados todos los elementos que constituyen el Ensamble.

La tabla 1 muestra la estructura genérica de un Ensamble. Para construirla se puede proceder de la siguiente forma. Primero se elabora una lista de los mecanismos institucionales formales relacionados con el problema (leyes constitucionales o reglamentarias, contratos, licitaciones, bandos municipales, reglamentos, reglas de operación de programas de distintos órdenes de gobierno y también de organizaciones sociales o fundaciones, entre otros). Este paso es fundamental porque a partir de estos mecanismos se estructuran los ámbitos de interacción en torno al problema. Una vez identificados los mecanismos, se ubican los actores mencionados en ellos en términos de sus atribuciones, derechos y obligaciones.

La experiencia de trabajo con el Ensamble señala que en general es limitado el conocimiento de los mecanismos institucionales formales que estructuran las relaciones de los actores en torno a diversos problemas. Los diagnósticos convencionales no incorporan este aspecto sustantivo en la valoración de los problemas, no está de más señalar que ello se explica porque tales diagnósticos no tienen

un enfoque relacional, rasgo que sí caracteriza al enfoque territorial que es el fundamento del Ensamble.

En cuanto a la inclusión de los mecanismos institucionales no formales en el Ensamble se proponen dos rutas distintas. La primera es incorporarlos explícitamente en los renglones del Ensamble, como mecanismos específicos que estructuran relaciones. Por ejemplo, las rutinas que aparecen en la tabla 1. La otra posibilidad es incorporarlos en la narración que se hace de las interacciones que ocurren en los ámbitos ubicados en el Ensamble. Más adelante se presentan lineamientos para construir tal narración.

Mecanismos institucionales	Actores			
M ₁ : reglas de operación de un programa	Actor ₁	Actor ₂		Actor _n
M ₂ : bandos municipales	Actor ₁	Actor ₂	Actor ₃	
M _{3...} : acuerdos establecidos entre actores	Actor ₁	Actor ₂		Actor _n
M _m : rutinas	Actor ₁	Actor ₂	Actor ₃	Actor _n

TABLA 1. ENSAMBLE DE DINÁMICAS TERRITORIALES DEL PROBLEMA N
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Cuando se termina la construcción de toda la tabla, es necesario verificar si existe algún actor previamente considerado que no está presente en alguno de los renglones de la tabla 1 y decidir en cuál de ellos debe ubicarse. Este último paso es importante y es común que se presente porque la identificación inicial de los actores no necesariamente corresponde con el establecido en los mecanismos institucionales formales.

Es necesario subrayar que el conjunto de mecanismos institucionales que aparecen en el Ensamble (tabla 1), tanto formales como no formales, revelan el diseño institucional que estructura las interacciones en torno a un problema particular.

También, merece tomarse en cuenta que la tabla 1 que representa un Ensamble genérico puede variar en su formato. En algunas ocasiones el número de actores involucrado con el problema es muy grande y ello dificulta utilizar el formato sugerido. Éste puede variar, lo relevante es que se identifique cada ámbito particular de interacción que se estructura a partir de mecanismos formales y no formales específicos; así el conjunto del Ensamble se forma por ámbitos de interacción bien acotados que constituyen unidades de observación y análisis de las relaciones en torno a cada problema.

Una vez que se ha construido el Ensamble para cada uno de los problemas de interés, se procede a describir las relaciones entre los actores presentes en cada uno de los renglones que lo integran. Como se ha insistido, cada renglón revela un ámbito de interacción específico, de manera que tanto los renglones como el conjunto del Ensamble tienen como unidad de observación y análisis las interacciones que ocurren en torno a un problema particular, por ello la perspectiva de la herramienta es relacional y por tanto, coherente con el enfoque territorial.

Una forma precisa de construir una narración de estas relaciones, coherente además con la perspectiva general del Ensamble, consiste en usar los elementos que integran el concepto *acuerdo sobre políticas*. A saber, los actores, sus discursos y recursos y las reglas que estructuran sus interacciones. En el Ensamble ya están

presentes el primero y último elemento, actores y reglas o mecanismos institucionales. Procede entonces identificar los discursos expresados por cada actor en cada renglón y dar seguimiento a su evolución en un periodo determinado. También se requiere ubicar los recursos, tangibles e intangibles, que los distintos actores ponen en juego en cada uno de esos ámbitos.

Los discursos revelan las posiciones de los actores en torno al problema, no sólo cómo lo conciben sino también cómo consideran que puede atenderse. Los recursos que ponen en juego se manifiestan en la movilización de recursos financieros o materiales que se destinan para la atención del problema y también en la presencia de recursos inmateriales que se ponen en juego, como las capacidades, conocimientos o vínculos de los actores que están involucrados en ese asunto.

Con base en el registro de los elementos que integran el *acuerdo sobre políticas* se caracteriza la evolución de las interacciones de los actores en torno al problema que los convoca. Es necesario tener presente que los discursos y recursos pueden cambiar a lo largo del período que se estudien estas relaciones y que pueden variar en cada uno de los renglones o ámbitos de interacción. Es decir, los discursos y recursos emitidos y movilizados en torno al problema pueden variar según el ámbito específico estructurado a partir del mecanismo institucional. Incluso es posible que estos cambios obedezcan a que algunos actores dejan de estar involucrados por alguna razón con el problema que se atiende.

Se aprecia que mediante la guía de observación que ofrecen los aspectos que considera el concepto *acuerdo sobre políticas* se registra

información específica de la evolución de las interacciones entre los actores. Los cambios en los discursos, por ejemplo, pueden ser fruto de que algunos actores convencen a otros respecto de sus posiciones y esto propicia acuerdos y nuevas alianzas o coaliciones; estas transformaciones también pueden derivar de la presencia de nueva información antes no disponible. No se descarta que a lo largo del proceso de interacción algunos actores incurran en contradicciones y no es clara la razón que explica el cambio de su posición. Los recursos puestos en juego también están sujetos a modificaciones que se explican por el arribo de nuevos actores, la construcción de alianzas o la ruptura de éstas, entre otros aspectos.

En suma, los elementos que integran el concepto *acuerdo sobre políticas* (actores, discursos, recursos y reglas o mecanismos institucionales) ofrecen una guía de observación precisa para dar cuenta de la evolución de las interacciones en torno a cada problema particular que se estudia.

Esta narración de la evolución de las interacciones sirve de base para formular explicaciones provisionales, hipótesis plausibles respecto de ese proceso. De ahí que el siguiente paso consiste en utilizar el Ensamble como una herramienta de análisis exploratorio que, para tal efecto, sigue la ruta general señalada por la abducción (Chong 2005; Walton 2014).

En términos generales Chong (2005) sostiene que la abducción cumple el papel de generador de nuevas ideas, de nuevas rutas de indagación expresadas en hipótesis plausibles; la deducción, en cambio, se ocupa de evaluar tales hipótesis y la inducción aporta datos empíricos que las justifican. En la abducción, el propósito es buscar

patrones a partir de un fenómeno observado y construir hipótesis plausibles respecto de tales patrones.

Según Chong (2005) Peirce [Charles Sanders Peirce filósofo pragmatista] plantea una ruta distinta en el caso de la abducción, que parte del fenómeno observado:

El fenómeno X es observado

Entre las hipótesis A, B y C, A es una explicación plausible de X.

Por lo tanto, hay una razón para considerar A.

Aunque los hechos y patrones observados constituyen el punto de partida para construir dichas hipótesis, no significa, subraya Chong (2005) que éstas sean simplemente empíricas o tengan como base la experiencia sensorial. La construcción de hipótesis plausibles requiere el despliegue de una estructura de significados. "Para Peirce toda la cognición, desde la percepción hasta el razonamiento lógico, está mediada por 'elementos de generalidad'" (Peirce, 1934/1960 citado en Chong 2005, 8).

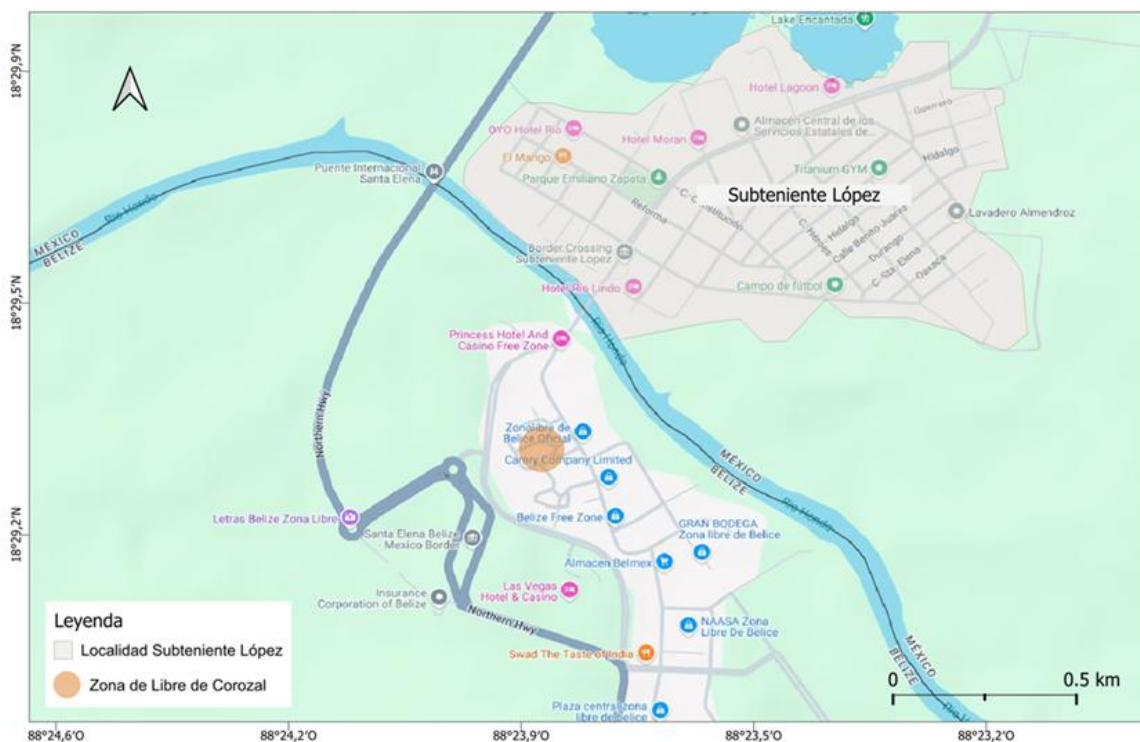
Esta posición puede apreciarse mejor al hacer explícita la forma en que opera la abducción en el análisis exploratorio de datos. En éste la construcción de las hipótesis es conducida por los datos, a diferencia del análisis experimental donde la conducción del razonamiento parte de las hipótesis. "El razonamiento abductivo del EDA [exploratory data analysis] va de los datos a las hipótesis, mientras que en el razonamiento inductivo de la experimentación va de las hipótesis a los datos esperados... Aunque el análisis exploratorio genere más de un patrón convincente, nosotros

‘abducimos’ aquel más plausible” (Chong, 2005, 9). La exploración de los datos se desarrolla hasta que una historia plausible de ellos emerja. La abducción aplicada en el análisis exploratorio de datos no indaga al interior de éstos sin ningún criterio, no se trata solamente de exprimir los datos. La construcción de hipótesis plausibles, de preguntas pertinentes, requiere de elementos conceptuales que orientan su generación.

El Ensamble hace uso de esta lógica de indagación, la construcción de hipótesis plausibles, a partir de la información aportada por la narración; la evidencia que la sustenta proviene de las unidades detalladas de información que integran el Ensamble y corresponden a **interacciones** específicas que ocurren en torno a los problemas de los territorios.

Comercio no formal en la frontera México-Belice

La localidad de Subteniente López forma parte del municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo y se ubica en la ribera del río Hondo que forma la frontera natural con el país de Belice. Al otro lado del puente sobre el río Hondo se localiza la Zona Libre de Corozal perteneciente al distrito fronterizo de Corozal, Belice (Mapa 1).



Mapa 1. Localización de la Zona Libre de Corozal (Belize) y la localidad de Subteniente López

Fuente: Google Map. Elaboración propia

Desde el establecimiento de Subteniente López, en la segunda década del siglo veinte, se comenzó a dar el intercambio comercial entre México y Belice de productos locales y sin control aduanero, dado que este comenzó a operar de manera incipiente hacia 1946 (Sierra Sosa, 1994). En el caso de Belice, el inicio de la actividad comercial no formal más significativa se expresó en los años ochenta mediante el comercio hormiga que introducía productos adquiridos en territorio mexicano evadiendo impuestos o pagando tarifas reducidas (no formales, puesto que no existía una relación de producto e impuesto reglamentado) por la aduana. La expansión de esta actividad

llevó a que agentes aduaneros llegaran a los hogares o a pequeños negocios como tiendas de abarrotes a revisar la legalidad de importación de los productos (Ken, 2001). En los años noventa y la primera década del siglo XXI llegaban autobuses de todo el territorio beliceño a realizar compras principalmente a la localidad de Subteniente López y Chetumal.

Subteniente López siempre ha debido su dinamismo al comercio que pasa por la frontera, aunque en un pasado albergó a la MIQRO, una importante empresa estatal aserradora. Esta parte de la frontera también se caracterizó por el paso de mercancías con destino a Chetumal, durante el apogeo de la Zona Libre declarado en 1972 para Quintana Roo. La clausura de la empresa MIQRO y el ingreso de México al GATT en 1984 provocó la caída comercial y la pérdida de actividades en este poblado.

Por su parte, el distrito de Corozal había sido poblado por mayas que transitaban la región indistintamente. Posteriormente se establecieron restricciones de paso en ciertos puntos en la ribera del río Hondo (Sierra Sosa, 1994). Corozal debió su importancia económica al cultivo de la caña de azúcar, actividad que le mereció el reconocimiento de eje económico de Belice. Sin embargo, este apogeo llegó a su declive cuando en 1985 se cerró el ingenio, esto redujo el empleo y favoreció la migración hacia Cancún. A partir de esta fecha se buscaron alternativas para atraer inversiones y generar empleo, lo que finalmente se concretó mediante la instalación de la Zona de Libre Comercio (ZLC) en 1995 a unos escasos metros del puente fronterizo que une a Belice con México.

Merece señalarse la existencia histórica de un segmento de la población del norte de Belice que se especializó en asuntos de agencia aduanales y en transporte y manejo de cargamento de mercancías en el recinto aduanero de la frontera. En los años noventa existían unas diez agencias ubicadas a unos pasos de la aduana que realizaban los trámites de importación y exportación. El cargamento más importante que llegaba a la frontera vía terrestre provenía vía marítima desde Panamá al Puerto de Altura de la ciudad de Belice con destino a Chetumal que era una Zona Libre. Así se estableció una dinámica fronteriza relacionada con el comercio.

En este mismo periodo, al otro lado de la frontera, en territorio mexicano, llegaban autobuses de toda la república mexicana con pasajeros excursionistas atraídos por las compras en la ZLC. El segundo lustro de los años noventa y principio del nuevo siglo, evidenció un apogeo en el poblado de Subteniente López, localidad donde estos autobuses se estacionaban y de allí se movilizaban a pie o en taxis y mototaxis para internarse a la ZLC. La fama que adquirieron estas compras llevó a que se diera el comercio formal y no formal.

Otra pieza importante que visibilizar es la apertura del puente alternativo sobre el río Hondo, el denominado Chetumal II, con instalaciones migratorias y aduaneras modernas. Su inauguración fue el 15 de mayo de 2013 trayendo consigo la restricción del paso en el "Viejo Puente" de Subteniente López y con un horario limitado. Esta política provocó el desplome de los ingresos de las 500 familias que se dedicaban a prestarle servicios a los turistas beliceños y los visitantes mexicanos que pasaban por el pueblo rumbo a la Zona Libre

de Belice, dado que el Servicio de Administración Tributaria (SAT), que opera las aduanas, decidió prohibir el paso de autobuses de pasajeros por el viejo puente y no permitir que los automóviles compactos ingresen a México por la misma vía (Noticaribe, 2013).

Con comercios de ropa familiar y deportiva, el 75 por ciento de los más de 200 locales acaparan la atención de los cientos de ciudadanos que visitan la ZLC. Otros productos favoritos son las llantas, partes automotrices, licores, perfumes, algunos electrónicos y comida. Sin embargo, los comercios en esta zona libre han disminuido debido a las restricciones -señalan comerciantes- que existen en el lado mexicano, así como la persecución que realizan aduaneros, policías y hasta fiscales del ayuntamiento de Othón P. Blanco. Algunos comerciantes han optado por brindar «facilidades» a sus clientes del interior de la República Mexicana y son aquellos quienes se encargan de pasar las mercancías a territorio mexicano por algún sitio del Río Hondo, sin que los aduaneros, el personal del Ejército Mexicano o de la Secretaría de Marina, den cuenta del tráfico de mercancías ilegales o que simplemente no pagan los impuestos por importación de productos. Los comerciantes de la zona libre de Belice prefieren invertir un poco en pagar a los burros, quienes se encargan de pasar la mercancía hacia México sin que el personal del Servicio Administración Tributaria se percate o bajo la complacencia de estos (<https://noticiaschetumal.com/2019/03/24/zona-libre-en-decadencia>).

El intercambio comercial no formal en las fronteras se estructura mediante una serie de etapas o momentos que lo hacen posible. Esta situación justifica concebir este tipo de intercambio en términos de una cadena comercial que involucra a distintos actores en sus

diferentes eslabones, los cuales pueden ocurrir en sitios incluso alejados de las fronteras.

Del punto anterior se desprende la necesidad de ubicar la ruta, eslabones y actores que configuran la cadena comercial no formal. Una representación útil de la cadena y sus actores directos y de soporte es proporcionada por la metodología ValueLinks elaborada por la GIZ (2018).

Las cadenas comerciales no formales pueden referirse a un producto o a canastas de productos. Resulta relevante, por ello, ubicar si las cadenas de comercio no formal se distinguen por producto o canasta.

El punto de partida de la indagación puede ser la identificación de los sitios donde ocurre el intercambio comercial (último eslabón) y a partir de esta ubicación construir la cadena que lo hace posible.

En cada eslabón de la cadena existen problemas en los que están involucrados actores, individuales y colectivos, residentes y no residentes. Estas interacciones se estructuran mediante mecanismos no formales, hábitos para los actores individuales y rutinas para los colectivos. También pueden ser acotadas y encauzadas mediante mecanismos formales. Ambos tipos de mecanismos configuran el diseño institucional inmerso en el problema de cada eslabón y del conjunto de la cadena.

La identificación de los problemas presentes en cada eslabón es el punto de partida para construir el Ensamble correspondiente, mediante el cual se registran y valoran las interacciones asociadas a los problemas presentes en los distintos eslabones de la cadena.

A continuación, se presentan los eslabones de la cadena del comercio no formal para las mercancías en general y para las ilícitas.



FIGURA 1. CADENA COMERCIAL DE MERCANCÍAS EN GENERAL
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN GIZ (2018)

Las mercancías de la zona libre que se venden a distribuidores en México: ropa, calzados, calcetines, perfumes, bolsas, alimentos europeos, es decir, constituyen una canasta de productos que provienen de distintos países, pero generalmente de China y Estados Unidos.

Las personas que acuden a comprar en grandes cantidades pasan los productos en bolsas de cierta medida que han sido establecidas como el límite de productos permitidos por persona para evitar los impuestos correspondientes. Para transitar grandes cantidades, los fayuqueros pagan a personas que se dedican al cruce de los productos de la Zona Libre de Corozal (ZLC). Ha habido quienes se han querido aventajar de este proceso y cobrar más por el pase de las bolsas, que en principio era de 5 dólares US por bolsa.

En el caso del tráfico de mercancías de la ZLC, apareció la figura del pasador o traficante hormiga, este tiene la función de trasladar las mercancías en pequeñas cantidades del lado beliceño al lado mexicano (90 por ciento de la población de Subteniente López

practican esta actividad), para posteriormente entregársela al comerciante (fayuquero) o chofer. Los comerciantes de la misma ZLC saben de este proceder, incluso el gobierno de la Zona Libre (ZLC) lo permite puesto que desde su postura esto constituye una exportación. Comerciantes de la ZLC cooperan con los pasadores y son ellos quienes hacen acuerdos con los agentes aduaneros, a su vez, estos con los fayuqueros.

De la ZLC se trasladan grandes cantidades de mercancías a los centros urbanos como la Ciudad de México, Tabasco y Veracruz. Al principio se pasaban en cayucos, luego en combis, a motos, o caminando, o lo tiran por el puente (nuevo puente-Chactemal II). Los fayuqueros lo llevan por la selva a Subteniente López evitando así pasar por la aduana. Los fayuqueros van cambiando de lugar, de casas, para ir guardando la mercancía, y hacerlo un poco más seguro para ellos. Estas mercancías son subidas a tráileres y trasladadas a otras entidades de la República Mexicana.

La subfacturación de los comerciantes en la ZLC también es una práctica común. Adicionalmente los cruces múltiples realizados al día no se contabilizan en las estadísticas de pases que reporta la Secretaría de Relaciones Exteriores.

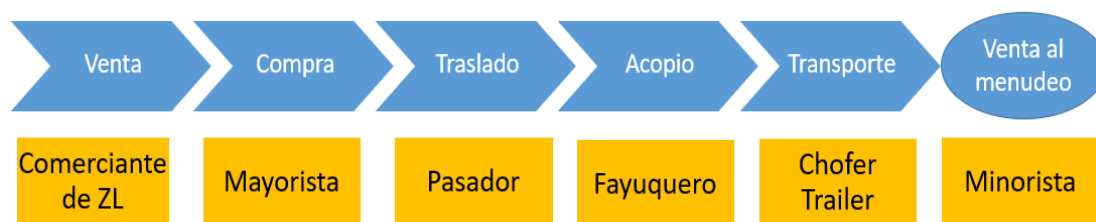
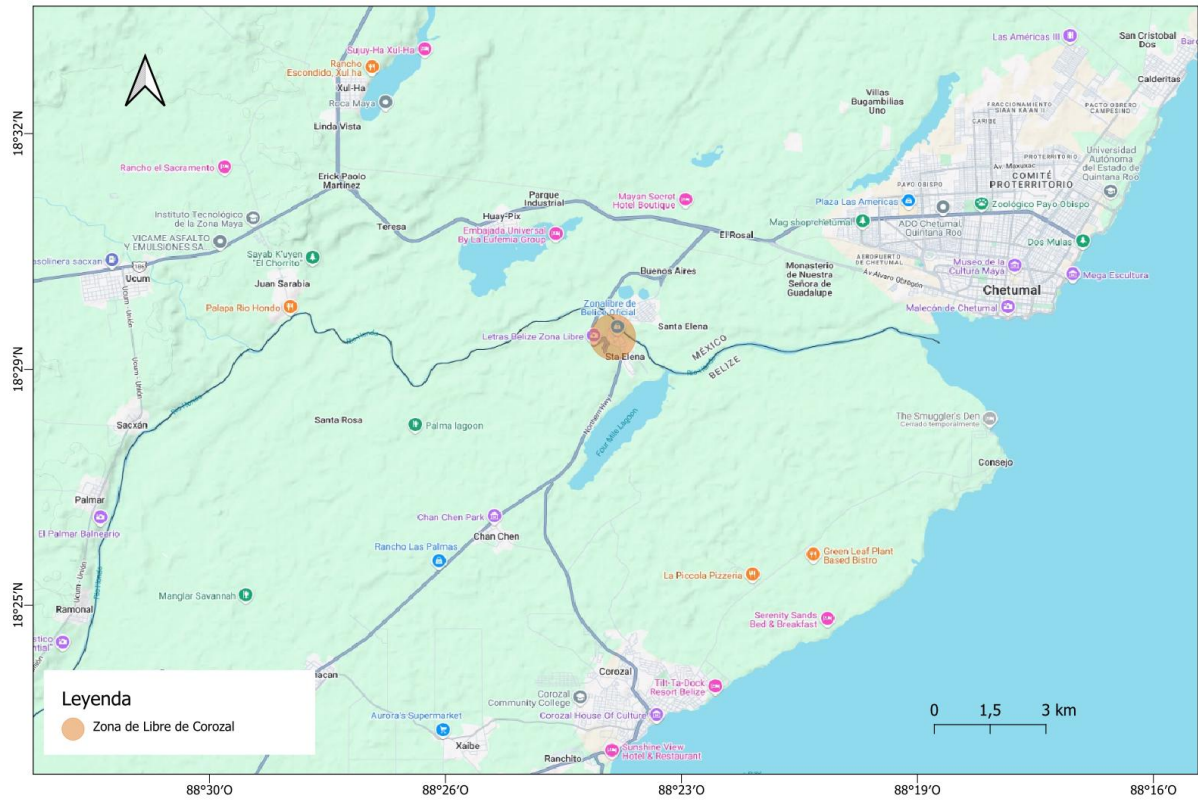


FIGURA 2. CADENA DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS ILÍCITAS
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN GIZ (2018)

Las mercancías ilícitas provenientes de la ZLB: licores, cigarros y cervezas. También constituyen una canasta. Los fayuqueros reúnen el producto y lo transportan en tráileres de localidades en el lado mexicano a ciudades de la península de Yucatán y del sur hasta el centro de México. Los oficiales de revisión entre estados también cooperan. Se involucran otras localidades rurales como Xul-Ha y Huay Pix, Juan Sarabia, Ucum y Carlos A. Madrazo (Mapa 2) de donde salen algunos tráileres con dirección a Mérida, Tabasco, Veracruz y CDMX. Los habitantes que forman parte de las actividades ilícitas efectúan la producción material de las necesidades de vida, por lo que crearon espacios conforme a dichas necesidades a partir de las actividades económicas, entre ellas, bodegas (para trasladar productos de la ZLC), casas de seguridad, helipuertos, pequeñas pistas de avión y muelles, así como puntos de reuniones clandestinas.

Se involucran los trabajadores de la ZLC, el gobierno de la ZLC, el gobierno beliceño y mexicano en donde participan autoridades como la policía federal, agentes aduanales, militares y marinos. Los agentes aduanales se encargan de agarrar el dinero para que los fayuqueros puedan seguir trabajando. Los fayuqueros pagan una buena cantidad o lo que a ellos les pidan, otorgándoles, por ejemplo, una hora para que los fayuqueros trabajen hasta que llegue el agente del siguiente turno. En caso de que la situación se complique por una dificultad en el paso de la fayuca por las medidas restrictivas de las autoridades, los fayuqueros se dedican a robar en la localidad de Subteniente López como medio para generar ingresos.



Mapa 2.- Zona Libre de Corozal (Belize) y su entorno.

Fuente: Google Maps. Elaboración propia

En la red de contrabando que opera en el sector fronterizo Chetumal-Corozal intervienen los importadores de cigarrillos y licores radicados en Corozal (chinos, indios y mexicanos del centro del país), balseros, cargadores, “halcones” (vigilantes e informantes a sueldo al servicio de contrabandistas y narcotraficantes), choferes, agentes aduanales y policías estatales en México. El vínculo entre estos actores suele ser directo, persona a persona, derivado de relaciones de parentesco o amistad. Es así como el contrabando ha sido el principal

generador de empleo e ingreso para un número importante de personas en comunidades como Subteniente López.

Diseño Institucional en la Cadena de Valor de Mercancías en General

Quizá uno de los mayores problemas detectados en la cadena de valor de mercancías en general se presenta en el eslabón de traslado de la mercancía. El problema emerge cuando el personal de aduana, con los que ya se han establecido hábitos que permiten la operación, son removidos, o bien se cambia a los superiores. Aquí pasa un tiempo, algunos días, en que los fayuqueros tienen que ponerse de acuerdo con estas nuevas personas. Si urge el traslado, se opta por pasar de noche por el río o por tirar las bolsas y dejar que la corriente los lleve a un lugar donde son rescatados. En cuestión de días se restablece el procedimiento no formal y el traslado se hace como de costumbre. En esto participan los agentes en los puntos de revisión y las autoridades que también reciben una compensación monetaria.

Otro de los problemas que se identifican, aunque no se construye el Ensamble correspondiente, se relaciona con el transporte, pues hay revisión en las fronteras estatales. Existen pasadores que se trasladan en líneas de autobuses con las bolsas empacadas en la zona libre cuya rutina éstos ya conocen. El pase se facilita pues ya están acostumbrados a recibir una compensación monetaria por permitir llevar valores de mercancías que exceden la franquicia permitida. El traslado en tráileres también opera de la misma manera en las revisiones aduaneras de las fronteras estatales. El problema se da

cuando los oficiales son trasladados y llegan nuevos, situación que exige un acercamiento y negociación para permitir la continuación de la rutina.

Mecanismos institucionales	Actores					
Ley de Migración última reforma 2022	Oficiales de migración		Personal de la SEDENA y SEMAR	Pasadores	Mayoristas	Transportistas
Ley Aduanera aprobada 1995, última reforma 2021	Oficiales de Aduanas	Superiores de los Oficiales de Aduana	Personal de la SEDENA y SEMAR	Pasadores	Mayoristas	Transportistas
Uso y costumbres del personal de migración (INM): hábitos y rutinas	Oficiales de migración		Personal de la SEDENA y SEMAR	Pasadores	Mayoristas	Transportistas
Uso y costumbres del personal aduanero (México): hábitos y rutinas	Oficiales de Aduanas	Superiores de los Oficiales de Aduana	Personal de la SEDENA y SEMAR	Pasadores	Mayoristas	Transportistas
Ley de la Zona Libre de Corozal (Belice) asuntos aduaneros	Gerente General de la Zona Libre	Guardias de Seguridad		Pasadores	Mayoristas	Transportistas
Uso y costumbres del funcionamiento de Aduanas en la Zona Libre (Belice): hábitos y rutinas	Gerente General de la Zona Libre	Guardias de Seguridad		Pasadores	Mayoristas	Transportistas

TABLA 2. ENSAMBLE DE DINÁMICAS TERRITORIALES DEL PROBLEMA: CAMBIO DE PERSONAL EN LA ADUANA

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

En el eslabón de Acopio (figura 2) se presenta el arrendamiento ilegal de inmuebles para ser usados como bodegas. Para ello se utilizan casas habitación de la localidad de Subteniente López. Dada la naturaleza de esta actividad, ocasionalmente existe revisión por los agentes de aduana, por lo que los fayuqueros han tenido que cambiar de lugar a estas pseudo bodegas. De esta manera, se han incorporado a este negocio viviendas de las localidades circundantes a la Zona Libre, del lado mexicano. La población generalmente se entera de estas actividades, pero cooperan al mantenerlo en secreto pues algunos de los miembros de familia son parte de estas prácticas no formales. Las autoridades de las localidades como delegados y subdelegados también tienen conocimiento, pero no dan aviso a las autoridades de aduanas e incluso reciben una compensación monetaria por permitirlo.

Igual que con las mercancías en general, el transporte de estos productos ilícitos en ocasiones enfrenta los problemas de cambios de los agentes aduanales en los puntos de revisión. Esto implica nuevas negociaciones y ajustes en horarios de traslado que afecta a la cadena de acopio, almacenamiento y traslado. Sin embargo, se ha logrado la continuidad de las actividades.

Como consecuencia del cierre de la frontera por la pandemia, la actividad en la frontera se redujo mucho. Permaneció cerrado de marzo de 2020 hasta febrero de 2022. Gradualmente se ha ido recuperando la visita de mexicanos, pero el comercio no formal permaneció reducido o aún no visible.

Sin embargo, esta frontera siempre regresa a esta dinámica que lo caracteriza, el comercio formal y no formal pues es una fuente importante de empleos e inversiones formales y no formales de la región fronteriza que impacta en el norte de Belice y en el sur de Quintana Roo.

Lo que ha transcurrido de 2023, es visible una reactivación de nuevos y modernos locales con ropa, zapatos, bolsas, perfumería de mejor calidad, así como también una nueva modalidad de embarque de bolsas de mayor tamaño y estibados en camionetas tipo van para su cruce transfronterizo. Esto abre una nueva modalidad con la misma estructura de arreglos institucionales formales y no formales que permiten el traslado de estas mercancías hasta al interior del país de México.

Sobre la evolución de las interacciones

Se plantea una narración parcial de las interacciones a partir del Ensamble y algunas pistas de indagación que surgen a partir de ella. La narración es parcial al solamente plantear la información obtenida de un actor del Ensamble que consiste en el problema del acopio de mercancías en vivienda (tabla 3). El informante da cuenta de los recursos (tangibles e intangibles) que ponen en juego los actores y la movilización de recursos materiales como financieros o los inmateriales como las capacidades, conocimientos o vínculos con otros actores.

Los propietarios de las viviendas que arriendan sus espacios como bodegas para el acopio de las mercancías adquiridas por los

fayuqueros en la ZLC establecen este acuerdo porque la paga de la renta es significativa. De hecho, les hacen anexos a sus viviendas utilizando sus recursos financieros porque les representa una inversión redituable. Además, los propietarios les aseguran a los fayuqueros la protección del acopio dado que mantienen una comunicación con los vecinos y las autoridades de las localidades donde se ubican las viviendas-bodegas con el pago de una recompensa para que la renta del espacio se mantenga en secreto.

Mecanismos institucionales	Actores					
Uso clandestino de viviendas como bodega: hábito y rutina	Propietario vivienda	Arrendatario mayorista	Vecinos de las viviendas	Vigilantes que dan aviso	Delegados o Subdelegados de las localidades	Organizaciones criminales

TABLA 3. ENSAMBLE DE DINÁMICAS TERRITORIALES DEL PROBLEMA: ACOPIO DE MERCANCÍA EN VIVIENDAS
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En cuanto al arrendatario mayorista, este paga una buena renta porque tiene la capacidad financiera y porque también considera la seguridad de la mercancía. Utiliza su capacidad de percatarse de la lealtad y confiabilidad de las personas y de la relación que éste mantiene con los vecinos. También considera el conocimiento del negocio (comercio no formal) que tiene la persona que le renta para llegar a acuerdos sobre el pago considerando la seguridad de la mercancía.

A su vez, los vecinos de las viviendas utilizan sus relaciones de parentesco y/o amistad para enterarse de lo que acontece en la localidad y en la frontera México-Belice. Comunican, a los que rentan las viviendas como bodegas, cualquier sospecha o rumor tanto del

entorno como de las autoridades de aduana o militares que pueda poner en riesgo el acopio de mercancía. Tienen arreglos con otros de la comunidad para prestar protección sobre ese resguardo.

De manera similar, los vigilantes que dan aviso son como investigadores privados. Usan su capacidad de detección de anomalías, tanto de la gente en general, los vecinos y las autoridades. Están siempre en alerta y comunican el mínimo detalle a los fayuqueros, previniendo así la incautación de las mercancías por la revisión de las viviendas que sirven de bodegas o cualquier sospecha de alguna información filtrada.

Por su parte los delegados o subdelegados de las localidades, quienes siempre están atentos a los nuevos acontecimientos en su entorno, son parte de esta organización pues con la aceptación de una recompensa permiten el uso de las viviendas como bodegas de estas mercancías. Usan su influencia política con la población y las autoridades fronterizas, así como la información privilegiada para dar aviso o protección a los otros integrantes de esta organización.

Finalmente, las organizaciones criminales usan recursos monetarios para pagar por la protección de los otros integrantes de la organización o por la confiabilidad de la información. Emplean el conocimiento que tienen de las redes y de las autoridades que participan para adelantarse a sucesos perjudiciales. Tienen la capacidad de conocer las decisiones de remoción de autoridades y preparan los nuevos acuerdos para que la organización siga funcionando sin mucha interrupción a la estructura y para que el

encadenamiento siga funcionando y mantengan a los clientes con el abasto de las mercancías.

Esta narrativa parcial revela los recursos que ponen en juego los actores para mantener el traslado de mercancías de la frontera México-Belice hacia el centro y norte de México. Se constata que los recursos tangibles e intangibles se movilizan para la atención del problema que permite mantener la actividad comercial transfronteriza.

La construcción de hipótesis plausibles requiere de una narración más amplia de la evolución de las interacciones que el Ensamble permite ubicar. Por ahora no se cuenta con la información suficiente para cumplir con esta tarea. De todas formas, se plantea una proposición que sugiere vías de indagación prometedoras para entender la articulación de los mecanismos institucionales formales y no formales en la dinámica del comercio no formal transfronterizo.

Las reglas de operación que regulan el cambio de personal en las aduanas, no garantizan el cumplimiento de las disposiciones formales y deja amplio margen para la actuación discrecional de todos los actores, que estructuran sus relaciones con base en la lealtad y confidencialidad para mantener prácticas corruptas.

Reflexiones finales

El diseño institucional del comercio no formal transfronterizo emerge de la articulación de los mecanismos institucionales formales y no formales. Esta perspectiva contrasta con la mirada habitual que acota dichos diseños a su componente formal.

Para dar cuenta de esta articulación se adopta una perspectiva centrada en el estudio de las interacciones que establecen actores individuales y colectivos. Para ello se propone el uso del Ensamble de dinámicas territoriales, herramienta metodológica coherente con esa perspectiva.

En la experiencia que se valora, se aprecia que la articulación de los mecanismos institucionales formales y no formales se manifiesta en una brecha significativa entre ambos tipos de mecanismos. Esta situación propicia el comportamiento discrecional de los actores que estructuran sus relaciones con base sobre todo en los mecanismos no formales.

El análisis de los patrones de acción, las rutinas, se convierte en una veta de análisis cuyos resultados ofrezcan sugerencias para reducir la brecha señalada entre los mecanismos institucionales, situación que resulta pernicioso para impulsar cualquier iniciativa de desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arts y Leroy (2006) *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Dordrecht, Springer.

Chong Ho Yu (2006) Abduction, Deduction, and Induction: Their implications to quantitative methods. Paper submitted to AERA 2006.

Hodgson (2008) The Concept of a Routine. En Becker, M. *Handbook of Organizational Routines*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, pp. 15-28.

Ken Rodríguez, Crucita A. (2001). "La mujer beliceña en la región fronteriza: aspectos sociodemográficos y su participación

- económica en Mujeres en las Fronteras: Trabajo, Salud y Migración (Belice, Guatemala, Estados Unidos y México) Coordinadora Esperanza Tuñón Pablos. Editorial Plaza y Valdés. México, pp. 187 - 204.
- Ken, Crucita y Morales, Federico (2022). Diseño institucional del comercio no formal en regiones fronterizas: una propuesta metodológica en Martínez et al. (coords). *El orden mundial reconfigurando las teorías, las políticas públicas regionales y sus resultados migratorios*. Volumen I. Colección: Escenarios territoriales ante la reconfiguración del orden mundial. México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C. pp. 103-114.
- Morales, Federico y Jiménez, Fredy (2018) *Fundamentos del territorial. Actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles*. México, CEIICH-UNAM.
- Morales, Federico (2021) Ensamble de dinámicas territoriales. Documento de trabajo. México, Instituto Nacional de Formación Política de Morena.
- Morales, Federico (2023) Dinámica de rutinas: aportes para el estudio de la gobernanza multiniveles. *Revista De Estudios Regionales Nueva Época* 1 (2):184-202. <https://doi.org/10.59307/terne1.253>.
- Noticaribe. (2013). Apertura de nuevo puente fronterizo trae la ruina a la comunidad de Subteniente López. 23 mayo, 2013. Consultado en <https://noticaribe.com.mx/2013/05/23/apertura-de-nuevo-puente-fronterizo-trae-la-ruina-a-la-comunidad-de-subteniente-lopez/>
- Scott, W. R. (2001) *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, Sage.
- Sierra Sosa, Ligia. (1994). *Subteniente López. Un pueblo en la frontera México-Belice*. Chetumal, Quintana Roo, Centro de Investigaciones de Quintana Roo.