



Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales
ISSN: 2007-0675
revista.iberoforum@ibero.mx
Universidad Iberoamericana, Ciudad de México
México

Peláez Herreros, Óscar
Errores en la estrategia mexicana de Zonas Económicas Especiales 2015-2019
Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales, vol. 2, núm. 2, 2022, Enero-Junio, pp. 1-32
Universidad Iberoamericana, Ciudad de México
Distrito Federal, México

DOI: <https://doi.org/10.48102/if.2022.v2.n2.193>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211079856003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la academia

Errores en la estrategia mexicana de Zonas Económicas Especiales 2015-2019

Mistakes in the Mexican Strategy of Special Economic Zones 2015-2019

Fecha de recepción: 27/07/2021

Fecha de aceptación: 27/10/2021

Fecha de publicación: 27/04/2022

<https://doi.org/10.48102/if.2022.v2.n2.193>

Óscar Peláez Herreros*

opelaez@colef.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5179-431X>

Doctor en Economía

El Colegio de la Frontera Norte

México

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar los errores cometidos en el diseño e implementación del Programa de Zonas Económicas Especiales (ZEE) que se trató de desarrollar en México a partir de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales promulgada en 2016. La revisión de los fundamentos teóricos que dan sustento a la idea de crear polos compensadores en las regiones más rezagadas del país, así como de la normatividad aprobada, permite detectar fallos que impidieron la correcta puesta en funcionamiento del programa y, en última instancia, derivaron en su cancelación en 2019. Se destacan errores de inicio, como la falsa analogía con las ZEE de China (localizadas cerca de centros muy dinámicos, utilizadas como parte de una

* Doctor en Economía por la Universidad de Cantabria, España. En la actualidad se desempeña como investigador titular del Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte, sede Tijuana, México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México (nivel 2). Sus temas de investigación son: indicadores de bienestar, crecimiento económico y desarrollo.

estrategia comercial y no de desarrollo); así como errores en la implementación, tales como la aprobación de siete ZEE sin comprobar que una sola funcionara, los retrasos en los procesos, la falta de financiamiento para infraestructuras prioritarias, la pérdida de confianza por parte de los inversores o el escaso involucramiento de la población.

Palabras clave

Políticas públicas, polos de desarrollo, pobreza, parsimonia administrativa, incertidumbre.

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the mistakes made in the design and implementation of the Special Economic Zones (SEZ) Program that Mexico tried to develop based on the Federal Law of Special Economic Zones enacted in 2016. The review of the theoretical foundations that support the idea of creating compensatory poles in the most lagging regions of the country, as well as the approved regulations, allows us to detect failures that undermined the proper implementation of the program and, ultimately, led to its cancellation in 2019. The program's initial errors stand out, such as the false analogy with China's SEZs (located near very dynamic centers, used as part of a commercial strategy and not for development); as well as errors in implementation, such as the approval of seven SEZs without verifying that a single one worked, delays in the processes, the lack of financing for priority infrastructure, the loss of confidence on the part of investors or the scarce involvement of the population.

Keywords

Public policies, development poles, poverty, administrative parsimony, uncertainty.

Introducción

El proyecto de Zonas Económicas Especiales (ZEE) fue una estrategia de desarrollo que se diseñó y empezó a implementar durante el sexenio 2012-2018 en México. Su propósito era

impulsar el crecimiento económico sostenible que, entre otros fines, reduzca la pobreza, permita la provisión de servicios básicos y ex-

panda las oportunidades para vidas saludables y productivas, en las regiones del país que tengan mayores rezagos en desarrollo social, a través del fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población. (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2016a)

Específicamente, se trataba de crear conglomerados de industrias, a modo de polos de desarrollo, en los estados más rezagados del país.

En septiembre de 2015, se presentó la iniciativa y, en el segundo trimestre de 2016, se aprobaron la Ley y el Reglamento de las ZEE (DOF, 2016a y 2016b). Inicialmente se había previsto la creación de cuatro zonas: Puerto Chiapas, Lázaro Cárdenas-La Unión, Salina Cruz y Coatzacoalcos (IDOM et al., 2017, p. 294); luego se añadieron tres más: Progreso, Campeche y Tabasco (DOF, 2017b, 2018f y 2018g), y se dejó abierta la posibilidad de ZEE adicionales en “las diez entidades federativas con mayor incidencia de pobreza extrema” (DOF, 2016a). Los estados de Puebla e Hidalgo eran candidatos para albergar nuevas ZEE (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2017c, p. 5; Sánchez, 2018).

A pesar de que la estrategia se formuló con perspectiva transexenal y de que el Ejecutivo Federal aprobó las leyes necesarias para garantizar “la continuidad y certidumbre del proyecto, más allá de los procesos políticos del país” (Casilda, 2017, p. 20), el cambio de gobierno que tuvo lugar en 2018 supuso una alteración fundamental en el asunto. De inicio, el programa electoral del Ejecutivo entrante ya argumentaba que “los proyectos de Zonas Económicas Especiales [...] carecen del acceso geográfico inmediato a mercados” (Movimiento de Regeneración Nacional [Morena], 2018, p. 172) y mostraba su preferencia por concentrar estos esfuerzos en la creación de una zona económica norte y de un corredor transistmico en Tehuantepec. A ello, se unió el mínimo avance conseguido en la implementación de las ZEE y la inviabilidad de operar siete zonas de manera simultánea porque competían entre ellas con menoscabo de la recaudación tributaria (Ayala, 2019). Tras analizar la situación, el programa se canceló en noviembre de 2019 mediante decreto abrogatorio (DOF, 2019).

Los problemas mencionados, que llevaron a la extinción del programa, son consecuencia de diversos errores en el diseño y ejecución de la propuesta. El presente artículo tiene como objetivo exponer y analizar esos errores. La hipótesis de trabajo es que el proyecto era demasiado ambi-

cioso, como corresponde a un plan que pretendía modificar la estructura productiva de las regiones más rezagadas del país y promover su desarrollo; tenía fallos de inicio que, lejos de corregirse, se amplificaron durante su puesta en funcionamiento hasta que se hizo evidente su inviabilidad.

Para comprobar estas cuestiones, en primer lugar, se revisan los fundamentos de la propuesta para explicar por qué se trató de crear un sistema de ZEE para promover el desarrollo del sureste de México. Luego, se presentan y describen los materiales analizados para la investigación. En el cuarto apartado, se resaltan las contradicciones encontradas al comparar los propósitos del programa de ZEE con su ejecución y los resultados que obtuvo, desde la falsa analogía con las ZEE de China hasta aspectos más próximos que desalentaron a los empresarios de participar en el proyecto, como la falta de financiación para inversiones en infraestructuras consideradas prioritarias. Por último, se incluye un apartado de conclusiones.

Fundamentos de la propuesta de ZEE

Las diferencias interregionales en México son profundas y antiguas. Según Appendini y Murayama (1972, p. 62), las regiones que en 1960 mostraban niveles de desarrollo relativamente más altos eran las que a finales del siglo XIX se integraron a la dinámica de la economía del porfiriato, mientras que las que no participaron de ese desarrollo inicial aún permanecían a la zaga de las primeras. Un aspecto decisivo en la conservación y ampliación de esta ventaja fue la política de industrialización seguida desde los años cuarenta, que buscó “obtener un mayor producto nacional en un plazo más corto” (Appendini y Murayama, 1972, p. 67). Por ello, se concentró en las áreas que ya disponían de alguna industria. Esto permitió aprovechar las economías externas, las infraestructuras existentes (como electricidad y comunicaciones) y la presencia de mano de obra más calificada, lo que rebajó el costo de las inversiones en comparación con las regiones que carecían de esos elementos (Appendini y Murayama, 1972, p. 69). Las diferencias interregionales que empezaron a definirse a finales del siglo XIX se consolidaron con las políticas aplicadas posteriormente, lo que dio lugar a desequilibrios que se mantienen hasta la actualidad.

La justificación para impulsar el programa de ZEE en el sur del país era que “existen dos Méxicos: un México moderno, con altas tasas de crecimiento, orientado al sector exportador y muy competitivo”, frente a “un México poco desarrollado, con mayor grado de marginación y menor acti-

vidad industrial” (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos [Banobras], 2016). Los datos que respaldaban estas ideas se basaban en el crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita —que, de 1980 a 2014, había aumentado 51 % en la región “Bajío-Frontera” y sólo 9 % en el “Sur”— y en los porcentajes de población en situación de pobreza —que en el “Norte” se habían reducido de 40 % en 1990 a 30 % en 2014, pero que habían permanecido prácticamente estables en torno al 70 % en el “Sur” durante el mismo periodo de tiempo—.

El tipo de actividades que se realizan en cada región es un factor determinante para explicar estas disparidades. En la frontera norte, el 24.4 % de la población ocupada en 2015 laboraba en el sector manufacturero. En el sur, sólo el 9.3 % de los trabajadores se ocupaba en manufacturas. Esto repercute en diferenciales de productividad, inversión, valor agregado e integración nacional y global. Una parte importante del problema es que los estados del sur de México carecen de industria y no son economías diversificadas, sofisticadas ni complejas (Hausmann et al., 2015). El programa de ZEE se encargaría de paliar esta deficiencia al promover el establecimiento de industrias en la región.

La experiencia de otros países con las ZEE invitaba al optimismo. Se mencionaban, por ejemplo, “la ZEE de Shenzhen, China, donde el PIB per cápita local ha aumentado más de 150 veces desde su establecimiento, en 1980” (SHCP, 2017c, p. 3) y la Zona Libre de Colón, en Panamá (Banobras, 2016). Las zonas eran el mecanismo para “acelerar el desarrollo en regiones rezagadas y desarticuladas de los encadenamientos productivos” (SHCP, 2017c, p. 7), “la estrategia para crear nuevos polos industriales en las entidades con mayores rezagos” (SCHP, 2017c, p. 1) y estrechar las brechas entre las regiones del país. Además, esta propuesta implicaba transitar “de una estrategia asistencialista, centrada en la entrega de subsidios, a una política moderna e innovadora, enfocada en el acceso a incentivos productivos” (SCHP, 2017c, p. 2). Se trataba de “el gran proyecto de nación”.

Como esquema de la realidad, el planteamiento resultaba bastante correcto. Incluso consideraba que la modificación de los problemas estructurales que estaban detrás del rezago secular del sur y del progresivo ensanchamiento de las brechas con el norte y el Bajío sólo podía darse a largo plazo. Transformar las estructuras productivas requiere un proyecto transexenal.

Sin embargo, para ser una propuesta de la magnitud y trascendencia que requería, simplificaba en exceso algunos aspectos. Por ejemplo, no existen “dos Méxicos”, sino toda una gama de Méxicos con muy variados niveles de desarrollo y distintas necesidades. No obstante, esta visión dicotómica tuvo incidencia. Al definir dónde podían ubicarse las ZEE, se optó por el criterio de que fuese en las diez entidades federativas con mayores porcentajes de población en pobreza extrema (DOF, 2016a). Esto era prácticamente un tercio del país e incluía estados tan dispares como Yucatán y Chiapas, en donde las necesidades y la urgencia por abatir los rezagos son muy diferentes. Si el objetivo era “impulsar el crecimiento económico sostenible [...] en las regiones del país que tengan mayores rezagos en desarrollo social” (DOF, 2016a), tal vez los esfuerzos se debieron haber concentrado en las regiones realmente más rezagadas. Finalmente, se aprobaron siete ZEE y se esperaba ampliar el número sin haber iniciado actividades en tan siquiera una de ellas, haber comprobado si cumplían su función o haber atendido los inconvenientes que se iban acumulando durante el proceso.

Myrdal (1979/1957) explica que el sistema dispone de mecanismos que ayudan a su conservación (dificultan su transformación): “A los bajos niveles de desarrollo económico corresponden bajos niveles de movilidad social, de comunicaciones y de educación popular; y esto supone que existen grandes impedimentos para la operación de los efectos impulsores expansionarios” (p. 65). Frente a la estructura de círculo vicioso de las regiones rezagadas, contrapone la de espiral ascendente de las áreas que avanzan (p. 23), en donde las dinámicas virtuosas se refuerzan acumulativamente.

En este marco, Myrdal (1979/1957) admite la posibilidad de romper la dinámica de los círculos viciosos mediante alguna intervención: “se puede producir un movimiento ascendente de todo el sistema a través de medidas aplicadas en un punto” (p. 31). Aprovechando la fuerza de la causalidad circular ascendente, un cambio que desate otras dinámicas virtuosas puede contribuir a la mejora progresiva de la situación. Esto es lo que se pretendía con las ZEE: quebrar los mecanismos que refuerzan el estancamiento del sistema en un nivel de bajo desarrollo, y que actuaran como motor del crecimiento económico regional.

Sin embargo, no resulta sencillo escapar de la dinámica circular negativa, que puede entenderse como una trampa de bajo desarrollo (Ros, 2013, p. 6). De hecho, Myrdal (1979/1957) advierte que, al intervenir con algunas políticas, “los resultados compensarán con creces los sacrificios que

entrañen, siempre que ese esfuerzo contribuya a iniciar un proceso acumulativo ascendente” (p. 100). Es necesario un esfuerzo bien aplicado.

Por lo mencionado, los incentivos para que las empresas se instalaran en las ZEE debían compensar las carencias de la región. Se trataba de promover el desarrollo en las entidades más rezagadas del país, en donde hay numerosas necesidades no resueltas que disuaden a las empresas de iniciar actividades. Pero no sólo era paliar las deficiencias; las ZEE debían, además, resultar más atractivas que los nodos ya consolidados. Debían competir con ellos y entre sí para atraer inversión con el hándicap de ser un proyecto naciente con importantes incertidumbres.

Perroux (1955) explica que el crecimiento económico no se distribuye homogéneamente por el territorio ni tiene una sola temporalidad. Hay áreas o polos más dinámicos y otros que progresan menos y van quedando atrás. El programa de ZEE buscaba reequilibrar esta situación al interior de México al generar “nuevos polos industriales en las entidades con mayores rezagos” (SHCP, 2017c, p. 1). El problema de la propuesta era que se enfrentaba a la lógica primaria de los polos de crecimiento, que se forman espontáneamente en regiones que destacan por la abundancia de factores de producción, fuentes de energía, buenas comunicaciones o acceso a mercados para la comercialización de productos. Las áreas con estas características atraen inversores que inician actividades económicas. Cuando estas actividades alcanzan un tamaño suficiente, dinamizan y arrastran al resto de la economía regional mediante la generación de empleos, la demanda de insumos de proveedores locales, la creación y mejora de infraestructuras y de servicios. Estas actividades motrices hacen que el área sea interesante para nuevos inversores, que se suman al proceso virtuoso del polo de desarrollo.

Al contrario, las regiones sin un atractivo inicial permanecen estancadas y se rezagan respecto al resto, por lo que luego les resulta incluso más difícil ser de algún interés. Las ZEE estaban pensadas para actuar como “polos compensadores” (Lajugie, 1959) que rebajaran el grado de polarización interregional. El problema era dotar a estos polos compensadores de características atractivas para que pudieran competir con los polos ya consolidados en la captación de inversiones. Crear esos incentivos artificiales tiene costos: los “sacrificios” a los que se refiere Myrdal (1979/1957), pero sin la necesidad de que los resultados a los que también alude compensen los esfuerzos realizados. Coraggio (1972), menos optimista, advierte que “los pocos intentos de poner *efectivamente* en marcha un nuevo proceso

de polarización, donde este no surgía ‘naturalmente’, han fracasado o han dado lugar a efectos inducidos relativamente poco importantes por referencia a los altos costos incurridos” (p. 25).

En relación a las ZEE como catalizadoras de estos procesos, Frick et al. (2019) encuentran bastantes limitaciones; concluyen que, en conjunto, el dinamismo de las zonas ni siquiera supera al de los países en los que se localizan. Los factores que contribuyen al buen desempeño de las ZEE son: el tamaño, en el sentido de que facilitan las economías de aglomeración (Greenstone et al., 2010; Combes et al., 2011); su proximidad a grandes ciudades; el acceso a los mercados más desarrollados del mundo, y la preexistencia de alguna industria. Como se puede observar, se trata de los elementos que favorecen la formación y consolidación de cualquier polo de desarrollo. Por ello, no se puede esperar que las ZEE por sí solas reviertan las diferencias entre regiones. Según Kanbur y Zhang (1999) y Crane et al. (2018), en China incluso habrían contribuido a incrementarlas. Teniendo en cuenta estos aspectos, Frick et al. (2019) no dudan de que las políticas de ZEE han de ir acompañadas por reformas estructurales más amplias, a las que no pueden reemplazar. Lo mismo explica Aggarwal (2006), para quien el establecimiento de zonas no debe sustituir la búsqueda de mejoras institucionales y de infraestructura.

Otro aspecto a tener en cuenta es que el artículo 1 de la Ley de ZEE asociaba el crecimiento económico sostenible con la reducción de la pobreza, la provisión de servicios básicos y la expansión de las oportunidades para vidas saludables y productivas (DOF, 2016a). Por ello, las modificaciones que se buscaba conseguir en las estructuras regionales no podían ir en perjuicio de la población, ni siquiera progresar al margen de ella. Las ZEE no podían originar más problemas y peores condiciones de vida a los residentes de las áreas rezagadas ni tampoco convertirse en enclaves desconectados de la economía circundante.

Materiales y métodos

Para comprender por qué la propuesta de ZEE falló y acabó siendo cancelada, se revisa la normatividad publicada al respecto, desde el origen de la Ley y el Reglamento de ZEE (DOF, 2016a y b) hasta documentos más específicos, como las convocatorias de programas para empresas de proveeduría (Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales [AFDZEE], 2018b) o la designación de los integrantes de los Consejos Téc-

nicos (AFDZEE, 2018a). Esto permite detectar incongruencias en el marco teórico que se acaba de presentar, así como en el proceso de implementación de las zonas.

En orden cronológico, el primer texto que se considera es las Iniciativas del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (Presidencia de la República, 2015). Algunos cambios introducidos en este documento hasta alcanzar la versión que se aprobó (DOF, 2016a) fueron decisivos en el devenir del proyecto, específicamente la modificación del artículo 6, que contiene los requisitos para el establecimiento de las ZEE. Se trataba de cuatro condiciones que hacían referencia a niveles de pobreza, conectividad, ventajas comparativas y tamaño poblacional. Una sutil variación en el criterio de pobreza permitió ampliar el número de entidades federativas candidatas a albergar ZEE.

El examen de la Ley revela la necesidad de que cada ZEE contara con un Dictamen para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) pudiera determinar la viabilidad del establecimiento y desarrollo de la zona. Una vez aprobado el Dictamen, el Titular del Ejecutivo Federal se encargaba de emitir la declaratoria de la ZEE mediante decreto. Posteriormente, el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios donde se ubicaba la zona y su área de influencia debían suscribir un Convenio de Coordinación. Además, había que nombrar un Consejo Técnico de la zona, elaborar un Plan Maestro, un Programa de Desarrollo y Reglas de Operación, entre otros aspectos.

El seguimiento de esta secuencia permite conocer el grado de avance de cada ZEE. Si bien algunas habían progresado más que otras, ninguna llegó a disponer de los elementos suficientes para iniciar operaciones.

Los dictámenes fueron aprobados por la Comisión Intersectorial de ZEE entre el 22 de junio de 2017 (Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas-La Unión, Puerto Chiapas y Progreso) y el 14 de marzo de 2018 (Campeche y Tabasco). El de Salina Cruz se aprobó con una modificación el 15 de diciembre de 2017. Los estudios de factibilidad que se encuentran como anexos en cada dictamen se encargaron a las empresas IDOM Ingeniería, ADHOC Consultores Asociados y Evercore Partners México. Entre estos estudios destacan la delimitación de la zona, las evaluaciones de impactos sociales y ambientales, análisis sobre seguridad, capital humano, oferta educativa disponible y de los sectores industriales que potencialmente podían instalarse en cada zona.

Los Decretos de Declaratoria fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de septiembre de 2017 (Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas-La Unión y Puerto Chiapas), el 19 de diciembre de 2017 (Salina Cruz y Progreso) y el 18 de abril de 2018 (Campeche y Tabasco). Entre otros aspectos relevantes, incluyen la delimitación de cada ZEE y de su área de influencia, plazos para la celebración del Convenio de Coordinación, la elaboración del Programa de Desarrollo y el inicio de operaciones, los beneficios e incentivos fiscales, el régimen aduanero y las facilidades administrativas que se otorgaban.

A pesar de que el artículo 10 de los Decretos de Declaratoria indica que el Convenio de Coordinación debía celebrarse en un plazo no mayor a sesenta días naturales a partir de la entrada en vigor de cada Decreto, éstos se fueron retrasando. Los Convenios de Coordinación se publicaron en el DOF el 13 de abril (Coatzacoalcos y Lázaro Cárdenas-La Unión), el 27 de junio (Progreso), el 28 de agosto (Puerto Chiapas) y el 20 de noviembre (Salina Cruz), todos en el año 2018. Para los tres primeros hubo poco más de seis meses de diferencia entre la publicación del Decreto y la del Convenio. En los dos últimos casi se llegó al año. Los Convenios de las ZEE de Campeche y Tabasco ni siquiera se publicaron.

Los Convenios de Coordinación contienen las facilidades e incentivos fiscales que otorga el gobierno del estado y los municipios, el establecimiento de la ventanilla única, los compromisos de seguridad y de inversión pública para infraestructura productiva y urbana y social, así como metas e indicadores y la obligación de elaborar el Programa de Desarrollo de la zona que, según el artículo 11 de los Decretos de Declaratoria de Lázaro Cárdenas y Puerto Chiapas, debía haber sido elaborado y sometido “a consideración de la Comisión Intersecretarial a más tardar el 20 de marzo de 2018” (DOF, 2017a). Para las otras ZEE, se establecían fechas similares.

El 27 de marzo de 2018 se publicaron las convocatorias para integrar los Consejos Técnicos de las ZEE de Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas-La Unión y Puerto Chiapas. Se fijaba un plazo de veinte días hábiles para la etapa de registro de participantes. No obstante, el 11 de junio se publicaban sendas adendas extendiendo el plazo de registro por veinte días hábiles contados a partir de esa fecha. El mismo 11 de junio se publicaron las convocatorias para los Consejos Técnicos de las ZEE de Progreso y Salina Cruz, que también prorrogaron el plazo. En el mes de septiembre se anunciaron los integrantes de los primeros Consejos Técnicos.

De manera similar, se debió haber nombrado al Administrador Integral de cada ZEE, que era el encargado de elaborar el Plan Maestro y de emitir las Reglas de Operación correspondientes. Pero esto ya no se hizo en ningún caso.

La revisión crítica de la normatividad, de las distintas convocatorias, de los cambios que se fueron dando, de las diferencias con lo que se requería para generar “polos compensadores” (Lajugie, 1959) permite descubrir un entramado de errores que, en vez de resolverse, se fue complicando cada vez más como se expone a continuación.

Discusión: los errores

En marzo de 2019, Rafael Marín Mollinedo, encargado del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, explicaba que la SHCP estaba evaluando el proyecto de ZEE para decidir su continuidad o cancelación. El motivo para evaluar el programa era que tener siete zonas “imposibilita un desarrollo económico, porque compiten entre sí las entidades y no hay ingresos suficientes para el Servicio de Administración Tributaria (SAT)” (Ayala, 2019). Además, especialistas del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) habían recomendado realizar una revisión de las ZEE; criticaban la dispersión de esfuerzos y sugerían el establecimiento de una o dos ZEE como máximo (Ayala, 2019; González, 2019). En un informe para el BM, Zeng (2015) recordaba que “China empezó con solo cuatro zonas en localizaciones muy estratégicas” y recomendaba “un esquema realista [...] haciendo que una o dos zonas funcionen primero antes de ampliar el número” (p. 11). No obstante, como destaca la SHCP (2017c, p. 5), tanto el BM como el BID habían participado en la propuesta de ZEE del anterior ejecutivo, y varias secciones de los dictámenes de las zonas se basaron en estudios del BM, que había suscrito un acuerdo de cooperación técnica con la SHCP para fortalecer el proyecto (Casilda, 2017, p. 34).

Cabe recordar que la propuesta de las siete ZEE finalmente aprobadas no fue simultánea, sino secuencial. La estrategia inició con tres: Istmo de Tehuantepec, Puerto Lázaro Cárdenas y Puerto Chiapas (Casilda, 2017, pp. 13 y 19; Domínguez y Brown, 2017, p. 189; Gómez y Molina, 2018, p. 14; Gómez et al., 2019, p. 2). Posteriormente, la primera mencionada se dividió en las ZEE de Salina Cruz y Coatzacoalcos; a éstas se añadieron las de Progreso, Tabasco y Campeche. De inicio, se trataba de una estrategia de desarrollo regional concentrada en el suroeste de México, en la costa

del Pacífico, en donde se localizaban los tres estados con mayor pobreza (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval], 2017a), marginación (Consejo Nacional de Población [Conapo], 2016) y rezago social (Coneval, 2016), así como menor desarrollo humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2016): Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Además, esta localización favorecía la integración de México al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) y reforzaba la Alianza del Pacífico (AP) con Chile, Colombia y Perú (Banobras, 2016; Domínguez y Brown, 2017, p. 195).

Sin iniciar operaciones en las primeras zonas, se dictaminaron favorablemente y se aprobaron los decretos declaratorios de las tres del Golfo. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD] (2017, p. 3) justificaba las ZEE de Campeche y Tabasco por la alta dependencia de estos estados a la producción de petróleo y la necesidad de diversificar sus actividades. Por su parte, la zona de Progreso, en Yucatán, estaba pensada para tecnologías de información y comunicación. Con ellas, prácticamente se duplicaba la oferta de localizaciones beneficiadas por la Ley de ZEE. Nuevas entidades y administradores competían por atraer empresas e inversiones. Debían financiarse infraestructuras adicionales, programas de capacitación, de desarrollo de proveedores. La posición geoestratégica del proyecto en el Pacífico se debilitó y, lo que es más grave, puso en entredicho la idea de que realmente se tratara de “impulsar el crecimiento económico sostenible [...] en las regiones del país que tengan mayores rezagos en desarrollo social” (DOF, 2016a). En 2016, ni Yucatán ni Campeche clasificaban entre las diez entidades con mayores porcentajes de población en pobreza extrema (Tabla 1). En 2018, y también en 2014, sí lo hacían, pero con unas cifras muy inferiores a las de entidades con serios problemas en este aspecto: en Yucatán, el 6.7% de la población clasificaba en pobreza extrema; en Campeche, el 9.8%; Tabasco alcanzaba el 12.3%. Estos porcentajes estaban lejos de las cifras de Chiapas (29.7%), Guerrero (26.8%), Oaxaca (23.3%) o incluso Veracruz (17.7%), en donde se habían aprobado las primeras ZEE (Coneval, 2019).

Tabla 1. Diez estados con mayor porcentaje de población en pobreza extrema, 2010-2020

2010			2012			2014		
1°	Chiapas	38.3	1°	Chiapas	32.2	1°	Chiapas	31.8
2°	Guerrero	31.8	2°	Guerrero	31.7	2°	Oaxaca	28.3
3°	Oaxaca	29.2	3°	Oaxaca	23.3	3°	Guerrero	24.5
4°	Veracruz	18.8	4°	Puebla	17.6	4°	Veracruz	17.2
5°	Puebla	17.0	5°	Michoacán	14.4	5°	Puebla	16.2
6°	San Luis Potosí	15.3	6°	Tabasco	14.3	6°	Michoacán	14.0
7°	Campeche	13.8	7°	Veracruz	14.3	7°	Hidalgo	12.3
8°	Tabasco	13.6	8°	San Luis Potosí	12.8	8°	Campeche	11.1
9°	Michoacán	13.5	9°	Nayarit	11.9	9°	Tabasco	11.0
10°	Hidalgo	13.5	10°	Campeche	10.4	10°	Yucatán	10.7
2016			2018			2020		
1°	Chiapas	28.1	1°	Chiapas	29.7	1°	Chiapas	29.0
2°	Oaxaca	26.9	2°	Guerrero	26.8	2°	Guerrero	25.5
3°	Guerrero	23.0	3°	Oaxaca	23.3	3°	Oaxaca	20.6
4°	Veracruz	16.4	4°	Veracruz	17.7	4°	Veracruz	13.9
5°	Tabasco	11.8	5°	Tabasco	12.3	5°	Tabasco	13.7

6°	Michoacán	9.4	6°	Campeche	9.8	6°	Puebla	12.7
7°	Puebla	9.0	7°	Puebla	8.6	7°	Campeche	12.0
8°	Hidalgo	8.0	8°	Morelos	7.4	8°	Yucatán	11.3
9°	Nayarit	7.9	9°	San Luis Potosí	7.3	9°	Quintana Roo	10.6
10°	San Luis Potosí	7.7	10°	Yucatán	6.7	10°	Tlaxcala	9.8

Fuente: Elaboración propia a partir de Coneval (2019 y 2021)

Un aspecto relevante es que Campeche, Tabasco y Yucatán no cumplían con los requisitos del artículo 6 de la Iniciativa de Ley para desarrollar ZEE en su territorio. En la Iniciativa, se exigía que las ZEE se ubicaran en entidades federativas que “se encuentren entre las diez [...] con mayor incidencia de pobreza multidimensional, y se encuentren entre las diez [...] con el mayor número absoluto de personas en situación de pobreza multidimensional” (Presidencia de la República, 2015, p. 31). Según los datos de pobreza multidimensional del año 2014, que fueron los utilizados para verificar el requisito correspondiente en los Dictámenes y Decretos de Declaratoria, sólo Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz cumplían esta doble condición. Como se puede observar, se trata de los estados en donde se tenía previsto instalar las primeras ZEE: Puerto Chiapas, Lázaro Cárdenas-La Unión, Salina Cruz y Coatzacoalcos. Sin embargo, este criterio se modificó. La versión final del artículo ya no aludía a ningún número absoluto ni trataba de pobreza, sino de “pobreza extrema”. Simplemente se requería que las ZEE se ubicaran en “las diez entidades federativas con mayor incidencia de pobreza extrema” (DOF, 2016a). De esta manera, las entidades que podían desarrollar ZEE pasaban a ser diez.

La zona de Progreso tenía “como objetivo consolidar la vocación de actividades de la industria de las Tecnologías de la Información y la Comunicación” (DOF, 2017b) por lo que no entraba en competencia directa con las otras ZEE. Sin embargo, a las zonas de Tabasco y Campeche se les asignaron vocaciones productivas que ya se habían previsto para Puerto Chiapas,

Lázaro Cárdenas-La Unión, Coatzacoalcos o Salina Cruz. Por ejemplo, la elaboración de azúcares, chocolates, dulces y similares, que era una rama de actividad con potencial para Campeche (DOF, 2018f) y Tabasco (DOF, 2018g), ya figuraba entre las vocaciones de Puerto Chiapas (SHCP, 2017b, p. 15). La industria de las bebidas también se encontraba entre las destacadas para Coatzacoalcos y Salina Cruz (SHCP, 2017a, p. 15; DOF, 2017c). De manera similar, más de la mitad de las ramas propuestas eran redundantes con las de las primeras ZEE (Tabla 2).

Tabla 2. Ramas de actividad con potencial de desarrollo en las ZEE de Campeche y Tabasco, y otras ZEE que comparten esas ramas

ZEE de Campeche:	
3112 (compartida con Puerto Chiapas y Salina Cruz)	Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas
3113 (compartida con Puerto Chiapas y Tabasco)	Elaboración de azúcares, chocolates, dulces y similares
3114 (compartida con Lázaro Cárdenas-La Unión, Puerto Chiapas y Salina Cruz)	Conservación de frutas, verduras, guisos y otros alimentos preparados
3121 (compartida con Coatzacoalcos, Salina Cruz y Tabasco)	Industria de las bebidas
3254	Fabricación de productos farmacéuticos
3261 (compartida con Coatzacoalcos)	Fabricación de productos de plástico
3262 (compartida con Tabasco)	Fabricación de productos de hule
ZEE de Tabasco:	
3113 (compartida con Puerto Chiapas y Campeche)	Elaboración de azúcares, chocolates, dulces y similares

3116 (compartida con Coatzacoalcos y Puerto Chiapas)	Procesamiento de animales comestibles
3121 (compartida con Coatzacoalcos, Salina Cruz y Campeche)	Industria de las bebidas
3262 (compartida con Campeche)	Fabricación de productos de hule
3332	Maquinaria y equipo para las industrias manufactureras
3334	Equipo de aire acondicionado, calefacción, y refrigeración industrial y comercial
3335	Maquinaria y equipo para la industria metalmecánica
3339	Maquinaria y equipo para la industria en general

Fuente: Elaboración propia a partir del DOF (2017a, 2017c, 2018f y 2018g) y SHCP (2017a y 2017b)¹

La determinación de las vocaciones productivas tenía sentido en la lógica de que las ZEE no compitieran entre ellas y se especializaran en ciertas ramas de actividad. Pierde este sentido cuando coinciden o no se determinan bien. Los dictámenes de las primeras zonas no incluyeron costos de transporte ni a las otras ZEE que se aprobaron después. No evaluaron la posible competencia de un número tan alto de áreas privilegiadas y asignaron las vocaciones productivas sólo con información de “los Estados de las ZEE objeto de estudio (Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Veracruz y Chiapas)” (IDOM et al., 2017, p. 24). La metodología tuvo que modificarse para los dictámenes de Progreso, Campeche y Tabasco.

Al momento de reevaluar el proyecto para su posible cancelación, 86 empresas de diversos giros habían firmado cartas de intención para operar en alguna de las ZEE (Ayala, 2019). No obstante, “sólo siete empresas tenían

¹ Las ramas de actividad asignadas a las ZEE de Coatzacoalcos y Puerto Chiapas no se incluyen en sus Decretos de Declaratoria, sino en los dictámenes.

avanzados los trámites para instalarse” (González, 2019), aunque aún no se había “otorgado autorización alguna para fungir como inversionista dentro de las Zonas Económicas Especiales” (DOF, 2019). Esto revela dos hechos fundamentales: 1) las ZEE resultaron poco atractivas para los inversores y 2) el proceso para su efectiva puesta en funcionamiento fue lento.

El decreto de abrogación también destaca que las ZEE “no han podido operar, en virtud de que a la fecha no se ha otorgado permiso o asignación alguno como Administrador Integral por no haberse cumplido los requisitos legales” (DOF, 2019). Asimismo, ni las entidades federativas ni los municipios habían “reportado inversiones públicas productivas y de equipamiento urbano para el desarrollo de las Zonas Económicas Especiales y sus áreas de influencia” (DOF, 2019).

Se trataba de un proyecto de largo plazo, pero eso no implicaba postergar las acciones de corto plazo y menos aún sustituirlas por una expansión territorial que mermaba las posibilidades de alcanzar las deseadas economías de escala y aglomeración que se perseguían con la propuesta.

Estos actos poco favorables se sumaron a los problemas que el proyecto arrastraba de inicio. Si bien había clara consciencia de algunas dificultades que implicaba, otras se ignoraron o menospreciaron. Se advertía que, en el mundo,

menos de la mitad de las ZEE han sido exitosas [...] entre las ZEE que no lograron desarrollarse exitosamente destacan varias en la India (más de 100), el continente africano (cerca de 100) —particularmente en Nigeria y Kenia—, Japón, Nepal, Centroamérica (Guatemala, Honduras y República Dominicana) e incluso algunas en China. (SHCP, 2017c, p. 26)

Al mismo tiempo, se usaba como modelo a las ZEE chinas, especialmente Shenzhen (SHCP, 2017c, p. 3), y a la Zona Libre de Colón (Bano-bras, 2016), que guardaban pocas semejanzas con lo que se quería realizar en México: impulsar el desarrollo de las regiones más rezagadas del país.

La Zona Libre de Colón se sitúa en la entrada caribeña del canal de Panamá. El puerto de Colón es el de mayor tránsito de contenedores de toda América Latina; el canal da servicio a más de 13 mil buques y 460 millones de toneladas de carga al año (Transporte XXI, 2020). El parecido que algunas veces se ha querido buscar con el istmo de Tehuantepec es ilusivo.

Otra diferencia relevante es el objetivo que se perseguía con las ZEE. México buscaba el desarrollo industrial de zonas rezagadas. China las utilizó para iniciar de manera controlada la apertura de su economía. A finales de la década de los setenta, la economía china estaba desligada del comercio internacional. Las ZEE formaban parte de una estrategia más amplia de inserción en los mercados mundiales. Por ello, no sólo se instalaron junto a áreas de reciente industrialización y alto dinamismo comercial y financiero, además tuvieron apoyo decidido y proactivo por parte del gobierno, que invirtió en infraestructuras, servicios empresariales, centros de I+D y aplicó políticas para atraer mano de obra calificada (Domínguez y Brown, 2017, pp. 198-199).

México no pretendía iniciar su política de apertura comercial con las ZEE. Eso ya lo había hecho en los ochenta con otros procedimientos. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es el ejemplo más destacado, pero al momento de proponer el programa de ZEE ya mantenía acuerdos con al menos cincuenta países (Secretaría de Economía, 2015). Las ZEE poco podían aportar a la inserción de México en el comercio internacional o a las empresas en este plano. Se trataba de una estrategia para promover el crecimiento en regiones estancadas, sin industria, que carecían de la infraestructura y de los elementos necesarios para generar polos de desarrollo.

Gómez et al. (2019) encontraban que los estados del sureste “poseen pocas capacidades productivas, o de baja sofisticación” (p. 17), y están lejos de desarrollar actividades manufactureras más complejas, por lo que advertían la necesidad de “muchos recursos y de políticas públicas específicas en cada región para garantizar que estas se puedan desarrollar exitosamente” (p. 17).

A pesar de estas condiciones, las deficiencias se quisieron compensar, fundamentalmente, con incentivos fiscales. Se eximía a las empresas del pago del impuesto sobre la renta (ISR) durante los primeros diez años y se les reducía en 50 % en los siguientes cinco años. Las exportaciones e importaciones no estaban sujetas al impuesto al valor agregado (IVA). Además, se otorgaban beneficios en las cuotas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y desgravaciones por capacitación de los trabajadores. A nivel estatal y municipal, se aprobaron reducciones en los impuestos sobre nóminas, hospedaje, derechos registrales, predial, traslación de dominio. El problema de estas exenciones y reducciones es que apenas inciden en los

pagos y en la toma de decisión de las empresas. Como explica Facility for Investment Climate Advisory Services (2008), “una exención de impuestos es de poco beneficio si la empresa no está obteniendo ganancias, lo cual suele ser el caso en los primeros años de operación” (p. 50). Por este motivo, IDOM et al. (2017) sugieren “una exención al ISR de personas jurídicas a 20 años, ya que los primeros 10 años no resulta diferencial, debido a la repercusión fiscal de la inversión inicial” (p. 243). En cualquier caso, como encontraron Frick et al. (2019) al analizar 346 zonas de 22 países, estos incentivos tienen una influencia limitada para atraer empresas.

Es cierto que la Ley y el Reglamento de las ZEE incluían otros elementos para facilitar la llegada de inversores y empresas que se vincularan con la economía regional y detonaran procesos de desarrollo, pero en gran parte no se concretaron. Por ejemplo, la guía única de trámites y requisitos que debía dar sustento al sistema de ventanilla única y facilitar los procesos administrativos no se publicó. Tampoco hubo claridad sobre los estímulos a la capacitación y apoyo a trabajadores y al emprendimiento, especialmente cuando se sabía que los potenciales inversores tenían la “percepción de que en las zonas no hay mano de obra calificada” (IDOM et al., 2017, p. 219). Se empezaron a implementar programas de desarrollo de proveedores locales para empresas instaladas en las ZEE, pero no había empresas en las ZEE.

Asimismo, se definió el Área de Influencia (AI) de cada ZEE, una “figura innovadora, no prevista en otros marcos normativos de ZEE en el mundo” (SHCP, 2017c, p. 28), que buscaba “la vinculación con su entorno regional, de tal forma que éstas no se conviertan en enclaves, sino que sus beneficios permeen hacia las personas y las comunidades de la región” (SHCP, 2017c, p. 28). Para ello, se involucró no sólo a los municipios donde se asentaban físicamente las ZEE, sino también a los circundantes, que formaban el AI. Se firmaron Convenios de Coordinación entre la SHCP, el gobierno de cada estado y los municipios del AI para establecer estímulos fiscales por parte del gobierno y de los municipios, mejoras regulatorias, simplificación de trámites, inversiones públicas productivas y de equipamiento urbano de carácter prioritario, así como acciones de seguridad pública. De nuevo, había consciencia de un problema y se sentaban las bases para evitarlo, pero algo falló.

En primer lugar, los Convenios se firmaron muy tarde, aunque eran necesarios para iniciar actividades en las ZEE como exige el artículo 10 de la

Ley de ZEE. Los primeros publicados fueron los de Coatzacoalcos y Lázaro Cárdenas-La Unión, ambos el 13 de abril de 2018. Siguió el de Progreso, el 27 junio, y después los de Puerto Chiapas (28 de agosto) y Salina Cruz (20 de noviembre). Los de Campeche y Tabasco ni siquiera llegaron a publicarse.

Estos Convenios explicitaban la obligación del Gobierno de cada estado y de los municipios de financiar inversiones productivas y de equipamiento para el desarrollo de cada ZEE y de su AI. Las inversiones debían realizarse en los cinco años siguientes a la suscripción del convenio y “en la medida de sus capacidades financieras” (DOF, 2018a). Los gobiernos del estado y de los municipios se comprometían “a buscar las fuentes de financiamiento necesarias para la realización de los proyectos” (DOF, 2018d). Como se observa en la Tabla 3, el número de proyectos y el monto de la inversión variaban sustancialmente entre zonas. La que requería menor presupuesto era Lázaro Cárdenas-La Unión, con seis proyectos valorados en un total de 208.1 millones de pesos (mdp) (DOF, 2018b). En el extremo opuesto, Puerto Chiapas identificaba al menos 88 proyectos prioritarios por un monto estimado de 3871.1 mdp (DOF, 2018d).

Tabla 3. Número de proyectos y monto estimado de la inversión comprometida en los convenios de coordinación de las ZEE

ZEE	Proyectos productivos	Proyectos de infraestructura urbana y social
Coatzacoalcos	3 proyectos 232.2 mdp	3 proyectos 30.0 mdp
Lázaro Cárdenas-La Unión	3 proyectos 102.1 mdp	3 proyectos 106.0 mdp
Progreso	5 proyectos 387.6 mdp	1 proyecto 22.0 mdp
Puerto Chiapas	57 proyectos 2645.3 mdp	31 proyectos 1225.8 mdp
Salina Cruz	3 proyectos 181.8 mdp	5 proyectos 1435.1 mdp

Fuente: Elaboración propia con datos del DOF (2018a, 2018b, 2018c, 2018d y 2018e)

En este sentido, Gómez y Molina (2018) advertían que la “provisión de infraestructura clave en los estados con ZEE es un punto medular para el éxito del programa” (p. 28). Sin embargo, como alertaba Casilda (2017, p. 22), estas infraestructuras no se estaban construyendo a pesar de que el proyecto se anunció oficialmente en 2015 y la Ley y el Reglamento se aprobaron en 2016. En 2018 se había conseguido identificar los proyectos y se establecieron los compromisos de buscar el financiamiento. En noviembre de 2019, el proyecto se derogaba considerando, entre otros aspectos, “que por parte de las entidades federativas y los municipios, no se han reportado inversiones públicas productivas y de equipamiento urbano para el desarrollo de las Zonas Económicas Especiales y sus áreas de influencia” (DOF, 2019).

Sin inversiones para mejorar las infraestructuras, los incentivos fiscales apenas suscitaron el interés de unas pocas empresas. A ello se unió una creciente incertidumbre sobre la viabilidad del proyecto. Sin corregirse los problemas iniciales, se aprobaban nuevas zonas que requerían financiamiento y atención, al tiempo que dificultaban alcanzar las economías de aglomeración que se perseguían. El programa electoral del Ejecutivo Federal entrante para el sexenio 2018-2024 sembraba aún más dudas sobre el futuro del proyecto. Si bien valoraba positivamente los incentivos a la inversión y al empleo, cuestionaba su posible desempeño al carecer de buena conexión con los principales mercados mundiales, y apostaba por crear una zona económica norte (ZEN) que, “en contraste, es un proyecto de acceso inmediato a un mercado de alto ingreso” (Morena, 2018, p. 172). En este ambiente de incertidumbre, se dio un caso de “profecía que se autorrealiza” (Merton, 1948): los crecientes cuestionamientos sobre el desarrollo de las zonas las hicieron aún menos atractivas para los inversores, lo que generó dudas adicionales sobre la viabilidad de un proyecto que requería el compromiso de un gran número de participantes para alcanzar las dimensiones que necesitaba para su correcto funcionamiento.

Como es sabido, finalmente, el proyecto se canceló sin apenas oposición. Despertó el interés de muy pocas empresas y los residentes en las regiones teóricamente beneficiadas no se sintieron implicados en el mismo. Una propuesta que buscaba reducir la pobreza, generar empleos, permitir la provisión de servicios básicos y expandir las oportunidades para vidas saludables y productivas en las regiones con mayores rezagos del país (DOF, 2016a) resultó indiferente para la población.

Cabe mencionar que las ZEE se aprobaron para regiones con rezagos. Sin embargo, los municipios elegidos para su localización concreta no presentaban unas condiciones especialmente malas y sí cierto potencial de desarrollo. Como se puede ver en la Tabla 4, el municipio con peores indicadores socioeconómicos era La Unión de Isidoro Montes de Oca, vinculado a la ZEE de Lázaro Cárdenas, en donde la pobreza extrema alcanzaba el 16.8%, la marginación era alta y el rezago social medio. Asimismo, tenían alguna base industrial, con porcentajes de población ocupada en el sector secundario cercanos o superiores a la media nacional (24.4%). Sólo Tapachula (14.7%) quedaba sensiblemente por debajo del promedio. Con estas condiciones, podían haber aprovechado la oportunidad que surgía con las ZEE, pero el proyecto no despertó interés.

Tabla 4. Características socioeconómicas de los municipios sede de ZEE

Municipio	% de población en pobreza extrema	Grado de marginación	Grado de rezago social	% de ocupados en el sector secundario
Champotón	10.4	medio	bajo	21.1
Tapachula	12.0	bajo	bajo	14.7
La Unión de Isidoro Montes de Oca	16.8	alto	medio	20.2
Lázaro Cárdenas	5.1	muy bajo	muy bajo	33.0
Salina Cruz	4.5	muy bajo	muy bajo	27.1
Paraíso	5.3	muy bajo	muy bajo	23.1
Coatzacoalcos	3.8	muy bajo	muy bajo	25.0
Ixhuatlán del Sureste	7.5	bajo	bajo	36.5
Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río	4.3	muy bajo	muy bajo	43.9
Progreso	3.0	bajo	muy bajo	19.8

Fuente: Elaboración propia con datos de Conapo (2016), Coneval (2016 y 2017b) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2013)

Domínguez y Brown (2017) recomiendan “que el gobierno convoque a empresarios nacionales, académicos y hacedores de política económica para entablar una discusión sobre el rumbo futuro de la economía” (p. 222). El problema es que, al menos en el sureste de México, esto sería insuficiente. Rodríguez-Castillo (2014) explica que, para ser eficiente y generar una acción pública intensa, la política pública debe relacionarse “con los asideros utópicos, rituales y simbólicos establecidos en cualquier sociedad” (p. 166). La estrategia de ZEE ignoró esta cuestión, de manera que la población se sintió ajena a la misma.

El informe de la Comisión del Sur (1991) ya advertía: “Para que las personas intervengan como participantes activos en el desarrollo, éste debe ser compatible con sus rasgos socioculturales fundamentales” (p. 141). Al contrario, la implantación de las ZEE encontraba impedimentos en las costumbres de los residentes. Por ejemplo, IDOM et al. (2017) destacaban como inhibidores de la inversión en las ZEE “la escasez de mano de obra calificada, la rotación de personal [...] las costumbres laborales distintas que persisten en la región” (p. 45).

Conclusiones

Cuando se derogó el proyecto de ZEE en 2019, apenas siete empresas habían realizado trámites para instalarse en las zonas (González, 2019), aún no se habían otorgado autorizaciones para fungir como inversionistas ni permisos para Administradores Integrales; tampoco se habían reportado inversiones productivas ni de equipamiento urbano por parte de las entidades federativas o de los municipios (DOF, 2019). El objetivo que perseguía el proyecto era ambicioso. A diferencia de la estrategia china, no se buscaba la apertura comercial y la integración del país a la economía mundial. Se trataba de reequilibrar las fuerzas que guían el crecimiento y el desarrollo al interior del territorio nacional. Para ello, se pretendía crear polos compensadores en las regiones más rezagadas del país.

Las carencias que durante décadas alejaron del sureste de México a los inversores se trataron de paliar, fundamentalmente, con incentivos fiscales. Las obras de infraestructura necesarias para la instalación y operación de las empresas (acceso carretero, abastecimiento de agua potable, energía eléctrica) aún se estaban comprometiendo en 2018, lo mismo que el nombramiento de los integrantes del Consejo Técnico y la suscripción de los Convenios de Coordinación para el establecimiento y desarrollo

de las ZEE. La parsimonia administrativa para poner en funcionamiento las zonas aprobadas y realizar las inversiones que hubiesen dado mayor certidumbre a las empresas contrasta con la celeridad con la que el proyecto se expandió a la región del Golfo.

Esta ampliación resultó fatal para la propuesta: desvirtuó su objetivo, multiplicó las necesidades de financiamiento y dificultó la consecución de economías de aglomeración. Querer abarcar más, en vez de mejor, llevó a descuidar varios aspectos. Los problemas iniciales, de los que había consciencia, se resolvían despacio (por ejemplo, la identificación de posibles proveedores locales), no se resolvían (como la dotación de infraestructuras) o incluso aumentaban (como la competencia entre las propias ZEE). Las dudas arreciaron, el proyecto perdió atractivo y, con el cambio de Gobierno, se vio abocado a su final.

Cabe rescatar las lecciones aprendidas. Hubo análisis correctos, pero que no se aplicaron o no se pudieron hacer efectivos. Por ejemplo, se entendió que el desarrollo y los cambios estructurales que implica sólo son posibles en el largo plazo. No existen recetas mágicas que en cuatro o seis años corrijan los problemas que han permanecido y se han acumulado durante décadas o siglos. Sin embargo, reconocer esta temporalidad larga no excusa la falta de diligencia en el corto plazo. Asimismo, se tuvieron en cuenta los fallos de otras ZEE en el mundo: la necesidad de dotarlas de infraestructura adecuada, de accesos y medios de comunicación y transporte, de abasto energético, de vincularlas con la economía de la región para generar encadenamientos productivos, facilitar los trámites administrativos al establecer un sistema de ventanilla única. Pero nada de esto llegó a concretarse.

También hubo decisiones incorrectas. Las ZEE se han mostrado eficaces en entornos dinámicos, en donde, bien gestionadas, han sido capaces de aprovechar los flujos comerciales y financieros internacionales para potenciar el crecimiento económico y el desarrollo de esas regiones. Al contrario, en México se planeó instalarlas en las regiones más rezagadas y desconectadas, como si las ZEE por sí solas fuesen motores de desarrollo. Para alcanzar el resultado pretendido, necesitan otros elementos y condiciones adicionales, que no se tenían ni se facilitaron. La extensión del proyecto hasta aprobar siete zonas, con expectativas de seguir aumentando el número, reveló la incomprensión de su esencia: conseguir economías de aglomeración para, en este caso, desarrollar las regiones realmente más rezagadas del país. El hecho de que la población se sintiera ajena a un ma-

croproyecto que buscaba reducir la pobreza, expandir las oportunidades para vidas saludables y productivas o fomentar una mejor distribución del ingreso también debe ser un elemento a tener en cuenta para mejorar la formulación de futuras propuestas.

De las ZEE, se recuperó la parte del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT), que parece atender algunos de estos puntos. Por ejemplo, ha iniciado con la modernización de las infraestructuras de la región: los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos, el ferrocarril, las refinerías de Minatitlán y Salina Cruz, el oleoducto del Istmo (SHCP, 2021; López Obrador, 2021), y ha tratado de implicar a la población mediante consultas (Cervantes, 2020; Arciniega, 2021). Sin embargo, también es cierto que las consultas no estuvieron exentas de polémica (López, 2021; Matías, 2021) y que los dos o tres parques industriales que pensaban crearse (Morena, 2018, p. 262) pronto aumentaron a seis (González, 2019) y luego a diez (Ruiz, 2021) sin tan siquiera haberse aprobado los incentivos y facilidades para el desarrollo de actividades y mucho menos haberse instalado una sola empresa en alguno de ellos (Zanella, 2021). Está previsto que el proyecto del CIIT quede completado a finales de 2023 (López Obrador, 2021). Entonces se podrá valorar cuánto se aprendió de los errores pasados.

Referencias bibliográficas

- Aggarwal, A. (2006). Special Economic Zones: Revisiting the policy debate. *Economic and Political Weekly*, 41(43/44), 4533-4536.
- Appendini, K. y Murayama, D. (1972). Desarrollo desigual en México (1900-1960). En D. Barkin (comp.), *Los beneficiarios del desarrollo regional* (pp. 61-73). Secretaría de Educación Pública.
- Arciniega, Y. (2021, 2 de mayo). Inicia consulta previa del Programa para Desarrollo del Istmo de Tehuantepec en Oaxaca: Segob. *Fortuna: negocios y finanzas*. <https://revistafortuna.com.mx/2021/05/02/consulta-previa-del-programa-para-desarrollo-del-istmo-de-tehuantepec/>
- Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (2018a, 24 de septiembre). *Lázaro Cárdenas-La Unión. Integrantes del Consejo Técnico*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/zee/articulos/lazaro-cardenas-la-union-integrantes-del-consejo-tecnico>
- Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales

- (2018b, 24 de abril). ZEE Puerto Chiapas: Convocatoria a PYMES a participar en programa para empresas de proveeduría. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/zee/es/documentos/zee-puerto-chiapas-convocatoria-a-pymes-a-participar-en-programa-para-empresas-de-proveduria>
- Ayala, C. (2019, 27 de marzo). ZEE, en riesgo de desaparecer. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/estados/ZEE-en-riesgo-de-desaparecer--20190327-0012.html>
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (2016). *Zonas Económicas Especiales, marzo 2016* [presentación]. Senado de la República. https://www.senado.gob.mx/comisiones/productividad/reu/docs/presentacion_%20BANOBAS_020316.pdf
- Casilda, R. (2017). México. *Zonas Económicas Especiales*. Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá. http://ielat.com/wp-content/uploads/2018/02/DT-104_Ramón-Casilda-Béjar_Web_noviembre-2017.pdf
- Cervantes, L. F. (2020, 27 de octubre). Las Consultas Indígenas desde la voz de quienes participan. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/blog/2020/09/las-consultas-indigenas-desde-la-voz-de-quienes-participan.html>
- Combes, P. P., Duranton, G. y Gobillon, L. (2011). The identification of agglomeration economies. *Journal of Economic Geography*, 11(2), 253-266. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbq038>
- Comisión del Sur (1991). *Desafío para el Sur*. Fondo de Cultura Económica.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021). *Medición de la pobreza: resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019). *Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2018*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017a). *Resultados de pobreza en México 2016 a nivel nacional y por entidades federativas*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017b).

- Anexo estadístico de pobreza a nivel municipio 2010 y 2015. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016). Índice de rezago social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal. http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx
- Consejo Nacional de Población (2016). *Datos abiertos del índice de marginación*.
- Coraggio, J. L. (1972). Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo. *Eure*, 2(4), 25-39. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/820>
- Crane, B., Albrecht, Ch., McKay Duffin, K. y Albrecht, C. (2018). China's special economic zones: An analysis of policy to reduce regional disparities. *Regional Studies, Regional Science*, 5(1), 98-107. <https://doi.org/10.1080/21681376.2018.1430612>
- Diario Oficial de la Federación (2019, 19 de noviembre). *Decreto por el que se abrogan los diversos de Declaratorias de las Zonas Económicas Especiales de Puerto Chiapas, de Coatzacoalcos, de Lázaro Cárdenas-La Unión, de Progreso, de Salina Cruz, de Campeche y de Tabasco publicados el 29 de septiembre y 19 de diciembre, ambos de 2017, y el 18 de abril de 2018*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579365&fecha=19/11/2019
- Diario Oficial de la Federación (2018a, 13 de abril). *Convenio de coordinación para el establecimiento y desarrollo de la Zona Económica Especial de Coatzacoalcos y su área de influencia*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5519292&fecha=13/04/2018
- Diario Oficial de la Federación (2018b, 13 de abril). *Convenio de coordinación para el establecimiento y desarrollo de la Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas-La Unión y su área de influencia*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5519291&fecha=13/04/2018
- Diario Oficial de la Federación (2018c, 27 de junio). *Convenio de coordinación para el establecimiento y desarrollo de la Zona Económica Especial de Progreso y su Área de Influencia*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5529268&fecha=27/06/2018
- Diario Oficial de la Federación (2018d, 28 de agosto). *Convenio de coordinación para el establecimiento y desarrollo de la Zona Económica Espe-*

- cial de Puerto Chiapas y su Área de Influencia.* https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5536061&fecha=28/08/2018
- Diario Oficial de la Federación (2018e, 20 de noviembre). *Convenio de coordinación para el establecimiento y desarrollo de la Zona Económica Especial de Salina Cruz y su Área de Influencia.* https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5544215&fecha=20/11/2018
- Diario Oficial de la Federación (2018f, 18 de abril). *Decreto de declaratoria de la Zona Económica Especial de Campeche.* http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5519751&fecha=18/04/2018
- Diario Oficial de la Federación (2018g, 18 de abril). *Decreto de declaratoria de la Zona Económica Especial de Tabasco.* http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5519752&fecha=18/04/2018
- Diario Oficial de la Federación (2017a, 29 de septiembre). *Decreto de declaratoria de la Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas-La Unión.* https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5499450&fecha=29/09/2017
- Diario Oficial de la Federación (2017b, 19 de diciembre). *Decreto de declaratoria de la Zona Económica Especial de Progreso.* https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508203&fecha=19/12/2017
- Diario Oficial de la Federación (2017c, 19 de diciembre). *Decreto de declaratoria de la Zona Económica Especial de Salina Cruz.* https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508204&fecha=19/12/2017
- Diario Oficial de la Federación (2016a, 1 de junio). *Ley Federal de Zonas Económicas Especiales.* http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5439557&fecha=01/06/2016
- Diario Oficial de la Federación (2016b, 30 de junio). *Reglamento de la ley federal de zonas económicas especiales.* http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5443232&fecha=30/06/2016
- Domínguez, L. y Brown, F. (2017). Las zonas económicas especiales: Los retos para México. *Revista de Economía Mexicana: Anuario UNAM*, (2), 188-232. <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econ-mex/02/05DominguezBrown.pdf>
- Facility for Investment Climate Advisory Services (2008). *Special economic zones: Performance, lessons learned, and implications for zones development.* The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/343901468330977533/pdf/458690WP0Box331s0April-200801PUBLIC1.pdf>

- Frick, S. A., Rodríguez-Pose, A. y Wong, M. D. (2019). Toward economically dynamic Special Economic Zones in emerging countries. *Economic Geography*, 95(1), 30-64. <https://doi.org/10.1080/00130095.2018.1467732>
- Gómez, F. y Molina, E. (2018). Zonas económicas especiales y su impacto sobre el desarrollo económico regional. *Revista Problemas del Desarrollo*, 49(193), 11-32. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2018.193.61285>
- Gómez, F., Molina, E., Flores, M. y Gómez, M. J. (2019). Complejidad económica de las zonas económicas especiales en México: Oportunidades de diversificación y sofisticación industrial. *Ensayos Revista de Economía*, 38(1), 1-40. <https://doi.org/10.29105/ensayos38.1-1>
- González, S. (2019, 24 de abril). Industrializar, el plan para Tehuantepec. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2019/04/24/economia/018nleco>
- Greenstone, M., Hornbeck, R. y Moretti, E. (2010). Identifying agglomeration spillovers: Evidence from winners and losers of large plant openings. *Journal of Political Economy*, 118(3), 536-598. <https://doi.org/10.1086/653714>
- Hausmann, R., Cheston, T. y Santos, M. Á. (2015). *La complejidad económica de Chiapas: Análisis de capacidades y posibilidades de diversificación productiva*. Center for International Development at Harvard University. https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/cid_wp_302.pdf
- IDOM, ADHOC y Evercore (2017). *03 Análisis de mercado y demanda potencial ZEE Puerto Chiapas*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013). *Censo de población y vivienda 2010: Tabulados del cuestionario ampliado*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- Kanbur, R. y Zhang, X. (1999). Which regional inequality? The evolution of rural-urban and inland-coastal inequality in China from 1983 to 1995. *Journal of Comparative Economics*, 27(4), 686-701. <https://doi.org/10.1006/jcec.1999.1612>
- Lajugie, J. (1959). Les conditions d'une politique de développement régional pour les pays du marché commun. *Revue d'Économie Politique*, 69(3), 263-334. <https://www.jstor.org/stable/24691304>
- López, J. A. (2017). Las zonas económicas especiales de México y China. En P. Aróstica y S. Cesarin (eds.), *América Latina en la órbita geoestratégica de China: enfoques multidisciplinarios sobre escenarios actuales y desafíos futuros* (pp. 233-284). Almaluz.

- López, A. (2021, 19 de junio). A más de 2 años de consulta sobre Plan del Istmo, pueblos indígenas esperan respuesta de la 4T a peticiones. *El Universal*. <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/sociedad/mas-de-2-anos-de-consulta-sobre-plan-del-istmo-pueblos-indigenas-esperan-respuesta-de-la-4t>
- Lopez Obrador (2021, 19 de marzo). Proyecto del Corredor del Istmo de Tehuantepec se blindará contra la privatización: presidente. AMLO. <https://lopezobrador.org.mx/2021/03/19/proyecto-del-corredor-del-istmo-de-tehuantepec-se-blindara-contr-la-privatizacion-presidente/>
- Matías, P. (2021, 26 de mayo). Denuncian simulación de procesos de “consulta libre, previa e informada” en Oaxaca. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/5/26/denuncian-simulacion-de-procesos-de-consulta-libre-previa-informada-en-oaxaca-264696.html>
- Merton, R. K. (1948). The self-fulfilling prophecy. *The Antioch Review*, 8(2), 193-210. <https://doi.org/10.2307/4609267>
- Movimiento de Regeneración Nacional (2018). Proyecto de nación 2018-2024. *Morena*. <https://drive.google.com/file/d/11B0aNBuVpHB7GDVXhC-KdYvVKw7D7Ta-x/view>
- Myrdal, G. (1979). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1957).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). Special Economic Zones, country: Mexico. http://www.innovationpolicyplatform.org/www.innovationpolicyplatform.org/sites/default/files/Mexico_SpecialEconomicZones_0/index.pdf
- Perroux, F. (1955). Note sur la notion de pôle de croissance. *Économie Appliquée*, 7(1-2), 307-320.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016). *Informe sobre desarrollo humano México 2016. Desigualdad y movilidad*. <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/informe-nacional-sobre-desarrollo-humano-mexico-2016.html>
- Presidencia de la República (2015, 29 de septiembre). Iniciativas del Ejecutivo federal, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales. *Gaceta Parlamentaria*, 18(4372-VIII). http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/09/asun_3276036_20150929_1443659025.pdf
- Rodríguez-Castillo, L. (2014). Acción pública y desarrollo social en el sureste

- de México: La Agenda Chiapas-ONU. *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, 12(2), 163-180. <https://doi.org/10.29043/liminar.v12i2.349>
- Ros, J. (2013). *Rethinking economic development, growth, and institutions*. Oxford University Press.
- Ruiz, C. (2021, 14 de julio). Istmo de Tehuantepec: Proyecto estratégico para el país. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/clemente-ruiz-duran1/2021/07/13/istmo-de-tehuantepec-proyecto-estrategico-para-el-pais/>
- Sánchez, O. Y. (2018, 25 de abril). Puebla e Hidalgo en la mira de inversionistas. *Notimex*. <https://www.inforural.com.mx/puebla-e-hidalgo-en-la-mira-de-inversionistas/>
- Secretaría de Economía (2015). *Comercio exterior/países con tratados y acuerdos firmados con México*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2021). *Programa para el desarrollo del Istmo de Tehuantepec (PDIT)*. Proyectos México. https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyecto_inversion/programa-para-el-desarrollo-del-istmo-de-tehuantepec-pdit/
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017a). *Dictamen de la Zona Económica Especial de Coatzacoalcos*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/zee/documentos/transparencia-focalizada1>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017b). *Dictamen de la Zona Económica Especial de Puerto Chiapas*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/zee/documentos/transparencia-focalizada1>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017c). *Zonas económicas especiales: el gran proyecto de nación*. Gobierno de México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/287342/Libro_ZEE_2017_web.pdf
- Transporte XXI (2020, 15 de julio). Top 200, puertos de contenedores del mundo. *Transporte XXI*. <https://www.transportexxi.com/wp-content/uploads/2020/07/Transporte-XXI-SP-Top-Contenedores-2020-web.pdf>
- Zanella, L. A. (2021, 25 de agosto). CIIT desconoce normatividad, tipos de empresas y estímulos en los PODEBI. *T21*. <http://t21.com.mx/maritimio/2021/08/25/ciit-desconoce-normatividad-tipos-empresas-estimulos-podebi>

Zeng, D. Z. (2015). *Global experiences with special economic zones - with a focus on China and Africa*. The World Bank. <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Investing%20in%20Africa%20Forum/2015/investing-in-africa-forum-global-experiences-with-special-economic-zones-with-a-focus-on-china-and-africa.pdf>