



Las zonas económicas especiales en México: de política pública a proyecto derogado*

JAIME TORRES FRAGOSO**

Artículo de reflexión sobre la viabilidad del proyecto de las zonas económicas especiales en el sur de México.

Recibido: 26 de junio del 2019 · Evaluado: 16 de marzo del 2020 · Aceptado: 2 de mayo del 2020

Citar como: Torres Fragoso, J. (2020). Las zonas económicas especiales en México: de política pública a proyecto derogado. *Hallazgos*, 17(34), 157-183. DOI: <https://doi.org/10.15332/2422409X.5233>

* El artículo se desprende del interés del autor en apoyar el desarrollo del Istmo de Tehuantepec y en su calidad de ex candidato al Consejo Técnico de la Zona Económica Especial de Salina Cruz, Oaxaca, México.

** Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor investigador en la Universidad del Istmo.
Correo electrónico: jaimetorres@bianni.unistmo.edu.mx
ORCID: 0000-0002-6941-7272

Resumen

Este artículo aborda la iniciativa de desarrollar *zonas económicas especiales* en el sur de México, proyecto que, a pesar de que prometía una serie de beneficios en materia de inversiones y generación de empleos para esta región, la más pobre del país, fue cancelado por el gobierno federal que entró en funciones en diciembre de 2018. A través de una exhaustiva revisión del material bibliográfico disponible, y partiendo de la hipótesis de que los posibles impactos positivos de esta política pública superan los negativos, el objetivo de este trabajo es precisamente analizar cuál sería la relevancia de restablecer este proyecto. Para tal propósito, y después de reflexionar en el apartado introductorio sobre las asimetrías del desarrollo en México, la primera sección aborda las características que definen a las zonas económicas especiales promovidas en el plano internacional. Los apartados segundo y tercero abordan, respectivamente, los propósitos y las estrategias en la promoción de estas zonas en el país, y el inicio de estas unidades económicas, considerando las etapas establecidas y las zonas en específico que se pretendían activar. A continuación, se exponen las razones que se plantearon para cancelar este proyecto, y finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Palabras clave: desarrollo regional, inversión y empleo, México, zonas económicas especiales.

The special economic zones in Mexico: from public policy to a repealed project

Abstract

This article addresses the initiative to develop *special economic zones* in southern Mexico, a project that, despite promising a series of benefits in terms of investments and job creation for this region, the poorest in the country, was canceled by the federal government that came into office in December 2018. Through an exhaustive review of the available bibliographic material, and based on the hypothesis that the possible positive impacts of this public policy outweigh the negative ones, the objective of this work is precisely to analyze what would be the relevance of reestablishing this project. For this purpose, and after reflecting in the introductory section on development asymmetries in Mexico, the first section addresses the characteristics that define the special economic zones promoted at international level. The second and third sections approach, respectively, the purposes and strategies in promoting these areas in the country, and the beginning of these economic units, considering the stages established and the specific zones that were intended to be activated. The reasons that were put forward to cancel this project are set out afterwards, and finally the conclusions and recommendations are presented.

Keywords: regional development, investment and employment, Mexico, special economic zones.

Zonas econômicas especiais no México: de política pública a projeto revogado

Resumo

Este artigo aborda a iniciativa de desenvolver *zonas econômicas especiais* no sul do México, projeto que, embora promettesse benefícios em matéria de investimentos e geração de empregos para a região, a mais pobre do país, foi revogado pelo governo federal a partir do mandato de 2018. Por meio de uma revisão exaustiva do material bibliográfico disponível e da hipótese de que os possíveis impactos positivos dessa política pública superem os negativos, o objetivo deste artigo é justamente analisar qual seria a relevância de reestabelecer esse projeto. Para isso e após se refletir na introdução sobre as assimetrias do desenvolvimento no México, a primeira seção aborda as características que definem as zonas econômicas especiais promovidas pelo plano internacional. A segunda e terceira seções abordam, respectivamente, os objetivos e as estratégias na promoção dessas áreas no país e o início dessas unidades econômicas, tendo em vista as etapas estabelecidas e as zonas em específico que se pretendiam ativar. A seguir, são expostas as razões apresentadas para cancelar esse projeto e, por último, as conclusões e as recomendações.

Palavras-chave: desenvolvimento regional, investimento e emprego, México, zonas econômicas especiais.

Introducción

Como oportunamente lo advirtió Moreno (2008), el desarrollo regional en México presenta asimetrías territoriales, debido a factores como una marcada concentración económica, la centralización de las decisiones políticas y una inequitativa distribución de la riqueza. El mismo autor señala que el desarrollo regional en este país tiene marcadas distorsiones, carece de una visión territorial integral, y prevalecen, en cambio, las acciones aisladas e inconsistentes, lo que complica la factibilidad de enfrentar con acierto esta problemática.

Dado que ese escenario se repite en casi toda América Latina, Albuquerque (1997) propuso tiempo atrás una interesante guía que reconoce los aspectos que se deben tener en cuenta para el análisis de las posibilidades de desarrollo local, las acciones por emprender para adecuar un entorno que propicie la innovación territorial y el surgimiento de iniciativas locales de desarrollo, así como las fases y acciones que es necesario considerar para el fomento de actividades que estimulen el crecimiento económico y el empleo. Según este modelo, los factores por considerar se vinculan con: 1) los objetivos del desarrollo económico local; 2) los recursos disponibles (humanos, tecnológicos, físicos, financieros, etc.); 3) los agentes de desarrollo (administraciones públicas del nivel federal, regional y municipal, agencias de desarrollo local, empresas locales, universidades, organizaciones no gubernamentales, etc.), y 4) el proceso de planeación del desarrollo económico local. En suma, y tal como lo proponen diversos autores, entre ellos Morales de Llano (2014), es prioritario impulsar el desarrollo local endógeno¹.

La mexicana es la décimo sexta economía en cuanto a exportaciones en el mundo, y es líder en Latinoamérica, particularmente gracias a la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá (renovado recientemente con el nombre de tratado entre México, Estados Unidos y Canadá [T-MEC]). Este tratado permitió, además, duplicar los flujos de inversión extranjera directa (IED), entre 1999 y 2014, y consolidar el desarrollo industrial del país, sobre

1 Vázquez (2007) indica que el desarrollo endógeno representa una aproximación territorial al desarrollo y la respuesta de los actores locales a los retos de la globalización. Agrega que los procesos de desarrollo no se pueden explicar únicamente por medio de mecanismos externos a un territorio. Más bien, añade, suelen producirse de manera endógena, lo que implica aprovechar las capacidades del territorio empleando estrategias que posibiliten la prosperidad económica y social.

todo en sectores como el automotriz, el eléctrico-electrónico, el aeroespacial y el agroindustrial (Zamora, 2016). Esta bonanza económica se ha concentrado en los estados del norte, particularmente en aquellos que hacen frontera con los Estados Unidos, país que recibe el 80 % de las exportaciones mexicanas, y en la zona de El Bajío (ubicada en el centro del país)².

Al mismo tiempo, el sur de México ha quedado al margen de ese dinamismo económico. La baja conectividad e infraestructura deficientes, los bajos niveles de capital humano, un ambiente de negocios poco atractivo, la limitada innovación y el escaso desarrollo tecnológico, las instituciones débiles, la ausencia de seguridad y certidumbre jurídica, además de un uso fragmentado de la tierra, son, entre otros, los problemas de carácter estructural que frenan el potencial productivo y la integración a los mercados globales de los estados del sur del país. Esta situación genera evidentes desequilibrios regionales; así, de 1980 a 2014, el producto interno bruto (PIB) per cápita de la frontera norte y de la región de El Bajío aumentó 51 %, mientras que en los estados del sur el crecimiento fue de solo el 9 % (Zamora, 2016).

En tal sentido, y de acuerdo con la tabla 1, se observa que los estados ubicados en la frontera norte, como Nuevo León, Coahuila y Sonora, además de Ciudad de México y Querétaro, ubicados en el centro del país, presentan el PIB per cápita más alto, con cifras entre 10 422 y 14 910 USD (dólares estadounidenses). Mientras que Chiapas, Oaxaca y Guerrero, localizados en el sur de México, registran los niveles más bajos, que alcanzan una media de solo 3 866 USD³. De manera proporcional, estos mismos estados, junto a Veracruz, Puebla y Michoacán tienen los mayores porcentajes de población en situación de pobreza, los cuales van del 55 al 77 %, en tanto que Nuevo León, Baja California, Baja California Sur, Coahuila (del norte), junto a Ciudad de México (centro) presentan los porcentajes más bajos en este indicador, con lo cual se ubican en un rango que va del 14 al 27 %. Dicho de otra forma, los ingresos en los estados del norte, junto a zonas de El Bajío y centro (concretamente en Ciudad de México, capital del país), son, en promedio, tres veces más grandes que los del sur,

2 El Bajío es una región con nexos geográficos, económicos, históricos y culturales formada por porciones de los estados de Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato, Michoacán y Querétaro.

3 La cifra del PIB per cápita de Campeche es engañosa, ya que es resultado de la producción petrolera del Estado, que genera alrededor del 87 % de los ingresos totales en ese rubro en México. De no ser por la explotación de ese recurso, la cifra se ubicaría un poco arriba del promedio nacional; además, casi el 44 % de su población se encuentra en condiciones de pobreza. Algo similar, a menor escala, ocurre en Tabasco.

especialmente los ubicados en el litoral del océano Pacífico,⁴ donde, en promedio, 7 de cada 10 personas vive en condiciones de pobreza. Por tanto, las asimetrías en el desarrollo regional de México resultan ser más que evidentes.

Ante ese escenario, el anterior Gobierno federal (2012-2018) de México articuló la creación de las *zonas económicas especiales* (ZEE) para impulsar la creación de nuevos centros de desarrollo industrial dentro de regiones con alto potencial productivo, en los estados más rezagados de México (ubicados, en su mayoría, en el sur-sureste), que impulsen la diversificación de sus economías, aumenten su productividad y, primordialmente, ofrezcan a sus habitantes más y mejores empleos que les permitan incrementar su calidad de vida. Sin embargo, poco tiempo después de su instauración, este proyecto fue cancelado por el nuevo Gobierno (2018-2024), emanado de un partido de izquierda⁵. Ante esta situación, este trabajo pretende reflexionar sobre los costos de oportunidad generados por esta decisión y respecto a los posibles efectos que en materia económica pudo haber desatado este programa.

Para cumplir con sus objetivos, esta investigación presenta en primer término las características que definen a las ZEE habilitadas internacionalmente, en particular en China. Enseguida se explica el proyecto de creación de las ZEE en México y los fines perseguidos. La tercera parte expone el proceso de formación de estas zonas y los avances alcanzados en la anterior administración. Por último, y antes de enunciar las conclusiones del trabajo, se comenta la medida, de parte del actual Gobierno federal, de dar por finalizada esta política pública.

4 Esto es así, ya que los estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo, ubicados en la península de Yucatán, presentan una dinámica de desarrollo muy diferente a la de Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Campeche, como ya se indicó, se ha visto favorecido por la actividad petrolera (ahora en declive); Quintana Roo es la entidad más importante en cuanto a la captación de recursos provenientes de la actividad turística (por cierto, hoy en día amenazada por la llegada masiva del sargazo al mar Caribe); mientras que Yucatán, además de tener también una importante industria turística, presenta un desarrollo industrial interesante.

5 El cual, independientemente de su conservadurismo en la arena administrativa y económica, ha puesto de manifiesto que pretende regresar a un modelo de Estado interventor y centralista (como el experimentado hasta inicios de los años ochenta). Lo anterior es un cambio claro de timón después de que, por más de treinta y cinco años, en México se tuviera una política económica que promovía la dinámica del mercado y sus agentes.

Tabla 1. Algunos indicadores del asimétrico desarrollo regional en México

Entidad federativa	Región+	PIB per cápita 2015 (USD)++	Porcentaje de la población en pobreza (2016)+++
Aguascalientes	Centro	9.165	28,2
Baja California	Norte	8.682	22,2
Baja California Sur	Norte	10.162	22,1
Campeche	Sur-Sureste	47.282	43,8
Chiapas	Sur-Sureste	3.300	77,1
Chihuahua	Norte	8.116	30,6
Ciudad de México	Centro	19.368	27,6
Coahuila	Norte	11.796	24,8
Colima	Centro	8.432	33,6
Durango	Norte	7.247	36,0
Estado de México	Centro	5.696	47,9
Guanajuato	Centro	7.391	42,4
Guerrero	Sur-Sureste	4.214	64,4
Hidalgo	Centro	5.979	50,6
Jalisco	Centro	8.489	31,8
Michoacán	Centro	5.074	55,3
Morelos	Centro	6.396	49,5
Nayarit	Centro	5.715	37,5
Nuevo León	Norte	14.910	14,2
Oaxaca	Sur-Sureste	4.085	70,4
Puebla	Centro	5.412	59,4
Querétaro	Centro	11.487	31,1
Quintana Roo	Sur-Sureste	10.457	28,8
San Luis Potosí	Centro	7.459	45,5
Sinaloa	Norte	7.450	30,8
Sonora	Norte	10.422	27,9
Tabasco	Sur-Sureste	13.198	50,9
Tamaulipas	Norte	8.588	32,2
Tlaxcala	Centro	4.698	53,9

Entidad federativa	Región	PIB per cápita 2015 (USD)++	Porcentaje de la población en pobreza (2016)+++
Veracruz	Sur-Sureste	6.648	62,2
Yucatán	Sur-Sureste	7.361	41,9
Zacatecas	Centro	6.983	49,0

+Fuente: Gobierno de la República (2014).

++Fuente: Banco Nacional de México (Banamex)-Citigroup (2016). Las cifras se convirtieron en dólares usando un tipo de cambio de 17 2487 pesos por dólar estadounidense, que es el que reportó el Banco de México para el fin de 2015.

+++Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019).

Las zonas económicas especiales

La información disponible indica que la primera ZEE promovida a escala mundial fue la de la ciudad de Shannon, República de Irlanda, en 1959 (Zamora, 2016), con el objetivo de constituir un clúster industrial para que empresas internacionales gozaran de mayores facilidades para la importación de insumos y exportación de productos (González y Meza, 2009). No obstante que en 2007 existían más de 3000 ZEE en el planeta, principalmente en Asia, se considera que China cuenta con las mejores experiencias respecto al manejo de estas zonas. Este país formalizó la creación, entre 1979 y 1980, en el marco de su reforma económica estructural, de las ZEE de Shenzhen, Zhuhai y Shantou (provincia de Guangdong) y de Xiamen (provincia de Fujian)⁶.

La experiencia de Shenzhen es considerada como una de las más exitosas en el contexto mundial en cuanto a la gestión de una ZEE, lo que convirtió a esta ciudad en una de las más boyantes de China, gracias al cabal aprovechamiento de sus recursos, potencialidades y ventajas. Siendo, a juicio de González y Meza (2009), la habilidad del Gobierno para atraer inversión del exterior, la creación de nuevas ventajas competitivas, el establecimiento de un centro universitario para la formación de técnicos calificados y la generación de investigación y desarrollo tecnológico, el desarrollo de un sistema financiero moderno y eficiente, la formación de clústeres industriales

6 A diferencia de otras regiones de China, en ellas se promovieron lógicas de mercado y a los gobiernos locales se les permitió adoptar decisiones sobre inversión pública y para atraer IED (Orozco, 2009).

para aprovechar las economías de escala y las ventajas competitivas regionales las estrategias que permiten explicar su éxito.

Tal como lo señalan autores como Park (1997) y Orozco (2009), refiriéndose también a China, las ZEE son ejemplo de políticas públicas⁷ que, con las adecuaciones requeridas, pueden funcionar de manera conveniente para alentar el desarrollo económico de las regiones donde operan. De hecho, la zona costera del sureste, donde se ubican las ZEE referidas, representa el área más próspera de esta nación. Una ZEE es un término que aglutina diversas variantes de las zonas comerciales convencionales y se puede definir como:

Un área geográfica delimitada al interior de las fronteras de un país en donde las reglas de negocios son diferentes a las que prevalecen en el resto del territorio. Las diferencias se refieren principalmente a las condiciones de la inversión, el comercio internacional y las aduanas; los impuestos y las regulaciones. En este sentido, se busca dotar a la zona de un ambiente de negocios más liberal (desde una perspectiva política-económica) y más efectivo (desde una perspectiva administrativa) que el que prevalece en el resto del territorio nacional. (Farole y Akinci, citados por Gómez y Molina, 2018, p. 13)

De manera coincidente con la definición anterior, Villarreal (13 de enero de 2015) apunta que la ZEE dispone de una administración única que brinda ventajas a las empresas que se establecen en su interior y que opera con incentivos económicos exclusivos con relación al resto del país. Así mismo, ofrece un área especial de aduanas (las denominadas zonas francas), trámites y procedimientos ágiles, procesos logísticos eficientes, además de estímulos fiscales y financieros.

El surgimiento de iniciativas de ZEE, de acuerdo con González y Meza (2009), se explica por el despliegue de una política industrial y comercial de una nación, con la finalidad principal de promover a una determinada región o a ciertas regiones. El factor estratégico radica en que tal política responda a un objetivo integral que articule el desarrollo nacional, regional y local. En tal sentido, y a manera de resumen, la

7 Las políticas públicas, tal como lo apunta Tamayo (1997), representan una serie de objetivos, decisiones y acciones que ejecutan los gobiernos para atender los problemas considerados como prioritarios. La literatura clásica sobre el tema indica que en la hechura de las políticas públicas se sigue un proceso que aglutina las siguientes fases: 1) identificación y definición del problema, 2) generación de las alternativas de solución, 3) selección de una alternativa, 4) implantación de la alternativa adoptada y 5) evaluación de los resultados alcanzados.

experiencia internacional señala que las características y los elementos sustantivos en esta dinámica son los siguientes:

- Políticas preferenciales en materia fiscal, financiera, comercial, administrativa y regulatoria⁸.
- Compromiso activo y sostenido, así como pragmático del Estado; entendido como promotor y facilitador del desarrollo.
- Visión de mediano y largo plazos, pero también de acciones inmediatas efectivas e integrales.
- Implementación eficaz y amplia autonomía institucional operativa.
- Política de integración de las cadenas de valor a escala global.
- Apertura a la inversión privada tanto nacional como extranjera.
- Disponibilidad y capacitación de la mano de obra.
- Aprendizaje tecnológico y mejoramiento continuo.
- Infraestructura pública en logística multimodal, telecomunicaciones y energética (Villarreal, 2015).

De manera complementaria, González y Meza (2009) refieren que la característica distintiva de las ZEE es

[...] que ofrecen incentivos a los inversionistas externos, expectativas de rendimiento económico altos, cesión de derechos sobre terrenos y concesiones para explotar los recursos del país huésped, mercados de procesamiento de productos para reexportar, exenciones fiscales, condiciones infraestructurales, facilidades administrativas, mano de obra barata y calificada y expectativas de crecimiento económico para el desarrollo de los mercados internos. De ellas, se espera que generen efectos propagadores de empleo, inversión extranjera directa (IED), transferencia de tecnología, efectos de proveeduría regional y nacional, vínculos y cadenas industriales y comerciales, y, en general, que puedan propiciar la transformación de la economía local para incidir en la región y en la economía nacional como un todo; para ello se les dotó de cierta autonomía de gobierno para introducir la legislación pertinente para atraer IED. (p. 107)

Por su parte, Gómez y Molina (2018) agregan que los factores más significativos para explicar los resultados de las ZEE a escala internacional son el clima de inversión

8 Entre estas figuran, por ejemplo, la exención en el pago del impuesto sobre la renta y del pago de aranceles durante los primeros cinco años de operaciones, en caso de que importen temporalmente bienes requeridos para sus actividades productivas (Mendoza, 2018).

(que comprende una adecuada provisión de infraestructura y la eficiencia de los trámites comerciales) y el acceso a grandes mercados nacionales e internacionales.

Diversas publicaciones dan cuenta de las experiencias exitosas sobre este tema en el mundo, en las cuales se observa la aplicación de varios de los elementos y estrategias recién comentados⁹. Para Farole y Akinci (2011), la adopción del modelo de ZEE en China en una escala no antes vista, además de constituir una plataforma para la atracción de IED y para el desarrollo del sector manufacturero orientado a la exportación, sirvió como catalizador de las ambiciosas reformas económicas que después fueron implantadas en todo el país. Agregan que, para el caso de Latinoamérica, naciones como República Dominicana, El Salvador y Honduras instrumentaron zonas libres¹⁰ para tener acceso preferencial a los mercados estadounidenses. Esto les permitió generar grandes sectores manufactureros en economías que solían depender de la actividad agrícola. En República Dominicana, aunque en la actualidad el programa ZPE ha perdido competitividad por diversos factores como la dependencia en incentivos fiscales, inicialmente, como lo plantean Burgaud y Farole (2011), tuvo un gran impacto, y en su punto más alto llegó a establecer el 7,5 del PIB, 100 000 puestos de trabajo en la industria manufacturera y el 90 % de las exportaciones del país. En el caso de Honduras, Engman (2011) refiere que una de las lecciones aprendidas es la importancia del dinamismo empresarial local para estimular la inversión extranjera. El programa de zonas especiales lucía estancado cuando era conducido por el Gobierno, situación que se transformó cuando se adecuó la ley para permitir que el capital privado desarrollara las zonas.

Otros autores (Gómez, 2015; Banco de México, 2018) añaden que las zonas francas de Manaus, en Brasil, y de Colón, en Panamá, representan también casos de manejo de ZEE en América Latina con resultados favorables. Así mismo, en el Medio Oriente y en África del Norte, las ZEE han impulsado la diversificación productiva

9 Lo anterior no significa que las experiencias que se referirán y otras, como lo acontecido en China, estuvieron exentas de problemáticas. Como en toda política pública, se desencadenaron dificultades y áreas de oportunidad en ciertos sectores a raíz de su aplicación. Sin embargo, se considera que el balance final es positivo.

10 Farole y Akinci (2011) reconocen varios tipos de zonas económicas, pero su estudio se centra en dos: *zonas procesadoras de exportaciones* (ZPE o EPZ, por sus siglas en inglés) llamadas también *zonas libres* (o *zonas francas*), destinadas a las manufacturas para exportación (el cual representa un modelo tradicional, usado ampliamente por países en desarrollo durante cuatro décadas), y las ZEE de gran escala, que suelen combinar actividad comercial e industrial (que constituye una forma más reciente de zona económica que ha ganado popularidad en años recientes).

orientada a la exportación en naciones como los Emiratos Árabes Unidos, Egipto y Marruecos, mientras que en África subsahariana la mayoría de proyectos de zonas especiales han fracasado, a excepción de Mauricio y tres naciones con éxito parcial: Madagascar, Kenia y Lesoto. Tal como lo señala Baissac (2011), Mauricio se considera una experiencia de creación de ZPE con resultados favorables, más allá de la creación de empleos, las inversiones o las exportaciones, debido a que los procesos de reforma económica y política que se ejecutaron permitieron el cambio estructural de su economía¹¹. En este país, tal programa representó un instrumento de política pública central y un pilar en su estrategia de desarrollo. Regresando a Asia, otros casos de éxito se pueden ubicar en Malasia, Corea del Sur, Sri Lanka y Filipinas (Banco de México, 2018), además de las recientes experiencias de Bangladés y Vietnam (Farole y Akinci, 2011). Entre las fortalezas del caso bangladésí, estructurado también a partir de una ZPE, figuran la atracción de inversiones, la creación de empleos, particularmente para mujeres poco calificadas y el haber puesto a Bangladés en el mapa como un destino de bajo costo para la IED en la industria del vestido (Shakir y Farole, 2011). Subrayan que para que este tipo de proyectos funcione es indispensable contar, más que con incentivos fiscales y financieros, con una infraestructura de terrenos industriales con servicios (empresariales, públicos y vinculados a la calidad de vida, como escuelas, clubes deportivos y restaurantes) y un suministro de energía confiable.

El proyecto de creación de las zonas económicas especiales en México

El 31 de mayo de 2016 fue expedido el decreto de creación de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales de México (LFZEE), que regula el establecimiento y la operación de sus ZEE¹² con la finalidad de impulsar la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población. De este

11 Gómez y Molina (2018) observan que la atracción de IED en diversas áreas de África, Asia y Latinoamérica ha constituido el paso inicial para una buena gestión de una ZEE, ya que posibilita la creación de empleo, el incremento de exportaciones y, a la postre, un cambio estructural.

12 De manera específica, las ZEE deberán ubicarse dentro de las diez entidades federativas con mayor incidencia de pobreza extrema, en áreas geográficas estratégicas para el desarrollo de una actividad productiva y en uno o más municipios cuya población conjunta sea de entre 50 000 y 500 000 habitantes. Además, deberán prever la instalación de sectores productivos, según las ventajas comparativas de la zona (artículo 6 de la LFZEE).

modo, pretende reducir la pobreza y acrecentar las oportunidades para una vida más saludable y productiva en las zonas del país que presentan mayor rezago social. En el documento se asienta que, en tal sentido, los gobiernos federal (representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], que será el ente coordinador a través de un órgano desconcentrado denominado autoridad federal), estatales y municipales, junto con los sectores privado y social, deberán diseñar un programa de desarrollo que permita constituir las ZEE y alcanzar sus objetivos. Las acciones de dicho programa se engloban en diez estrategias¹³:

1. Ordenamiento territorial, desarrollo y equipamiento urbano,
2. Obras de infraestructura de transporte, de comunicaciones, de logística, energética, hidráulica y ambiental.
3. Fortalecimiento del capital humano a través de la educación, capacitación y certificación.
4. Provisión de servicios de soporte para los inversionistas (logísticos, financieros, informáticos, profesionales, técnicos, etc.).
5. Promoción del encadenamiento productivo de pequeñas y medianas empresas.
6. Acciones de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica.
7. Apoyo al financiamiento productivo y para el desarrollo de infraestructura.
8. Mecanismos de coordinación con la Administración Portuaria Integral que exista en el área de influencia de la ZEE.
9. Medidas de sustentabilidad, protección y preservación del medio ambiente.
10. Fortalecimiento de la seguridad pública en la ZEE y su área de influencia (SHCP, 2017).

Por su parte, entre las atribuciones de la autoridad federal figuran: implementar la política, los estudios y los proyectos para el establecimiento y desarrollo de las ZEE; dictaminar las propuestas para el establecimiento, ampliación o modificación de ZEE; elaborar, en coordinación con las áreas competentes de la SHCP y otros organismos, el proyecto de decreto de declaratoria de la ZEE; realizar, en coordinación con las dependencias competentes, así como las entidades federativas y municipios involucrados, el proyecto de programa de desarrollo; aprobar, a propuesta del administrador integral, el plan maestro y sus modificaciones, así como las reglas de

13 A estas estrategias se deben sumar los incentivos locales adicionales para cada ZEE, vinculados con gravámenes de traslado de dominio, nómina, predial y, en el caso de las áreas de influencia, el impuesto al hospedaje (SHCP, 2017).

operación de cada ZEE; y realizar las designaciones de los integrantes del consejo técnico de la ZEE (artículos 7 y 20 del Reglamento de la LFZEE).

Entre otros actores, esta ley estipulaba la conformación de un administrador integral (persona moral que fungirá como responsable de la construcción, desarrollo, administración y mantenimiento de la ZEE, además de la elaboración de su plan maestro)¹⁴, una comisión intersecretarial (formada por 13 secretarías federales, además del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y que, entre otras cosas, será responsable de aprobar el programa de desarrollo) y un consejo técnico (integrado por representantes de los sectores privado, académico y social para dar seguimiento a la operación de la ZEE).

De acuerdo con Zamora (2016), las ZEE en México se conceptualizaron con base en las mejores prácticas internacionales, con el fin de adecuar un entorno de negocios apropiado, que se pueden sintetizar de la siguiente forma: 1) incentivos al capital y al trabajo; 2) una ventanilla única¹⁵ para la realización de los trámites; 3) un régimen aduanero especial; 4) infraestructura y programas que promuevan la productividad de empresas y trabajadores; 5) políticas de desarrollo urbano equilibrado y sostenible, y 6) políticas públicas complementarias que incluyen desarrollo de capital humano, innovación y transferencia tecnológica y programas de financiamiento¹⁶.

14 El plan maestro es el instrumento que contiene los elementos y las características generales de infraestructura y de los servicios asociados para la construcción, desarrollo, administración y mantenimiento de la ZEE, mismo que será revisado cada cinco años, por lo menos (artículo 3 de la LFZEE).

15 La ventanilla única atenderá a los administradores integrales, a los inversionistas de la ZEE y a las empresas del área de influencia (ubicadas en los municipios aledaños a la zona). Entre sus funciones figuran: ser el único punto de contacto con los empresarios de las ZEE y los tres órdenes de Gobierno para la resolución de cualquier trámite; coordinar a los tres órdenes de Gobierno para operar las resoluciones de trámites, e implementar iniciativas de simplificación de trámites que integren la propia ventanilla (SHCP, 2017, con base en el artículo 15 de la LFZEE).

16 Sin embargo, también se encontraron voces escépticas respecto al impacto de las ZEE. Entre las principales críticas figuraban que el proyecto dejó fuera candados para evitar que la llegada de la inversión genere mayor desigualdad y una brecha más alta respecto a los salarios (Mendoza, 2018).

El arranque de las zonas económicas especiales en México

Tal como se puede apreciar en la figura 1, el 28 de septiembre de 2017 el Gobierno federal efectuó la declaratoria de las primeras ZEE de México. Se trata de las zonas de Puerto Lázaro Cárdenas-La Unión, en los límites de los estados de Michoacán y Guerrero; Puerto Chiapas, en el estado de Chiapas, y de Coatzacoalcos, en Veracruz (SHCP, 2017). Para 18 de abril de 2018 ya se habían publicado las declaratorias de creación de las primeras siete ZEE del país, que se sumaron a las tres primeras: las de Salina Cruz, Oaxaca (que junto a la de Coatzacoalcos conforman el corredor industrial interoceánico del Istmo de Tehuantepec); Progreso, Yucatán; Champotón, Campeche y Dos Bocas, Tabasco (Banco de México, 2018).



Figura 1. Primeras zonas económicas especiales constituidas en México

Fuente: Villarreal (2015).

Las primeras ZEE de México cuentan con varias ventajas comparativas y fortalezas asociadas a sus vocaciones productivas. Puerto Chiapas dispone de una muy buena conexión con los mercados de Centroamérica, lo que lo convierte en plataforma estratégica para los intercambios comerciales en esa región y para el desarrollo de áreas con gran potencial como la agroindustria y el turismo (Torres, 2016). Más al norte se localiza el corredor del Istmo de Tehuantepec que, a través de los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, conecta el Golfo de México (Atlántico) con el océano Pacífico, el cual presenta un enorme potencial de desarrollo (Torres, 2017) en sectores como el energético y el petroquímico. La región de Lázaro Cárdenas-La Unión alberga uno de los puertos, con vocación industrial y comercial, más importantes de México, y puede recibir los buques de mayor calado. Aquí se han venido ejecutando

inversiones logísticas muy ambiciosas por las ventajas de conectividad con los flujos comerciales Asia-Pacífico, con los Estados Unidos y con la región centro-occidente del país (SHCP, 2017). Derivado de un análisis del Banco de México (2018), las vocaciones productivas de estas ZEE se condensan de la forma en que se indica en la tabla 2.

De acuerdo con la LFZEE, las organizaciones que proyecten desarrollar una actividad económica en alguna ZEE deberán acreditar ante la autoridad federal la capacidad técnica y financiera correspondiente. En marzo de 2018 fueron emitidas las convocatorias para la constitución de los administradores integrales de Lázaro Cárdenas-La Unión, Coatzacoalcos y Puerto Chiapas, además de las empresas ancla¹⁷ que operarán en estas ZEE.

Tabla 2. Vocaciones productivas de las zonas económicas especiales de México

	Coatzacoalcos	Lázaro Cárdenas	Salina Cruz	Puerto Chiapas	Progreso	Champotón	Dos Bocas
Agroindustria	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Automotriz		✓		✓			
Eléctrica y electrónica			✓	✓			
Maquinaria y equipo			✓				✓
Metalmecánica		✓	✓				
Siderúrgica		✓					
Papel y pulpa	✓			✓			
Química y petroquímica	✓					✓	✓
Tecnologías de la información					✓		

Fuente: Banco de México (2018).

Según la información anterior, es muy probable que todas las ZEE, a excepción de la de Progreso, podrían estar desarrollando la agroindustria. En lo que corresponde a la industria automotriz, se estima que en un mediano plazo, en los recintos

17 Las empresas ancla integran a más de 250 empleados en una actividad relacionada a la vocación productiva de la ZEE. Se estima que estas impulsen la integración de pequeñas y medianas empresas ubicadas en la zona a una cadena de valor (Banco de México, 2018).

portuarios de Lázaro Cárdenas y de Puerto Chiapas, se instalen empresas proveedoras. Igualmente, se considera que la misma ZEE de Puerto Chiapas junto a la de Salina Cruz podrían desarrollar industria eléctrica y electrónica, y esta última, además de Dos Bocas, maquinaria y equipo. Mientras que para Lázaro Cárdenas, de manera obligada, se consideran estratégicas la industria metalmecánica (junto a la propia Salina Cruz) y la siderúrgica. Las industrias química y petroquímica se consideran relevantes para Coatzacoalcos (sede de las principales plantas del ramo en el país), Champotón y Dos Bocas, a la vez que en Progreso se pretenden impulsar las industrias que guardan relación con las tecnologías de la información.

Es importante destacar que la autoridad federal, en conjunto con la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Cofemer) y con el apoyo del Banco Mundial, han implementado un programa de cuatro etapas para la operación de la ventanilla única, tal como se observa en la tabla 3.

Tabla 3. Etapas para la operación de la ventanilla única

Etapa	Descripción
1. Acompañamiento a los administradores integrales e inversionistas de la ZEE	Asesoría y acompañamiento para el inicio de sus actividades. Recepción de los trámites con la intención de remitirlos a las autoridades competentes para emitir las resoluciones.
2. Reingeniería administrativa	Atención de los trámites más recurrentes para los inversionistas y medidas de simplificación. Instalación de la ventanilla en los predios federales de cada ZEE y su vinculación con los centros de atención empresarial existentes.
3. Operación integral	Plataforma digital de servicios en colaboración con las autoridades competentes: redes informáticas abiertas, compatibles e interoperables. Integración de trámites simplificados y homologados para el área de influencia.
4. Servicios agregados	Mecanismos permanentes para la revisión y evaluación de los trámites y regulaciones aplicables en la zona y su área de influencia. Además, se incorporará todo trámite nuevo que sea detectado.

Fuente: SHCP (2017).

Para la etapa 1, fueron identificados 1801 trámites de 188 organizaciones gubernamentales de los niveles federal, estatal y municipal que, eventualmente, un administrador integral y un empresario ancla requerirían realizar para iniciar operaciones en una ZEE. En lo que corresponde a la coordinación regional y las relaciones

intergubernamentales, fueron creadas diversas instituciones y mecanismos para alentar la participación, tales como los Consejos Técnicos de la ZEE, la Comisión Especial para el Seguimiento de la ZEE (específicamente entre el puerto de Lázaro Cárdenas y el Congreso del Estado de Michoacán), la Comisión Intersecretarial de ZEE, mesas de trabajo impulsadas por la autoridad federal para el desarrollo de las ZEE y la Comisión de ZEE de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).

De manera complementaria, se ejecutó una estrategia de promoción que, garantizando intereses públicos y privados, y enfocada tanto al mercado nacional como al internacional, permitiera atraer inversión productiva para la sustentabilidad de las ZEE y su área de influencia. A escala nacional se identificaron los sectores, industrias y empresas relevantes, considerando las vocaciones productivas de las ZEE y las necesidades de la cadena de valor. En el ámbito internacional las acciones se orientaron hacia los países que tienen un modelo similar de operación de ZEE, en los cuales los desarrolladores industriales pudieran tener interés de invertir en la república mexicana, y hacia las naciones con las cuales existe alta integración comercial (México cuenta con una gran cantidad de tratados de libre comercio que le brindan acceso preferencial a 46 países) (SHCP, 2017).

Cancelación del proyecto de zonas económicas especiales en México

El andamiaje legal y organizacional junto a las tareas de promoción en torno a las ZEE dieron rápidamente sus primeros frutos. Para fines de 2018 ya se tenían acordadas inversiones de parte del sector privado (que solo requerían los últimos permisos) por un monto de 2792 millones de dólares, con lo que se estimó la generación de más de 5900 empleos. Entre los proyectos productivos que se consideraron se destacan el de producción de acero, en Lázaro Cárdenas; el de refinación, envasado y transformación de aceites vegetales, en Puerto Chiapas; el de sistemas de almacenamiento de gas y procesamiento de sosa cáustica, en Coatzacoalcos; el de proveeduría de servicios tecnológicos, en Progreso; además de los que en Coatzacoalcos y en Campeche estarían ejecutando los administradores integrales.

Sin embargo, estas eran únicamente las acciones iniciales, ya que a corto y mediano plazos se estimaban alrededor de 8235 millones de dólares de un total de 95 proyectos provenientes de empresas con cartas de intención para invertir y generar cerca de 31 000 empleos. En el largo plazo, con base en la prospectiva de las primeras

siete ZEE, se proyectaba llegar a los 42 287 millones de dólares y un total de 368 000 empleos (Gutiérrez, 5 de abril de 2019).

Independientemente de lo anterior y de forma paralela, el 1 de diciembre de 2018, con un gran respaldo popular, tomó posesión el primer presidente (2018-2024) emanado de un partido de izquierda en la historia reciente de México, lo cual no trajo buenas noticias para las ZEE. De hecho, con anterioridad, como ya fue comentado, algunos analistas habían advertido que las ZEE no podrían combatir la desigualdad ni era seguro que sobrevivieran al cambio de Gobierno (Mendoza, 2018). Al mismo tiempo, otros señalaban que las ZEE corrían el riesgo de convertirse en “elefantes blancos” debido a que un proyecto de esta naturaleza, aunque puede funcionar, no tiene el éxito garantizado y, en todo caso, este no gira en torno a una decisión, a un decreto o a los buenos deseos del Gobierno. En este caso son, en cambio, las condiciones del mercado y los agentes económicos los que determinarán dónde se ubicarán las inversiones viables, independientemente de los incentivos fiscales que pueda ofrecer determinada zona (Barba, 2014).

En efecto, con el argumento de que el proyecto de las ZEE carecía de eficacia, implicaba derroche de recursos y solo servía “para hacer negocios”, el nuevo gobierno federal anunció su cancelación el pasado 24 de abril de 2019, tal como lo anunció el presidente: “Era supuestamente para ayudar, pero nunca hicieron nada para ayudar; hicieron negocios, compraron terrenos y derrocharon recursos. No se benefició en nada” (López Obrador, citado por Morales, 25 de abril de 2019). Cuestionado sobre la cancelación de las ZEE, Francisco Cervantes Díaz, presidente de la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin), indicó que la decisión no es motivo de sorpresa, ya que corresponde a un nuevo modelo de gobierno: “lo que sorprende es que no nos consultaran” (Ramos y Jiménez, 2019).

Por su parte, la Unión de Industriales del Estado de México (Unidem) indicó que la cancelación del programa de ZEE desincentivará la participación del sector empresarial. A juicio de su director general, Francisco Cuevas, “lo peor que se les puede hacer a los empresarios es cambiarles la jugada cada seis años”, y agregó que con ese anuncio será difícil la participación del capital privado en proyectos públicos por la incertidumbre en el largo plazo, ya que recuperar el monto de una inversión requiere al menos siete años (Solís, 29 de abril de 2019).

El titular del Ejecutivo Federal indicó que los proyectos en marcha de las ZEE serán finiquitados poco a poco, ya que resultaban muy costosos en cuanto a trabajo y recursos, por lo cual, agregó, se decidió no continuarlos (Jiménez, 25 de abril de 2019). En su lugar, la Secretaría de Hacienda envió a la Comisión Nacional de Mejora

Regulatoria (Conamer) el proyecto de decreto para la creación del organismo público descentralizado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, el cual integra los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, junto con el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec. Se prevé que el Plan de Desarrollo del Istmo¹⁸ y el Tren Maya sustituyan a las ZEE (Ramos y Jiménez, 2019).

Por su parte, el exdirector de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, Gerardo Gutiérrez Candiani, aseguró que ni el nuevo gobierno federal, ni los estatales o municipales, necesitaban invertir cantidades adicionales significativas para darle continuidad al proyecto, probablemente sólo inversiones mínimas en infraestructura. Agregó que los avances que se registraban en la mayoría de las ZEE eran del 100 % en los menesteres técnicos, jurídicos, administrativos, ambientales y sociales, además de que se identificaron 242 proyectos de infraestructura que el Estado mexicano debería ejecutar en los siguientes 20 años. De estos últimos, 67 % podrían ser ejecutados por el sector empresarial, además, añadió, de que no se tenía la obligación, ni en los convenios de coordinación, que el gobierno invirtiera, ya que se pretendía que la inversión privada fluyera. El objetivo de las ZEE era complementar las acciones de programas sociales para el desarrollo del sureste del país, a través de la generación de riqueza y con ello combatir la pobreza de estas regiones (De la Rosa, 23 de mayo de 2019).

Conclusiones

Después de lo expuesto en esta investigación, es posible afirmar que la idea de implementar un programa como el de las ZEE en México era muy sugerente en función de sus objetivos y el entramado jurídico, económico, administrativo y organizacional que se había diseñado e implantado para su ejecución. Más aún si consideramos que,

18 Para esta zona se estima una inversión superior a los 8000 millones de pesos (420 millones de USD), que se destinarán a la ampliación de la carretera Salina Cruz-Coatzacoalcos, a un fideicomiso para la ampliación de ambos puertos, a la rehabilitación de las refinerías ubicadas en estas dos ciudades, a la conectividad con fibra óptica y a la construcción de un gasoducto para abastecer empresas y consumidores domésticos (Ramos y Jiménez, 26 de abril de 2019). En este trabajo no se comentan con mayor detalle los proyectos con los que se planea sustituir a las ZEE mexicanas en virtud de que la información en torno a ellos es escasa. A la fecha no han sido presentados sus proyectos ejecutivos, sus estudios de viabilidad ni su manifestación de impacto ambiental.

de acuerdo con la evidencia internacional, las ZEE representan políticas públicas que pueden constituirse en instrumentos para impulsar el progreso económico de las regiones en donde se asientan (Orozco, 2009; Farole y Akinci, 2011). Así mismo, otro elemento que resulta interesante de destacar es que tal programa guarda paralelismo con la metodología de Albuquerque (1997), quien propone afianzar el desarrollo endógeno con base en el crecimiento económico y la generación de empleo, ya que comparan elementos como la planeación del desarrollo económico local, la consideración de la cartera de recursos disponibles y el involucramiento de los agentes de desarrollo.

En la misma dirección, Gómez y Molina (2018), años después, añadirían que los resultados favorables sobre el crecimiento económico, el impacto positivo en los niveles de ingreso y las condiciones laborales, además del aumento del bienestar en lo general en las regiones del planeta donde su gestión ha resultado exitosa, representan razones para que muchas naciones en vías de desarrollo sigan desarrollando iniciativas de ZEE. Para el caso mexicano, ellos mismos reafirman que se siguió el diseño que las mejores prácticas internacionales dictan, aunque advierten que, según las experiencias de China, Malasia y Filipinas, en los primeros cinco o diez años los resultados han sido modestos, lográndose apreciar efectos más consolidados en el largo plazo. De acuerdo con esto, parece que la mejor apuesta era seguir impulsando en México este programa para que en el mediano o largo plazo se pudieran consolidar las sinergias productivas y económicas que ya se empezaban a vislumbrar, aprovechando la envidiable ubicación geográfica y los recursos disponibles en el país.

Otro aspecto que debe tomarse en consideración son los indicadores macroeconómicos. En cuanto a la IED, a pesar de que en 2018 México captó un 6,4 % más respecto a 2017 (31 604 vs. 29 695 millones de dólares), la tendencia no es positiva, ya que, respecto a 2015, cuando se registraron 34.858 millones de dólares, hay una disminución del 9,3 %. Así mismo, si se compara la IED captada en los últimos tres meses de ese 2018, la cifra es menor en 14,8 % respecto al mismo periodo de 2017 (De la Rosa, 28 de febrero de 2019), y para 2019 las expectativas no eran muy favorables. Por otra parte, el Banco de México estimó un crecimiento del PIB de únicamente el 1,56 % para 2019 y de 1,82 % para 2020, cifras muy lejanas del 4 % planteado, en promedio, por la nueva administración federal. Estos datos nos señalan, sin duda, que no hace sentido el tirar por la borda, de manera irreflexiva, los proyectos de inversión generados por las ZEE.

La revisión de las cifras anteriores es oportuna si se considera que el objetivo de los proyectos inherentes a las ZEE era llevar inversión productiva a zonas donde esta es casi inexistente y, como lo indica Gutiérrez (2019), difícilmente se generará sin

un modelo integral que, además de ofrecer incentivos fiscales y mejor infraestructura, aproveche a cabalidad las vocaciones productivas y ventajas competitivas de las regiones donde se pretendían desarrollar las ZEE. Justamente, las ZEE implicaban inversiones, diversificación económica y generación de empleos, para con ello impulsar el desarrollo regional y un crecimiento económico sostenible y sustentable en el sur de México. Además de la reducción en las expectativas de crecimiento económico, la falta de certidumbre en las reformas para el sector energético, la cancelación de las ZEE y del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, aunado a la controvertida decisión de que sea el propio Gobierno el que construya una nueva refinería en Dos Bocas, Tabasco (proyecto muy cuestionado en razón de su pertinencia económica, técnico-productiva y, señaladamente, ecológica), han contribuido a que México cayera ocho posiciones en el Índice de Inversión Extranjera Directa 2019, publicado por la consultora AT Kearney, pasando del lugar 17 al 25 (Morales, 7 de mayo de 2019).

Dado lo anterior, cobra importancia lo visto en el trabajo de Shakir y Farole (2011) en el sentido de que el programa de zonas económicas en Bangladés muestra resultados satisfactorios en los rubros de captación de inversiones y creación de fuentes de empleo, particularmente para mujeres con bajas calificaciones técnicas. De manera complementaria, en la investigación de Gómez y Molina (2018) se plantea que las empresas que operan en las ZEE de Madagascar ofrecen mejores condiciones salariales que el sector informal, además de mejores circunstancias laborales que en el resto de las empresas privadas (aunque no necesariamente mejores salarios), lo cual, señalan, debería considerarse para el caso mexicano. En tal sentido, el proyecto de ZEE en México podría ser, si se retoma, un catalizador para la atracción de inversiones y, en especial, para la creación de empleos, como se ha dicho antes. Esto es muy importante si consideramos que en el sur de este país la oferta de trabajo formal y con remuneración adecuada es insuficiente, sobre todo para las mujeres que, en la mayoría de los casos, se dedican a actividades informales.

Teniendo en cuenta la coyuntura social y económica por la que atraviesa México, pareciera que la implantación del programa de ZEE (considerándolo simplemente como uno de los varios instrumentos en materia de política pública disponibles, nunca un fin en sí mismo), desde una perspectiva teórica, se antojaba como adecuada y procedente. Más aún si se considera que en el terreno práctico, contrario a ciertas expresiones de escepticismo, en 2018, ya estaban comprometidas inversiones de parte del sector privado por cerca de 3.000 millones de dólares, que estarían creando alrededor de 6000 empleos. Aunque, como ya fue comentado, en el mediano y largo plazos se esperaba un crecimiento exponencial de esas cifras, contándose, en

un principio, con casi un centenar de proyectos productivos de empresas con deseos de invertir. En vez de ello, el nuevo gobierno plantea una serie de proyectos de gran escala como la citada refinería en Dos Bocas y la construcción del Tren Maya en la península de Yucatán, los cuales, según la poca información disponible, al parecer no cuentan con viabilidad y sustentabilidad operativa, financiera y medioambiental, como ya se señaló.

Como también se ha comentado, hay algunas opiniones en contra, fundamentadas, respecto al modelo de ZEE en México. Sin duda alguna lo más razonable era atender esas críticas con el fin de robustecer el modelo, particularmente en lo que se refiere a la instauración de mecanismos que impidan que la llegada de las inversiones en las zonas económicas genere mayor desigualdad social y brechas salariales más grandes. Entre tales medidas, cuya responsabilidad debe ser compartida entre el Gobierno y el sector empresarial, se sugiere la capacitación y especialización de la mano de obra local con el fin de acceder a empleos de calidad y bien remunerados, a la vez de establecer un programa de mejora de los servicios públicos locales en ámbitos como el de la salud y la educación (particularmente a nivel medio superior, técnico y superior), por ejemplo. Es claro que resultaba más ventajoso incorporar a las ZEE mexicanas a una dinámica de mejora continua que eliminarlas de tajo.

Si se repasan las experiencias de Honduras y Bangladés encontraremos coincidencias importantes con algunos de los postulados de esta investigación, sobre todo en lo que se refiere a la idea de impulsar el desarrollo endógeno. En ambos países los empresarios locales desempeñaron un papel crucial en la creación de cadenas productivas y captación de inversiones extranjeras aprovechando ventajas competitivas existentes, marcadamente en la industria del vestido. Esto sugiere que en México y en el resto de Latinoamérica se debe impulsar un modelo de desarrollo equilibrado, con apertura y visión global, pero aprovechando las amplias oportunidades que, en materia de recursos humanos y naturales, les brindan sus múltiples regiones y localidades. La literatura analizada en este trabajo indica que la propuesta de ZEE se alinea justamente en esa dirección.

Pero más allá de los patrones de desarrollo o de política pública implantados, lo realmente significativo es la gestión que haga con ellos. Como lo plantean Farole y Akinci (2011), uno de los principales determinantes del éxito o fracaso de las iniciativas de ZEE tiene en realidad poco que ver con los modelos de ZPE o ZEE seguidos, pero sí mucho con la planeación estratégica, la ejecución del proyecto y las capacidades gerenciales de los gobiernos y de las autoridades encargadas de regularlas. Si hablamos de visión estratégica, se debe recordar que en Honduras el programa de ZEE

mejoró de forma significativa cuando se permitió que el sector privado las pudiera gestionar. Aunque hay casos de zonas manejadas acertadamente por el sector público como en Mauricio, que fue comentado, y en países de Asia del Este, la empresa privada suele ser más dinámica y tener más conocimientos técnicos y experiencia, además de que puede asumir más riesgos financieros. Por consiguiente, una idea sensata es que el Gobierno regule las zonas especiales a la vez que promueva la participación del capital privado en ellas. Pero tal como se vio en las experiencias analizadas, el sector público debe proveer no solo el marco regulatorio, también la infraestructura (puertos y carreteras de primer nivel, por ejemplo) y varios de los servicios requeridos para la operación de las zonas, con el fin de alentar su competitividad.

Lo anterior cobra más sentido si revisamos tanto las desfavorables expectativas de crecimiento económico de México como sus niveles tan asimétricos de desarrollo regional. Es indudable que un programa como las ZEE no abatirá por arte de magia todos los problemas existentes, pero los resultados de su aplicación en el mundo indican que sí podría coadyuvar en la resolución de los evidentes rezagos en ambos terrenos que experimenta el país. Para que los programas encargados de su tratamiento cobren cabal sentido, es necesario crear una verdadera gobernanza en la que el aporte del sector gubernamental, junto al social y empresarial, en una visión incluyente, es vital. Sin duda, las ZEE son un ejemplo del despliegue de ese tipo de posibilidades en materia de política pública con impactos en la economía y la sociedad. El México del siglo XXI lo requiere.

Sobre el autor

Jaime Torres Fragoso. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel 1, que impulsa el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) en México. Se desempeña como profesor-investigador en la división de Administración Pública de la Universidad del Istmo, en el estado de Oaxaca, donde forma parte también del Cuerpo Académico en Gestión Pública y Estudios Organizacionales. Sus líneas de investigación son la gestión y políticas públicas y los estudios de competitividad y desarrollo regional. Sus más recientes publicaciones son los artículos: “Aplicación del proceso administrativo en la Administración Pública Federal de México” y “Competitividad y sustentabilidad de las ciudades petroleras de México: Diagnóstico y retos”.

Referencias

- Albuquerque, F. (1997). *Metodología para el desarrollo económico local*. Santiago de Chile: Cepal.
- Baissac, C. (2011). Planned obsolescence? Export Processing Zones and structural reform in Mauritius. En T. Farole y G. Akinci (Eds.), *Special Economic Zones. Progress, emerging challenges and future directions* (pp. 227-244). Washington: The World Bank.
- Banco de México. (2018). *Las Zonas Económicas Especiales de México*. Recuperado de www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-las-economias-regionales/recuadros/%7B20867F6A-F174-04D0-9404-BB846DB7EFC3%7D.pdf
- Banco Nacional de México-Citigroup. (2016). *Indicadores Regionales de Actividad Económica 2016*. Recuperado de http://fec-chiapas.com.mx/sistema/noticias-files/iraes_2016.pdf
- Barba, G. (2014). Elefantes blancos: el riesgo de las zonas económicas especiales mexicanas. *Forbes México*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/elefantes-blancos-el-riesgo-de-las-zonas-economicas-especiales-mexicanas>
- Burgaud, J. M. y Farole, T. (2011). When trade preferences and tax breaks are no longer enough: The challenge of adjustment in the Dominican Republic's free zones. En T. Farole y G. Akinci (Eds.), *Special economic zones. Progress, emerging challenges and future directions* (pp. 159-181). Washington DC: The World Bank.
- De la Rosa, E. (23 de mayo de 2019a). No se requería un peso para apoyar las zonas económicas: Gutiérrez Candiani. *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/negocios/requeria-peso-apoyar-zonas-economicas-gutierrez-candiani>
- De la Rosa, E. (28 de febrero de 2019b). En 2018, México captó 6.4 % más inversión extranjera directa: Economía. *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/negocios/inversion-extranjera-directa-aumenta-6-4-mexico-2018>
- Engman, M. (2011). Success and Stasis in Honduras' Free Zones. En T. Farole y G. Akinci (Eds.), *Special economic zones. Progress, emerging challenges and future directions* (pp. 47-68). Washington DC: The World Bank.
- Farole, T. y Akinci, G. (2011). Introduction. En T. Farole y G. Akinci (Eds.), *Special economic zones. Progress, emerging challenges and future directions* (pp. 1-21). Washington DC: The World Bank.
- Gobierno de la República (2014). *Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018*. Diario Oficial de la Federación, 29/04/2014.
- Gómez, C. A. (2015). *Zonas económicas especiales*. Serie Mirada Legislativa, núm. 91. Ciudad de México: Senado de la República, Dirección General de Análisis Legislativo.
- Gómez, F. y Molina, E. (2018). Zonas económicas especiales y su impacto sobre el desarrollo económico regional. *Problemas del Desarrollo*, 193(49), 11-32.
- González, J. y Meza, J. S. (2009). Shenzhen, Zona Económica Especial: bisagra de la apertura económica y el desarrollo regional chino. *Problemas del Desarrollo*, 40(15), 101-124.

- Gutiérrez, G. (5 de abril de 2019). Más inversiones a las zonas económicas. *El Sol de México*. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/mas-inversiones-a-las-zonas-economicas-3279682.html>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). *Indicadores de bienestar por entidad federativa*. Recuperado de www.beta.inegi.org.mx/app/bienestar/
- Jiménez, G. (25 de abril de 2019). “Nunca ayudaron”, AMLO confirma desaparición de Zonas Económicas Especiales. *El Sol de México*. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/amlo-confirma-desaparicion-de-zonas-economicas-especiales-3368913.html>
- Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (31 de mayo de 2016). *Diario Oficial de la Federación*, 01/06/2016. México.
- Mendoza, V. (2018). Auguran fin de las Zonas Económicas Especiales. *Forbes México*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/auguran-fin-de-las-zonas-economicas-especiales/>
- Morales, A. (25 de abril de 2019). AMLO confirma cancelación de zonas económicas especiales. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-confirma-cancelacion-de-zonas-economicas-especiales>.
- Morales de Llano, E. (2014). La dimensión territorial de la competitividad. *Economía y Desarrollo*, 151(1), 71-84.
- Morales, R. (7 de mayo de 2019). México cae 8 posiciones en el índice de Inversión Extranjera Directa. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/empresas/Mexico-cae-8-posiciones-en-el-indice-de-Inversion-Extranjera-Directa-20190507-0060.html>
- Moreno, S. (2008). *Desarrollo regional y competitividad en México*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Orozco, J. M. (2009). La creación de zonas económicas especiales en China: impactos positivos y negativos en su implementación. *Portes*, 3(6), 69-86.
- Park, J. D. (1997). *The special economic zones of China and their impact on its economic development*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Ramos, J. L. y Jiménez, G. (26 de abril de 2019). Sepultan las ZEE, nace una paraestatal para el desarrollo del Istmo. *El Sol de México*. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/sepultan-las-zee-nace-una-paraestatal-para-el-desarrollo-del-istmo-3371842.html>
- Reglamento de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (24/06/2016). *Diario Oficial de la Federación*, 30/06/2016.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2017). *Zonas económicas especiales: el gran proyecto de nación*. Ciudad de México: Gobierno de la República.

- Shakir, H. M. y Farole, T. (2011). The thin end of the wedge: Unlocking comparative advantage through EPZs in Bangladesh. En T. Farole y G. Akinci (Eds.), *Special Economic Zones. Progress, emerging challenges and future directions* (pp. 25-45). Washington DC: The World Bank.
- Solís, F. (29 de abril de 2019). Genera desconfianza el fin de las Zonas Económicas Especiales. *El Sol de México*. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/genera-desconfianza-el-fin-de-las-zonas-economicas-especiales-3438375.html>
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.), *La nueva administración pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza Editorial.
- Torres, J. (2016). Puerto Chiapas: una oportunidad para el desarrollo del Soconusco a partir de la aplicación de instrumentos de planeación. *LiminaR*, 15(1), 169-185.
- Torres, J. (2017). El corredor del Istmo de Tehuantepec: De los proyectos fallidos a las nuevas posibilidades para su desarrollo. *Espacios Públicos*, (48), 127-149.
- Vázquez, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, (11), 183-210.
- Villarreal, R. (13 de enero de 2015). Las zonas económicas especiales y los clústers agroindustriales. *Excelsior*. Recuperado de <https://www.dineroenimagen.com/2015-01-13/49149>
- Zamora, A. (2016). Las zonas económicas especiales. *Comercio Exterior*. Recuperado de www.revistacomercioexterior.com/articulo.php?id=115&t=las-zonas-economicas-especiales