



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
ESTACIÓN NORORESTE DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA

LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES Y SU VIABILIDAD EN LA
FRONTERA NORTE DE MÉXICO: EL CASO BAJA CALIFORNIA

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTORA EN DERECHO

PRESENTA:
MICHELL ÁLVAREZ LÓPEZ

TUTOR:
DR. ÓSCAR CRUZ BARNEY
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:

DR. CARLOS HUMBERTO REYES DÍAZ
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

DR. HÉCTOR ARTURO OROPEZA GARCÍA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

CIUDAD DE MÉXICO, MARZO DE 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A Victoria con amor.

A Soledad Rocha, miyamá, hasta el cielo.

A las mujeres de mi familia.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco de profundamente a mi comité de tutores: al Dr. Oscar Cruz Barney, al Dr. Carlos Reyes Díaz, y Dr. Arturo Oropeza García, por su apoyo, paciencia, sabiduría y confianza, aún ante las vicisitudes y en los momentos de incertidumbre.

Agradezco al Dr. Juan Vega Gómez, por su apoyo constante y siempre amable disposición. A la Mtra. Gloria Vargas, por su paciencia y atención, y al resto de mi familia y compañeros del ENID, en especial a Roxana, Nataly, Luís, Saúl, Ricardo y Gloria.

Agradezco a mi familia, en particular mis padres, Dora y Francisco Javier, por inculcarme los valores del amor al estudio y superación que seguramente han sido el motor para completar esta tarea. A mi madrina Guille, por su amor y apoyo incondicional. A Marco, por ser mi compañero en estos años de estudio, sufriendo conmigo los estragos de las entregas y viajes, y compañero en la crianza responsable; pruebas de amor incondicional. A mis hermanos Mariell y Francisco, por su cariño, apoyo y café.

Muy en especial a aquellas mujeres que me han apoyado para que yo logre mis metas: mi madre, mi cuñada Rosa y mi Tía Guille, quienes cuidan cariñosamente a mi hija Victoria, y a quienes debo parte de mi corazón.

A Sergio, Gerardo, Betty, Gaby, Oscar, Rocío, Pato, Vyry y Perla por ser mis motivadores personales.

Y finalmente a mi familia de UABC, la Dra. Laura Alicia Camarillo Govea, y mi comunidad epistémica.

Soy infinitamente afortunada por tenerlos en mi vida.

RESUMEN

Las zonas económicas especiales (ZEE) son áreas delimitadas geográficamente dentro del territorio de un Estado con normas de aplicación especial o excepcional, que crea un régimen económico distinto del general en materia de comercio exterior, aduanas, impuestos, infraestructura y otros beneficios derivados; con una administración derivada del Estado, y aplicable a aquellas personas físicas o entes privados a quienes el Estado autorice para dichos efectos. En la experiencia global estas zonas han sido implementadas como herramientas para la implementación de políticas públicas que promueven el desarrollo económico e industrial de los países que las aplican como proyectos integrales y racionales ZEE, con resultados medibles a largo plazo. Con el objetivo de atraer inversión extranjera directa (IED) e incrementar el grado de sofisticación, y mejorar el grado de satisfacción y bienestar de la población en el estado. China siendo ejemplo mas exitoso de ZEE, después de 40 años sigue perfeccionando el modelo y replicándolo en nuevos espacios internacionales.

El desarrollo industrial en México históricamente ha estado plagado de aciertos y desaciertos. Actualmente, los pronunciamientos en contra del sector privado, las posturas contra las energías renovables, cancelación de proyectos, así como la crisis derivada de la Pandemia del SARS-COV- ha impactado negativamente la percepción de México como receptor de IED. Lo cierto es que México ha perdido competitividad, países como China constantemente proporcionan soluciones integrales a las necesidades de los mercados globales.

Un proyecto de ZEE para la frontera norte en Baja California, con un marco regulatorio integral puede propiciar el surgimiento de industrias estratégicas, lo cual permitiría abrir el mayor número posible de oportunidades y, de esta manera, acelerar el proceso de desarrollo económico de la región.

TABLA DE ABREVIATURAS

AFDZEE	Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales
APN	Asamblea Popular Nacional
ASMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
BRI	Iniciativa de la Franja y la Ruta (Belt and Road Initiative)
CANACINTRA	Cámara Nacional de la Industria de Transformación
CIZEE	Comisión Intersecretarial del Zonas Económicas Especiales
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
ETDZ	Zonas de Desarrollo Económico y Tecnológico
FIAS	Mecanismo para los Servicios de Asesoramiento sobre el Clima de Inversión
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IED	Inversión Extranjera Directa
IMMEX	Programa de Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LFZEE	Ley Federal de Zonas Económicas Especiales
MDD	Millones de dólares
NMF	Nación Mas Favorecida
OCC	Ciudades Costeras Abiertas
OMC	Organización Mundial de Comercio

OMS	Organización Mundial de la Salud
PCC	Partido Comunista Chino
PEI	Parques ecológicos industriales
PIB	Producto Interno Bruto
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
RLFZEE	Reglamento de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SMC	Sistema multilateral de comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
T-MEC	Tratado México, Estados Unidos y Canadá
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
ZCECE	Zonas de Cooperación Económica y Comercial en el Extranjero
ZEAT	Zonas Especiales de Alta Tecnología
ZEE	Zona Económica Especial
ZEEF	Zonas económicas especiales fronterizas
ZF	Zona Franca
ZFE	Zona Franca de Exportación
ZL	Zona Libre
ZLC	Zona de Libre Comercio
ZM	Zona metropolitana
ZPE	Zona de Procesamiento para la Exportación

ÍNDICE

ÍNDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES.....	8
TABLAS	8
INTRODUCCIÓN.....	10
 CAPÍTULO PRIMERO: GENERALIDADES DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES.....	15
I. DEFINICIONES	15
II. CLASIFICACIÓN DE LAS ZEE.....	23
III. NATURALEZA DE LAS ZEE	35
IV. ANTECEDENTE HISTÓRICO DE LAS ZEE.....	43
V. APLICACIÓN DE LAS DISCIPLINAS Y SISTEMA DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO A LAS ZEE	47
 CAPÍTULO SEGUNDO: EXPERIENCIAS GLOBALES DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES	57
I. EXPERIENCIAS GLOBALES	57
II. LAS ZEE EN CHINA.....	65
 CAPÍTULO TERCERO: UN ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL DEL DESARROLLO INDUSTRIAL EN MÉXICO	92
VI. BREVE ANÁLISIS HISTÓRICO DEL DESARROLLO INDUSTRIAL EN MÉXICO	92
VII. EL ESTADO ACTUAL DEL DESARROLLO INDUSTRIAL EN MÉXICO	102
II. LECCIONES DE LAS ZEE EN MÉXICO (2016-2019).	107
VIII. LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO.....	135
A. ESTIMULOS FISCALES PARA LA REGIÓN FRONTERIZA NORTE	136
 CAPÍTULO CUARTO: UNA ZONA ECONÓMICA ESPECIAL EN BAJA CALIFORNIA.....	141
I. LA INDUSTRIA EN BAJA CALIFORNIA.	142
II. UN PROYECTO INTEGRAL DE ZEE PARA BAJA CALIFORNIA	151
III. RESULTADOS ESPERADOS.....	157
CONCLUSIONES	159
FUENTES	168

ÍNDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES

TABLAS

TABLA 1 – LA RELACIÓN ENTRE LAS ZEE Y LA ZLC _____	21
TABLA 2 – CLASIFICACIÓN DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES _____	24
TABLA 3 – NIVELES DE ZEE – FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA _____	32
TABLA 4 – CARACTERÍSTICAS TRADICIONALES DE NEGOCIOS - FUENTE: UNCTAD REVISIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN 100 ZEEs _____	38
TABLA 5 – EVOLUCIÓN DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES _____	44
TABLA 6 - LÍNEA DEL TIEMPO DE LAS POLÍTICAS DE REFORMA Y APERTURA – FUENTE: HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, CLEMENTE, _____	74

ILUSTRACIÓN 1 - MAPA DE CHINA - FUENTE: MAPAMUNDI.ONLINE	66
--	----

ILUSTRACIÓN 2 - CONFIGURACIÓN DE UNA ZEE - FUENTE: ELABORACIÓN DEL BANCO DE MÉXICO EN BASE EN INFORMACIÓN DE LA LFZEE	155
--	-----

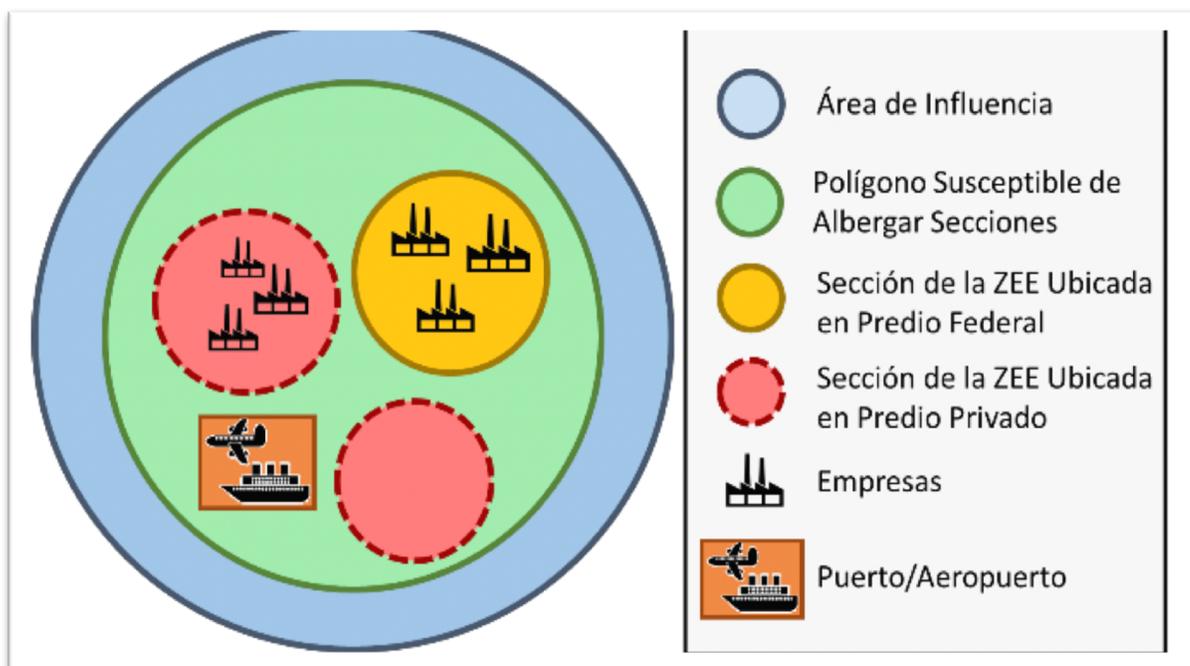
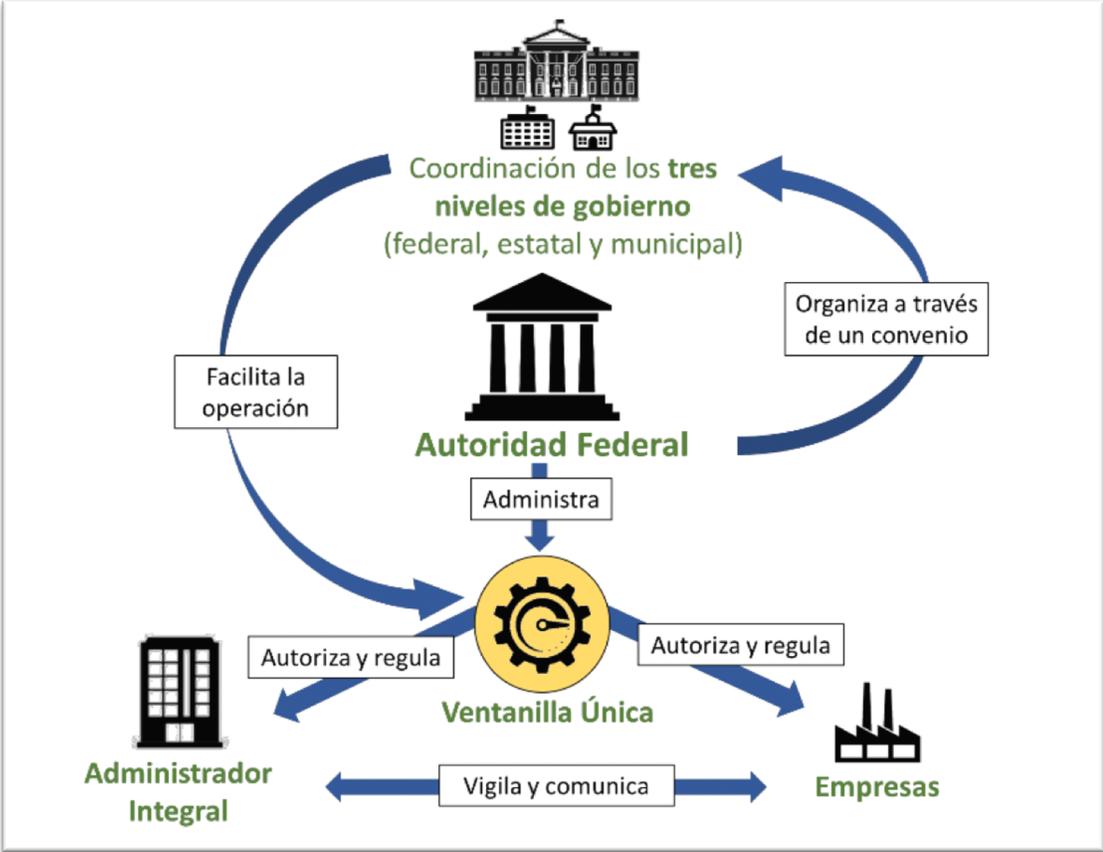


ILUSTRACIÓN 3 - ESQUEMA OPERACIONAL DE LAS ZEE - FUENTE: ELABORACIÓN DEL BANCO DE MÉXICO CON BASE EN INFORMACIÓN DE LA LFZEE	155
---	-----



INTRODUCCIÓN

Cuando yo pienso en la frontera norte de México, pienso en el cruce comercial, en las empresas que llegan a la región de Baja California como un oasis industrial en búsqueda de expandir sus operaciones. La región es vista como un área de oportunidades en muchos sentidos. A mi ver, la razón por la que la migración es un tema tan relevante en la región es por las oportunidades derivadas de esta realidad de frontera. Una idea que siempre me hace ubicar la importancia de la frontera comercial es el hecho de que a principios de siglo XX Tijuana era un pequeño poblado con un par de decenas de habitantes, que en un siglo logró ubicarse como el centro industrial y receptor de inversión extranjera mas importante del noroeste mexicano. Esta tesis es concebida para dar luz a un problema de la región de Baja California, al observar que se ha perdido la competitividad y la relevancia industrial que tuvo hace algunas décadas.

Esta investigación busca proveer un análisis objetivo sobre las ventajas y resultados de las ZEE, así como plantear la posibilidad de establecer una ZEE en la frontera norte de México como una herramienta de impulso a la inversión extranjera, competitividad y el desarrollo económico. Tomando el caso de China, por su experiencia y éxito en las diversas ZEE, recogiendo las enseñanzas. La idea no es comparar los dos sistemas jurídicos sino comparar las variables que resultaron en el éxito del proyecto. Partiendo de la experiencia industrial mexicana, incluyendo el fallido proyecto de las ZEE en México, recolectar las lecciones aprendidas y las áreas de oportunidad para robustecer las políticas públicas en materia de desarrollo económico e industrial.

No obstante, *a prima facie* pareciese que esta investigación es un trabajo multidisciplinario, ya se desenvuelve en el campo de la economía y

políticas públicas, pero siempre con una visión desde el derecho. Analizando un fenómeno de derecho económico internacional, como lo son las Zonas Económicas Especiales (ZEE), y el estado del desarrollo industrial en México. Que en su delimitación se centra en la actualidad, analizando las ZEE a nivel mundial, la tesis se centra en México, pero en particular en la frontera norte de México y culmina analizando el caso de Baja California. En su unidad de análisis partimos de la experiencia internacional, en el derecho de tratados, a las normas de aplicación federal y local en Baja California.

Siendo la pregunta inicial ¿Es procedente el establecimiento de una Zona Económica Especial (ZEE) en la frontera norte de México, y en especial en el estado de Baja California, que impulse el desarrollo económico y tecnológico, la inversión extranjera y la competitividad de la zona? Y las secundarias ¿Qué enseñanzas podemos recoger del éxito de las ZEE en el mundo? ¿Qué desarrollo industrial tiene Baja California? ¿Cuál es el marco legal de la industria en Baja California? ¿Cuál es la experiencia de México con las ZEE? ¿Qué instrumentos legales permitirían el desarrollo de una ZEE en la frontera?

Y la hipótesis, *existen buenas razones para suponer que una Zona Económica Especial en la frontera norte de México, y particularmente en el estado de Baja California, puede ser exitosa cuando las variables generales indican que las características de la zona son similares a otras zonas económicas especiales con resultados favorables, y a la luz de las lecciones aprendidas en la experiencia nacional e internacional, como parte de un plan de desarrollo de zonas racional que incluya un marco legal integral, a fin de promover el desarrollo económico, la competitividad, promover la inversión, atender a los mercados nacionales e internacionales, en atención a la ubicación geográfica, capital humano y experiencia de la zona.*

El objetivo central es analizar las características, objetivos, naturaleza y marcos legales en los que se desarrollan las ZEE, para la aplicación en Baja California. Y como objetivos específicos: analizar el lenguaje de inversión

internacional, a fin de identificar las características de las distintas zonas a nivel internacional, analizar los mecanismos legales que impulsan el desarrollo de las ZEE en China, realizar un análisis de las características económicas y comerciales de la frontera norte, con énfasis en Baja California, realizar un análisis de la experiencia de las ZEE en México, realizando una propuesta que permita implementar políticas industriales focalizadas que propicien el surgimiento de industrias estratégicas. Construyendo un marco teórico y conceptual entorno a la ZEE, conceptualizando y clasificando las mismas. Así como desarrollar una metodología comparativa que permite identificar las variables generales de las ZEE, y abonar a la discusión sobre la pertinencia de las ZEE.

Partiendo del método comparativo como punta de lanza para analizar y definir y clasificar los conceptos en el estado de la cuestión. *A prima facie* esta tesis tendrá resultados cualitativos en base a los resultados cuantitativos observados en estudios de orden económico. Analizaremos resultados de estudios que utilizan la metodología de complejidad económica propuesta por Hausmann, Hidalgo, y la información de población estatal ocupada al nivel de clasificación económica más desagregado de los Censos Económicos, de esta forma se infieren sus capacidades productivas mediante la identificación de las clases de actividad económica en las que cada uno está especializado. A partir de ello, se estima una medida de complejidad de las industrias en Baja California, así como de distancia, en términos de capacidades, para identificar las industrias manufactureras de mayor complejidad en las que no están especializados, pero que resultan más viables de que se desarrollen, dadas las capacidades productivas existentes.

El capitulo se desarrolla partiendo del *Capítulo Primero: Zonas Económicas Especiales*, en que se analiza el concepto de Zona Económica Especial, que por si mismo implica una dificultad particular al no haber un consenso sobre el concepto a nivel internacional, por lo que tuve que definir el concepto, sus elementos y características. Posteriormente me percaté que

derivado de sus múltiples características y funciones a nivel internacional la multiplicidad de tipos daba pie a una incorrecta identificación de ZEE a nivel internacional, por lo que desde la metodología del derecho comparado me propuse clasificar los tipos de ZEE. Me pareció prudente estudiar la naturaleza y antecedentes de las zonas, y por último analizar el tema de que a nivel internacional las ZEE pueden parecer violatorias de tratados internacionales como las disciplinas y sistema de la Organización Mundial de Comercio.

El *Capítulo Segundo: Las Zonas Económicas Especiales experiencias globales*, me permite realizar un estudio sobre los resultados de las ZEE a nivel internacional, también me interesan los objetivos de cada una de las zonas. Algo que he tenido que abordar es la percepción de éxito, respondiendo a la pregunta: ¿Qué consideramos éxito en las ZEE? Posteriormente analizo el caso de China, que es el caso más importante de éxito. Finalmente abordé el tema de la experiencia latinoamericana, mencionando algunos casos relevantes.

Posteriormente me adentré al tema mexicano en el *Capítulo Tercero: Un análisis del desarrollo industrial en México*, donde inicié con un breve análisis histórico y el estado actual del desarrollo industrial en México, a fin de entender las capacidades. Aquí me parece prudente abordar consideraciones sobre el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), así como la integración económica y regionalismo. Podría decir que el enfoque central lo lleva el análisis sobre la frontera norte de México y un estudio sobre las lecciones de la ZEE en México. El cancelado proyecto de las ZEE en México de (2016-2019) me permite identificar las áreas de oportunidad ante el fracaso que fue el proyecto.

Por último, el *Capítulo Cuarto: Una Zona Económica Especial en Baja California*, aquí siento las bases para un proyecto integral de ZEE, como un estudio de factibilidad normativa, donde tomando en cuenta las conclusiones de modelos económicos de complejidad económica y otros indicadores a fin

de concluir si es posible o no una ZEE para la zona fronteriza del estado de Baja California.

Cabe mencionar que este estudio es muy pertinente a raíz de la crisis derivada por la Pandemia del SARS-COV-2, donde se deben analizar posibilidades para una salida positiva lejos de la devaluación. Con una economía que participe en las exigencias de los mercados globales y locales, competitiva y dinámica.

CAPÍTULO PRIMERO: GENERALIDADES DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

SUMARIO: *I. Definiciones. II. Clasificación de las ZEE. III. Naturaleza de las ZEE. IV. Antecedente histórico de las ZEE. V. Aplicación de las disciplinas y sistema de la Organización Mundial del Comercio a las ZEE*

Las Zonas Económicas Especiales (ZEE) son un fenómeno económico internacional que ha sido objeto de estudio formal como tal, sin embargo, son el resultado de reformas estructurales, políticas económicas y marcos legales con objetivos diversos. No obstante, nos surgen algunas interrogantes: ¿Qué son las Zonas Económicas Especiales? ¿Qué beneficios promueven a la economía nacional? ¿Cuál es el marco legal para su desarrollo? ¿Qué lecciones podemos obtener de sus resultados internacionales? Es pertinente un análisis conceptual, incluyendo características y naturaleza de estas.

I. DEFINICIONES

El concepto de áreas con privilegios especiales ha existido desde el siglo XVI, sin embargo, la primera ZEE en su concepto actual fue establecida en Irlanda al final de 1950.¹ No existe un consenso en torno a una definición específica del concepto, ya que históricamente ha existido bajo otros nombres: zona franca, zona libre, puerto libre, parques industriales, *clusters*, zona industrial, *duty free*, maquiladoras, entre otras. No obstante, corresponden a una misma categoría, ya que todos estos términos enuncian tipos o particularidades. Por lo que es primordial definir y categorizar para poder

¹ Guangwen, Meng, *The Theory and Practice of Free Economic Zones: A Case Study of Tianjin, People's Republic of China*, Combined Faculties for the Natural Sciences and for Mathematics of the Ruprecht-Karls University of Heidelberg, Alemania, 2003, p. 1.

delimitar el campo de trabajo de la presente investigación, evitando asumir que son sinónimos o términos intercambiables.

Para algunos autores, las ZEE son consideradas un término genérico para describir variaciones a las zonas comerciales tradicionales. Aunque comúnmente definidas como *zonas libres* o *zona franca*, el término es afinado en el Convenio de Kioto Revisado de la Organización Mundial de Aduanas que establece en su Anexo D que una *zona libre* es aquella “parte del territorio de la Parte Contratante donde cualquier mercancía introducida es generalmente considerada, en consideración a los derechos e impuestos, como fuera del territorio de la Aduana”.² Solo logrando definir la generalidad de su concepto.

En 1992, el Banco Mundial definió *zona libre* como “áreas industriales delimitadas, especializadas en producción de exportación, que permite condiciones de libre comercio a las firmas”.³ Silviu Costachie define desde el punto de vista jurídico una *zona de libre comercio* (ZLC) como una “forma característica de la integración económica, que se materializa en el acuerdo entre los estados miembros para eliminar los obstáculos arancelarios o no arancelarios que se interponen en el camino de todos o algunos de los productos que constituyen el objeto de intercambio comercial recíproco”. Reconociendo aparte de las ZLC, las ZEE (como el caso de China), o las *Zonas Económicas Internacionales* (como aquellas en el Mar del Norte y el Mar Negro propuestas por Suecia)⁴.

La ZLC también es la forma mas básica de integración económica que consiste en que los países participantes acuerdan eliminar gradual o inmediatamente los derechos arancelarios y restricciones al comercio.⁵ Así,

² Convenio de Kioto Revisado

³ *Export Processing Zones, Policy and Research Series Paper, Industry and Energy Department*, World Bank, Washington D.C., 1992

⁴ Costachie, Silviu, “Free Zones. Some Theoretical Aspects”, *Annals of the University of Craiova – Series Geography*, Vol 11, Rumania, 2008, p. 139.

⁵ Villamizar Pinto, Hernando, *Introducción a la integración económica*, 2ª edición, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Colombia, 2000, p. 21.

se consideran la forma mas básica de acuerdo económico regional, y solo son viables cuando entrañan la aptitud para su desarrollo dinámico hacia la unión aduanera⁶, siendo esta una forma aceptada positivamente por el GATT. Mismo que prevé un régimen especial para las uniones aduaneras y ZLC.⁷

Para otros autores como Thierry Pairault las ZEE son “parques industriales” y los define como “una zona de actividad económica dispuesta de tal manera que la concentración de infraestructuras y empresas reduce los costos industriales, administrativos, ambientales y sociales”⁸, y que da autoría del término a Alfred Marshall en 1890 en el décimo capítulo del cuarto libro de su obra *Principles of Economics*⁹, que describe como *localized industries*. Aggarwal lo identifica como un nuevo régimen derivado de la Zona de Procesamiento para la Exportación (ZPE).¹⁰

La Facilidad para Servicios de Asesoría sobre Clima de Inversión (FIAS) en el año 2008 define *zona económica especial* como:

Áreas geográficas demarcadas dentro de los límites nacionales de un país donde las reglas de negocios son diferentes de las que prevalecen en el territorio nacional. Estas reglas diferenciales se refieren principalmente a las condiciones de inversión, el comercio internacional y las aduanas, los impuestos y el entorno regulatorio; mediante el cual

⁶ La unión aduanera establece un arancel exterior uniforme frente a las importaciones de terceros Estados.

⁷ Herdegen, Matthias, *Derecho económico internacional*, editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Fundación Konrad Adenauer, Colombia, 2012, pp. 257-259.

⁸ Pairault, Thierry, *De pseudo-ZES le long des nouvelles routes de la soie: les zones de coopération économique et commerciale à l'étranger*, document de travail, en línea, 2018, p. 1. <https://www.pairault.fr/sinaf/index.php/15-references/1371-de-pseudo-zes-le-long-des-routes-de-la-soie>

⁹ Marshall, Alfred, *Principles of Economics*, Palgrave MacMillan, Reino Unido, 1920, p. 222. <http://www.library.fa.ru/files/Marshall-Principles.pdf>

¹⁰ Aggarwal, Aradhna, “Special Economic Zones: Revisiting the Policy Debate”, *Economic and Political Weekly*, Vol. 41, No. 43/44, India, 2006, p. 4533.

se otorga a la zona un entorno empresarial que se pretende que sea más liberal desde una perspectiva política y más eficaz desde una perspectiva administrativa que la del territorio nacional.¹¹

Este concepto no atiende al marco legal donde se desenvuelve la zona, sino parece enfocarse a las características y los efectos. Thomas Farole, sin embargo, establece una meta-definición del término *zona económica especial*, describiendo cada uno de los componentes del término:

1. *Zona* se refiere al espacio económico que se encuentra física o legalmente contenido en el territorio legal
2. *Económica* se refiere a las actividades permitidas en la zona, sin prejuicio con relación a su naturaleza o enfoque.
3. *Especial* se refiere al régimen regulatorio diferencial que distingue a la zona de la economía doméstica prevalente.¹²

Aunque el término *zona económica especial* se ha popularizado con el caso de China, era más común usar el término ZLC, *zona libre* o *zona franca* en los documentos académicos, inclusive algunos autores los usan indistintamente. Para François Bost existe un parteaguas en el uso del término ZEE después de la publicación del Reporte Mundial de Inversión 2019. Sin que esto signifique la sustitución de términos sinónimos.¹³ Y coincido con el autor, ya que en artículos previos al 2008, momento en que se publica el reporte de FIAS, el término ZEE solo se utilizaba para nombrar aquellas propias

¹¹ Akinci, Gokhan, y Crittle, James, *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned and Implications for Zone Development*, Estados Unidos de América, Banco Mundial, 2008, p. 9.

¹² Farole, Thomas, *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience*, Estados Unidos de América, Banco Mundial, 2011, pp. 23-25.

¹³ Bost, Francois, "Special economic zones: methodological issues and definition", *Transnational corporations, investment and development*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Naciones Unidas, Estados Unidos de América, 2019, pp. 141-142.

de China. Sin embargo, el reconocimiento atiende a lo significativo del fenómeno económico, y la necesidad de usar un lenguaje propio en términos de inversión.

Quisiera remarcar que el uso del término ZEE en reconocimiento de otro tipo de zonas con términos similares propicia la eficiencia en la inversión internacional

Como he expuesto anteriormente, existen muchos términos, definiciones y clasificaciones sobre las ZLC y las ZEE, a lo que Bost denomina *anarquía terminológica*:

La razón de esta “anarquía terminológica” es triple. Primero, la falta de conocimiento sobre la terminología utilizada por diferentes países. En segundo lugar, el deseo de muchos países de destacarse del resto al proponer diferentes términos que reflejen con mayor precisión las realidades locales. Tercero, la aspiración de presentar estas ZEE de una manera más moderna (por ejemplo, aprovechar la moda de los “parques tecnológicos”) y, al mismo tiempo, velar la mala reputación de las zonas francas durante los años setenta y ochenta. De hecho, la implementación de programas de zonas francas a menudo ha estado acompañada de numerosos abusos, particularmente en términos de respeto a los derechos laborales (incluida la prohibición de sindicalización en zonas francas, normas más flexibles sobre las condiciones de trabajo y la ausencia de sanciones contra los despidos injustos).

14

¹⁴ Bost, Francois, *op. cit.* p. 142

Por lo que asentar los parámetros de la presente investigación requiere establecer un análisis objetivo de la terminología vigente. Así, propongo la siguiente clasificación, misma que aplicaré a esta investigación.

Podemos deducir que las ZLC son una forma de ZEE, atendiendo la meta-definición de Farole y la de UNCTAD¹⁵, y considerando ZLC en *lato sensu* a cualquier delimitación geografía donde se apliquen regímenes comerciales mas liberales, en atención al Convenio de Kyoto Revisado de la Organización Mundial de Aduanas¹⁶; y como ZLC en *stricto sensu* así como indica FIAS “áreas pequeñas, cercadas, libres de impuestos, que ofrecen instalaciones de almacenamiento, almacenamiento y distribución para operaciones de comercio, transbordo y reexportación, ubicadas en la mayoría de los puertos de entrada en todo el mundo”.¹⁷ Así el término ZEE relega el término *zona libre* o ZLC a un subtipo, con la característica específica de ser territorios aduanales separados.¹⁸ Como lo ilustra la *Tabla 1*.

En *lato sensu*, las ZEE son zonas de libre comercio, zonas francas y cualquier otra área que tenga cierta confinación física y dentro de la cual se aprecian beneficios comerciales, término propuesto por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés) para designar todos los tipos de zonas abiertas a inversores. En *stricto sensu*, las ZEE son solo aquellas zonas que la ley otorgue tal designación específica, y aquellas que internacionalmente ostentan tal calificativo. Por lo que dentro de esta investigación haremos referencia a las ZEE solo en *stricto sensu*.

¹⁵ ZEE es un espacio delimitado y geográficamente definido que tiene una serie de ventajas específicas de ubicación.

¹⁶ Convenio de Kyoto Revisado

¹⁷ Akinci, Gokhan, y Crittle, James, *op.cit.*, p. 10.

¹⁸ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés) 2019.

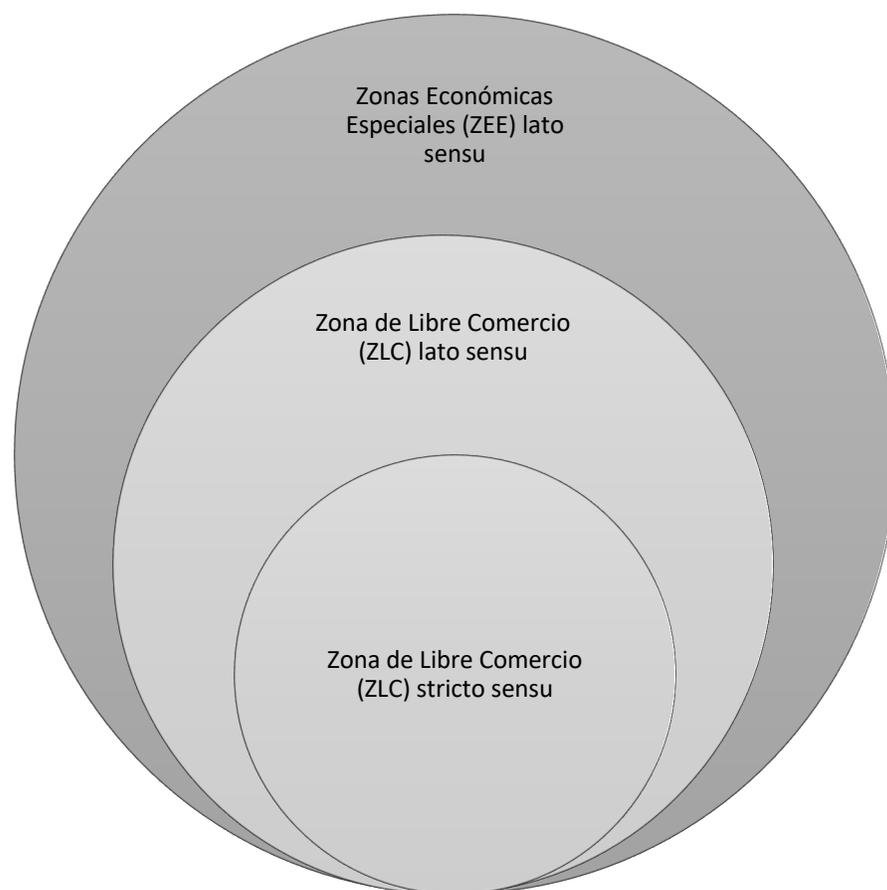


Tabla 1 – La relación entre las ZEE y la ZLC

En cuanto a la definición, ninguno de los conceptos mencionados por los autores logra definir objetivamente a las ZEE, limitándose a enunciar las características, funciones, efectos u objetivos, y no permite identificar el campo material de esta investigación. Por lo que la siguiente definición del concepto es la mas adecuada:

Área delimitada geográficamente dentro del territorio de un Estado con normas de aplicación especial o excepcional, que crea un régimen económico distinto del general en materia de comercio exterior, aduanas, impuestos, infraestructura y otros beneficios derivados; con una administración derivada del Estado, y

aplicable a aquellas personas físicas o entes privados a quienes el Estado autorice para dichos efectos.

Así podemos analizar las características dentro del marco legal que identifican a las ZEE, abriendo esta designación a un abanico de otras distintas zonas que los autores no categorizan como tal. Así las ZEE, lejos de ser un fenómeno actual, son resultado de excepciones a regímenes económicos que buscan promover la economía en un territorio determinado.

La definición del concepto nos permite establecer que las ZEE comparten ciertas características:

- a. Área geográficamente delimitada. El primer elemento comprende un componente físico-espacial, que limita la aplicación.
- b. Normas de aplicación especial o excepcional. El componente normativo, donde la norma se aplica otorgando derechos adicionales o creando una excepción a la norma de aplicación general.
- c. Régimen económico distinto del general. El componente normativo crea entonces este régimen especial y espacial, que se diferencia de aquel aplicado a la población en general. Como un sistema normativo diferenciado pero derivado del general.
- d. Beneficios a personas. Como resultado, las personas físicas o entes privados son beneficiados comercialmente por este régimen normativo.
- e. Autorización del Estado. La prerrogativa del Estado a nombrar a las personas a quienes se les aplicará este régimen normativo y en qué condiciones.

El elemento clave de este concepto es la aplicación del componente normativo en la creación del régimen especial en oposición al de aplicación

general fuera de la zona delimitada. Aún así, existen otras características que pueden ser variables entre regímenes económicos, y este concepto reconoce la divergencia entre los sistemas que administran las zonas y los factores que influyen en los objetivos distintos.

II. CLASIFICACIÓN DE LAS ZEE

Hay muchas formas de clasificar las ZEE. Farole y Moberg dividen las zonas según su uso, como comercio, manufactura, servicios o uso mixto. Haywood sugiere dividir las ZEE en zonas pequeñas, de área amplia, específicas de la industria y específicas de desempeño. Por zonas basadas en el rendimiento, Haywood se refiere a cosas como el empleo, la tecnología y el rendimiento basado en la inversión.¹⁹

Por lo anterior y en atención a los conceptos definidos anteriormente es imperante hacer una clasificación en base a estudio macrocomparativo,²⁰ para dar estabilidad a las definiciones sin caer en el conservadurismo lingüístico.²¹ Esto es, atendiendo al sentido del concepto y no a su significado lingüístico, ya que esta es la base de la confusión de los conceptos de la presente materia. Su complejidad se centra en que son nombrados por el derecho interno de cada Estado del que emanan, y definidos en sus sistemas normativos. A la luz del derecho internacional, el derecho de tratados (los sistemas de la Organización Mundial de Comercio y Organización Mundial de Aduanas) no

¹⁹ Moberg, Lotta, *The political economy of special economic zones: concentrating economic development*, Routledge, Reino Unido, 2017, p. 7.

²⁰ El estudio macrocomparativo propone afinidades completamente distintas; como lo son su presupuesto. El punto de partida es la existencia de “diversidades” (de diversidades a veces profundas) que, sin embargo, no excluyen la comparación, sino que, al contrario, constituyen la razón del ser mismo.

²¹ Perogaro, Lucio, “El método en el derecho constitucional: la perspectiva desde el derecho comparado”, *Revista de estudios políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 24.

ha integrado los conceptos. La siguiente clasificación atiende esta exposición de motivos.

En la *Tabla 2 – Clasificación de las Zonas Económicas Especiales*, podemos observar como los distintos tipos de ZEE atienden a las características de su marco legal o en atención a su administración.

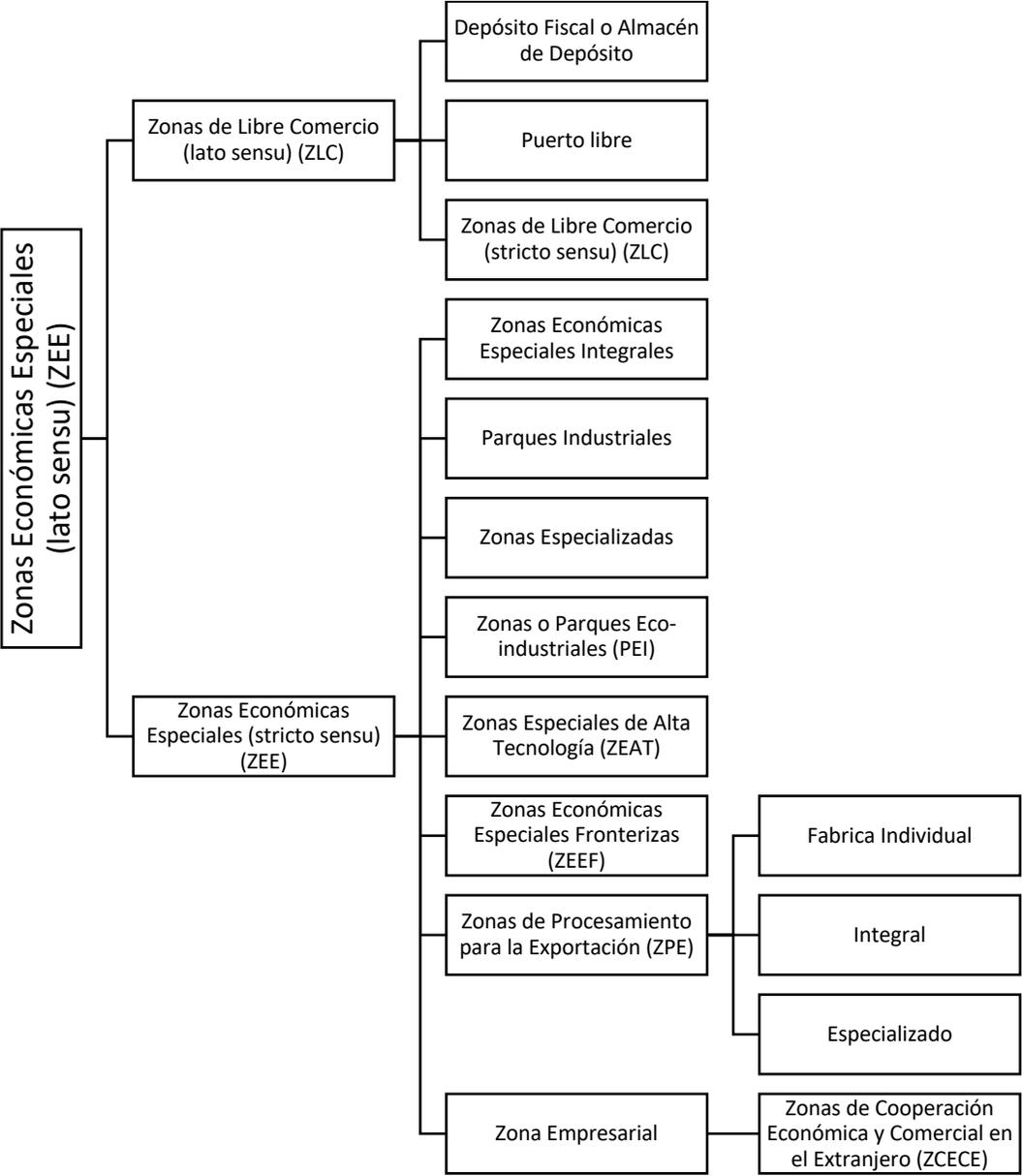


Tabla 2 – Clasificación de las Zonas Económicas Especiales

Retomando el concepto de ZEE en *lato sensu*, esta a su vez la podemos dividir en ZEE en *stricto sensu* y ZLC en *lato sensu*. Así, como ZCL en *lato sensu* las podemos dividir en:

- a. *Puerto libre*. Son generalmente un concepto mucho más amplio y generalmente abarcan áreas mucho más grandes. Se adaptan a todo tipo de actividades, incluyendo el turismo y las ventas minoristas, permiten que las personas residan en el sitio y brindan un conjunto mucho más amplio de incentivos y beneficios.²²
- b. *Depósito fiscal o Almacén de Depósito*. Son construcciones específicas u otras áreas seguras en las que la mercancía puede almacenarse, manipularse o someterse a operaciones de fabricación sin el pago de los aranceles que normalmente se impondrían.²³
- c. *Zonas libres o ZLC*. Área de tamaño variable, en el que las empresas autorizadas están exentas del régimen normal aplicable en el país anfitrión, en particular con respecto a las aduanas (o incluso a los impuestos donde el país lo autorice).²⁴

Las ZEE en *stricto sensu* las podemos clasificar en:

- a. *Zonas de Procesamiento para la Exportación* (llamadas también Zonas Francas Industriales o Zonas Francas de Exportación) (ZPE) Son áreas industriales destinadas principalmente a mercados extranjeros. Ofrecen

²² Akinci, Gokhan, y Crittle, James, *op. cit.* p.10.

²³ Zeng, Douglas Zhihua, *Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience*, PEDL Synthesis Series No. 1, Reino Unido, 2016, pp. 2.

²⁴ Bost, Francois, *op. cit.* p. 143

a las empresas condiciones de libre comercio y un entorno regulatorio liberal.²⁵

- b. *Zonas empresariales*, explica FIAS, son zonas que están destinadas a revitalizar las zonas urbanas o rurales en dificultades a través de la provisión de incentivos fiscales y subvenciones financieras.²⁶
- c. *Zonas Económicas Especiales Integrales*. (también llamadas “Zonas Económicas Multifuncionales”) son zonas de gran tamaño que tienen una combinación de diferentes servicios industriales, de servicios y de equipamiento urbano.
- d. *Parques Industriales*. (también llamadas “Zonas Industriales”) son en gran parte sitios basados en la fabricación. Algunas multifuncionales son similares a las “Zonas Económicas Especiales Integrales”, pero generalmente operan en una escala más pequeña. Los parques normalmente ofrecen un amplio conjunto de incentivos y beneficios.
- e. *Zonas Especializadas*. Incluye parques de ciencia o tecnología, zonas petroquímicas, parques logísticos y zonas basadas en aeropuertos.
- f. *Zonas o Parques Eco-industriales*. (PEI) Las zonas o parques eco-industriales se enfocan en mejoras ecológicas en términos de reducción de desechos y mejora del desempeño ambiental de las empresas. A menudo utilizan un concepto de “simbiosis industrial” y tecnologías verdes para lograr la eficiencia energética y de recursos. Dados los severos desafíos ambientales, un número creciente de países está adoptando este nuevo tipo de zona.²⁷
- g. *Zonas Especiales de Alta Tecnología*. (ZEAT) Zonas con mayores niveles de especialización en procesos tecnológicos de punta, además

²⁵ Akinci, Gokhan, y Crittle, James,, *op.cit.*, p. 10.

²⁶ Akinci, Gokhan, y Crittle, James,, *op.cit.*, p. 11.

²⁷ Zeng, Douglas Zhihua, *op. cit.* pp. 2-3.

de dinamismo de los servicios financieros, requiriendo mayor apertura comercial.²⁸

- h. *Zonas Económicas Especiales Fronterizas. (ZEEF)* Es una ZEE ubicada en un área que colinda con países vecinos para facilitar la inversión, comercio, servicios y enlaces de producción.²⁹

En general, hay dos tipos de ZPE: una es de tipo integral, abierta a todas las industrias; otro es un tipo especializado, solo abierto para ciertos sectores o productos especializados.³⁰ Los esquemas de *fábrica individual* ofrecen incentivos a empresas individuales independientemente de su ubicación; Las fábricas no tienen que ubicarse dentro de una zona designada para recibir incentivos y privilegios,³¹ tal es el caso de la *maquiladora* o *maquila* en México. A estos esquemas también se les denomina *puntos libres*, para Bost estos son una anomalía, ya que no son una zona *per se*, si no que “corresponden a un estatus legal otorgado a las empresas que son libres de establecerse donde lo deseen en el territorio nacional”, por lo que para efectos cuantitativos y estadísticos distorsionarían los resultados globales. Estos *puntos libres* son ignorados por las instituciones internacionales, aunque sus actividades son importantes, ya que carecen de la visibilidad de las ZLC o las ZEE.³² Y en el esquema de inversión los esquemas de *fabrica individual* o *puntos libres* implican procesos mas complejos para la adquisición del estatus legal.

Y por último, la Zona Empresarial tiene una vertiente actual: las *Zonas de Cooperación Económica y Comercial en el Extranjero (ZCECE)* que son

²⁸ Furlong, Aurora; Netzahualcoyotzi, Raúl; y Hernández, Ariana. *Las Zonas Económicas Especiales de China*, España, Observatorio de la política China, 2016, p. 9.

²⁹ Reporte Mundial de Inversión 2018, Naciones Unidas, Suiza, 2018, p. 156

³⁰ Akinci, Gokhan, y Crittle, James,, *op. cit.* p.10.

³¹ Akinci, Gokhan, y Crittle, James,, *op. cit.* p.11.

³² Bost, Francois, *op. cit.* pp. 147-148

extensiones en el extranjero de las ZEE y dedicadas a industrias exportadoras.³³

Así podemos concluir, que las ZLC, tanto en *lato sensu* como en *stricto sensu*, son ZEE en *lato sensu*. En sentido etimológico los conceptos confieren ciertas diferencias: las ZEE, atienden a la normatividad que crea el régimen especial o de excepción en materia económica, y las ZLC a la ausencia o excepción de la normatividad que induce a la liberalidad con la que se realizan las actividades comerciales incluyendo la omisión de aranceles e impuestos, por lo que los enfoques son distintos, aunque los efectos pueden ser similares. Es por esta razón que no son sinónimos. Otro elemento por considerar es que mientras el término ZLC ha quedado estático en el tiempo, las ZEE son sistemas que han evolucionado, y que han resultado en distintas zonas, adaptándose a los mercados cambiantes y a las necesidades globales.

Después de analizar los distintos tipos de ZEE, podemos observar que hay diferencias entre su nivel de industrialización. Por lo que es importante indicar que distintos tipos de ZEE pertenecen a distintos niveles de desarrollo de zonas, con características y necesidades distintas. Zeng³⁴ establece 3 tipos: las Zonas Industriales 1.0, que son los niveles mas básicos de ZPE, que han sido exitosas en muchos países y que la mayoría de los países en desarrollo considera como parte de su desarrollo industrial, pero cuyo crecimiento es limitado y tiende a basar su crecimiento solo en los mercados extranjeros y la demanda de la industria. Las Zonas 2.0, que engloban el concepto moderno de ZEE, de mayor amplitud incluyendo a los mercados locales, como es el caso de las primeras etapas del desarrollo de ZEE en China. Las Zonas 3.0, que Zeng explica que sintetizan la experiencia de 1.0 y 2.0 para crear una solución integral para abordar tendencias globales ambientales (bajas emisiones de carbón y crecimiento verde) así como el

³³ Pairault, Thierry, *op. cit.* p. 2.

³⁴ Zeng, Douglas Zhihua, *op. cit.*

establecimiento de políticas de inversión con marcos institucionales locales, industria y comunidades.³⁵

Agrego que no solo corresponde a 3 tipos de desarrollo, si no que asemejan un sistema de niveles en el desarrollo de zonas. Podemos indicar que la Zona 1.0 corresponde a primer nivel de un país en las primeras etapas de desarrollo industrial, en el que el Estado pretende promover la IED, combatir el desempleo o salir de una economía basada en la explotación de recursos naturales a una economía urbana e industrial, por lo que las ZPE son la herramienta ideal. La Zona 2.0, o nivel 2, corresponde a un país con desarrollo industrial moderado, o cuyas ZPE han logrado su máxima productividad, que busca integrar al mercado local en su modelo industrial de desarrollo. La Zona 3, o nivel 3, es el máximo desarrollo actual en zonas, donde se busca la sinergia entre todos los sujetos involucrados en él, y cuyo objetivo es el desarrollo sostenible, el desarrollo de alta tecnología o áreas especializadas.

La construcción de tipologías dentro de la industria tiene una mayor rigurosidad analítica.³⁶ Carrillo explica que la elaboración de tipologías permite analizar el modelo de industrialización y propone la existencia de tres tipos de empresas en la industria maquiladora, enfocados en el caso de México, pero que son aplicables a globalmente. Así explica:

Las empresas de primera generación las podemos bautizar como “basadas en intensificación del trabajo manual”, las de segunda generación como “basadas en la racionalización del trabajo” y las emergentes o de tercera generación como “basadas en competencias intensivas en conocimiento”. Por generación estamos entendiendo un

³⁵ Kechichian, Etienne, y Jeong, Mi Hoon, *Mainstreaming Eco-Industrial Parks*, World Bank Group, Estados Unidos de América, 2016, pp. 12-13.

³⁶ Ver Carrillo, Jorge, “Maquiladoras de Tercera Generación. El Caso Delphi-General Motors”, *Espacios*, Vol. 17 (3), México, 1996, pp. 2-8.

tipo ideal de empresas con rasgos comunes y con tendencia a predominar durante un periodo específico.³⁷

Como versa el análisis de los niveles de las ZEE, podemos agregar que las empresas de primera generación corresponden primordialmente a las ZPE, aunque es común ver algunas que dentro de su evolución o por necesidad del mercado destino se ha graduado a ser de segunda generación. La segunda generación implica procesos mas identificados con las ZEE asiáticas. Y en la tercera generación con las ZEAT o PEI.

Un elemento notable es la investigación de Jorge Carrillo y su descripción de la industria de tercera generación en el contexto de la maquiladora mexicana, ya que sintetiza perfectamente los elementos mas básicos de las ZEE, con aspectos de las ZEAT. Así la describe como:

Las maquiladoras de tercera generación las podemos caracterizar por una mayor presencia de corporaciones transnacionales. Se trata de plantas ya no orientadas ni al ensamble ni a la manufactura sino al diseño, investigación y desarrollo. Las empresas siguen manteniendo escasos proveedores regionales, pero desarrollan importantes *clusters* intrafirma y potencializan las cadenas (*commodity chains*) inter-firma. Esto es, se inicia un proceso de integración vertical centralizada a través de la conformación de complejos industriales en el lado mexicano, lo que a su vez potencializa los vínculos con proveedores nacionales. Los complejos eslabonan, dentro del mismo territorio, centros de ingeniería que proveen a maquiladoras de manufactura, las cuales a su vez integran proveedores directos especializados y proveedores indirectos como talleres de maquinado o de inyección de

³⁷ Carrillo, Jorge, "Maquiladoras de Tercera Generación. El Caso Delphi-General Motors", Espacios, Vol. 17 (3), México, 1996, p. 4.

plástico, además de importantes proveedores de “responsabilidad total” en distintas regiones de Estados Unidos.³⁸

Sobre el análisis de las tres generaciones en el contexto de las ZPE (maquiladoras) en México, Contreras y Munguía coinciden con Carrillo y desarrollan lo siguiente:

La tipología analítica más útil para captar este proceso evolutivo es la de Carrillo y Hualde, quienes identifican tres “generaciones” de empresas: las de primera, dedicadas a actividades de ensamble con predominio de mano de obra, en las de segunda imperan los procesos de manufactura con mucha tecnología y las de tercera, además de manufactura realizan actividades que requieren conocimiento, tales como diseño e investigación y desarrollo. Aunque cada generación surgió en periodos sucesivos, y refleja etapas progresivas de maduración de las capacidades tecnológicas y organizacionales, en realidad la aparición de la generación más avanzada no desplaza a la anterior, por tanto, actualmente existe una configuración industrial heterogénea, en la que coexisten empresas de las tres generaciones en las regiones que albergan a las maquiladoras.³⁹

En la perspectiva de Carrillo, Contreras y Munguía, esta generación mas avanzada corresponde a las primeras manifestaciones de la evolución de las ZPE a ZEE, con aspectos de las ZEAT o PEI. Hacia los finales de los noventa China proyectaba estas nuevas ZEE con objetivos en el desarrollo de la ciencia y la tecnología. En la actualidad este nuevo nivel del ZEE establece

³⁸ Carrillo, Jorge, *op. cit.*, p. 7.

³⁹ Contreras, Oscar F., y Munguía, Luís Felipe, “Evolución de las maquiladoras en México. Política industrial y aprendizaje tecnológico”, *Región y Sociedad*, vol. XIX, número especial, El Colegio de Sonora, México, 2007, p. 80

objetivos específicos enfocados a resolver necesidades de los mercados globales, teniendo mayor impacto en la economía, la mano de obra es mas especializada e involucra a las instituciones educativas y de desarrollo de la zona.

El autor también analiza la posibilidad de “evolución” de las maquiladoras, desde su enfoque local, y como resultados de la especialización de la industria, lo que califica como “trayectoria”. Por lo que una misma maquiladora de primera generación podría, por muchos factores, avanzar en su crecimiento hacia una generación mas desarrollada.

En atención al análisis de Zeng y Carrillo, podemos ilustrar los niveles de ZEE como indica la *Tabla 2 – Niveles de ZEE*.

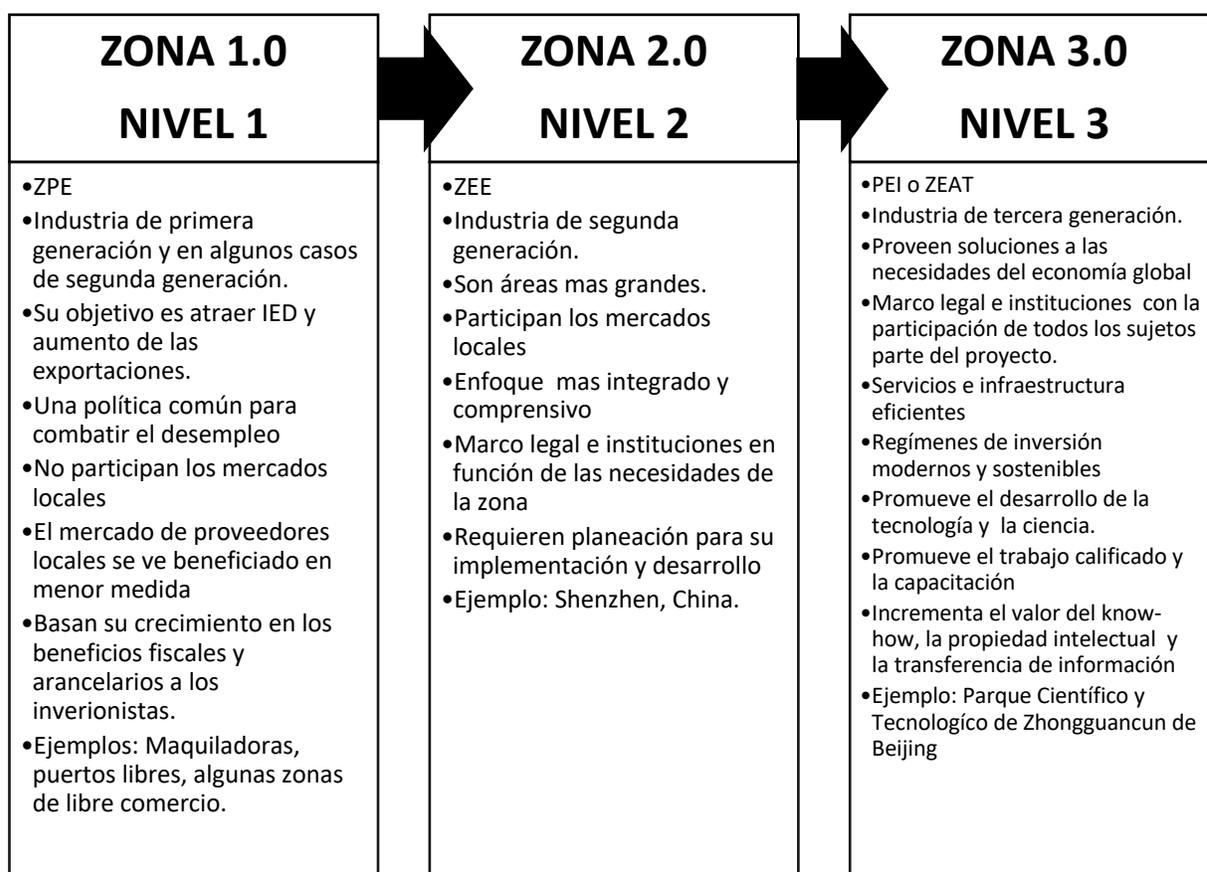


Tabla 3 – Niveles de ZEE – Fuente: Elaboración propia

¿Es posible que las ZEE evolucionen? La naturaleza de las ZPE es atraer inversión permitiendo a los países explotar una fuente clave de ventaja comparativa, la mano de obra a bajo costo. Como lo menciona Farole:

Estas ZPE han operado bajo principios simples: permitir a los inversionistas importar y exportar libres de aranceles y controles de cambio; facilitación de licencias y otros procesos regulatorios; y generalmente reducir o eliminar a estas empresas de las obligaciones de pagar impuestos corporativos, impuestos al valor agregado (IVA) u impuestos locales. Para mantener el control, las ZPE normalmente han sido demarcadas con controles aduaneros estrictos en la entrada, y las ventas generalmente están restringidas principalmente a los mercados de exportación.⁴⁰

Este modelo ha sido muy exitoso en todo el mundo, notando casos como los de la República Dominicana, México, Corea del Sur, Vietnam, Taiwán, especialmente en Asia y Latinoamérica.

Farole y Akinci, consideran que para los países que no han establecido programas de ZEE, los programas tradicionales de producción como la ZPE no serán un camino seguro, por lo que los países deberán diseñar estrategias más sofisticadas para atraer empresas multinacionales. Y explican puntualmente que:

Para los países que ya han establecido programas de ZPE, el desafío es tal vez más agudo. Se trata de seguir siendo competitivos, lo que, en ausencia de una amortiguación agresiva a largo plazo de los salarios

⁴⁰ Farole, Thomas, *Special Economic Zones: What have we learned?*, Poverty Reduction and Economic Management Network (PREM), Number 64, Banco Mundial, 2011, p. 2.

reales, significa mejorar las capacidades de producción y atraer inversiones en actividades de mayor valor agregado... es precisamente allí donde los modelos de ZPE han decepcionado a los países al crear un ambiente de incentivos que restringía los procesos de ajuste.⁴¹

En muchos países, incluyendo México, es posible que la ZPE hayan alcanzado su máxima capacidad productiva. Esta industria basa su relevancia en reglas para un mercado siempre cambiante, por lo que pueden considerarse inversiones riesgosas sin el debido acompañamiento de un marco legal que minimice el riesgo de inversión e instituciones que proyecten estabilidad y crecimiento. Farole advierte que las ZPE ya no cumplen con el propósito dada la cambiante macroeconomía y el ambiente regulatorio en la economía global, logrando que los principios básicos ya no sean (o tal vez nunca lo fueron) fuente sustentable de competitividad.⁴²

Para Farole y Akinci, es importante que los programas de zona vean mas allá de sus propias fronteras y desarrollen acercamientos integrados o por lo menos armonizados al marco legal de las ZEE, especialmente en el tratamiento de exportaciones, reglas de origen e incentivos fiscales. Además, el programa de ZEE promueve la participación doméstica.⁴³

La complejidad en el cambio de un programa ZPE a uno de ZEE requiere de una reforma legal comprensiva y racional, que no solo implemente y regule los principios de las ZEE, si no que cambie el paradigma de las zonas, de un sistema controlado limitado que responde simplemente a un aspecto de mercado y basa su competitividad en la importación de materias primas y exportación de productos terminados, a otro que impulsa todo un sector económico. Nuevamente Farole recomienda:

⁴¹ Farole, Thomas, y Akinci, *op. cit.* p.

⁴² Farole, Thomas, *op. cit.* p. 2.

⁴³ Farole y Akinci, *op. cit.* p. 14

Desde una perspectiva política, esto sugiere pasar de un modelo de ZPE tradicional a un modelo de ZEE que elimina las restricciones legales sobre los enlaces y la participación nacional. Pero también requerirá la implementación de políticas mucho más amplias más allá del alcance de cualquier programa de ZEE, incluidas las siguientes: promover el desarrollo de habilidades, la capacitación y el intercambio de conocimientos; promoviendo *clusters* industriales y apuntando enlaces con firmas basadas en zonas a nivel de clúster; apoyar la integración de las cadenas de valor regionales; apoyo a las instituciones públicas y privadas, tanto sectoriales como transversales; y asegurar que los mercados laborales sean libres de facilitar el trabajo calificado entre las empresas.⁴⁴

III. NATURALEZA DE LAS ZEE

Como lo mencionaba anteriormente, existen diversos tipos de ZEE, que pueden tener nombres variados y distintos, sin embargo, los objetivos y características son consistentes en todas ellas. Algunos autores como Moberg explican que:

Las empresas de ZEE generalmente disfrutan de beneficios tales como aranceles e impuestos más bajos. Muchas zonas también ofrecen requerimientos ambientales más bajos, regulaciones laborales más flexibles y otras políticas que reducen el costo de hacer negocios. Algunas autoridades de ZEE incluso tienen la autonomía para determinar sus propias políticas fiscales y regulatorias o tienen su

⁴⁴ Farole, *op. cit.* p. 3

propio sistema judicial. En otros países, en cambio, los gobiernos nacionales establecen las reglas y pueden imponer requisitos a las empresas de zonas económicas especiales con respecto a su tipo de producción, el rendimiento de las exportaciones y la cantidad de trabajadores domésticos que emplean.⁴⁵

Por lo que enlistar los beneficios generales, dependen de los objetivos de estas, estos son muy variados y dependen de las políticas económicas de los Estados que las aplican. No obstante, muchos autores como Zeng, Farole y FIAS, convergen en que las ZEE coinciden en uno o varios de los siguientes objetivos:

- A. atraer inversión extranjera directa y promover exportación e industrialización,
- B. servir como “válvula de presión” para aliviar el desempleo a gran escala,
- C. apoyo a una amplia estrategia de reforma económica, y
- D. actuar como laboratorio experimental para la aplicación de nuevas políticas y enfoques.⁴⁶

Sin embargo, existe objetivos mas contundentes cuando son parte de un plan económico integral, estableciendo crecimiento por niveles y en relación con las necesidades locales, cuando el crecimiento es desigual. Así cada zona dentro de un Estado tendría características y enfoques distintos, pero como parte de un plan integral de ZEE. Esto no significa que cada ZEE tendrá un enfoque distinto a razón de su sector industrial, ej. Zonas textiles,

⁴⁵ Moberg, Lotta. *The political economy of special economic zones*, Journal of Institutional Economics, Estados Unidos de América, 2015, p. 170.

⁴⁶ Zeng, Douglas Zhihua, *Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience*, PEDL Synthesis Series No. 1, Reino Unido, 2016, pp. 2-3.

electrónicas, energéticas, sino en capacidad de la infraestructura, crecimiento y capacidad productiva general. La idea es que las capacidades generales sean encaminadas a largo plazo a un máximo productivo en respuesta a las necesidades de los mercados. Por lo que es importante que el área cuente con los elementos para su desarrollo, los proporcionados por el Estado (infraestructura, procesos administrativos, desarrollo institucional, seguridad pública) y otros independientes (capacidad laboral).

La tendencia entre países en desarrollo es que las ZEE son creadas como laboratorios experimentales, posterior a un análisis de riesgo de la zona y las necesidades particulares. Aún así hay casos de fracaso donde significa un detrimento para economía Estatal. Aunque se dice que las zonas crean oportunidades de empleo tanto directa como indirectamente al aumentar la demanda de factores de producción nacional. Además, las nuevas empresas internacionales que invierten allí pueden difundir la experiencia tecnológica fuera de los límites de la zona⁴⁷.

Autores como Zeng⁴⁸ y White⁴⁹ distinguen dos tipos de beneficios, los directos o estáticos y los dinámicos o indirectos. En los directos podemos encontrar:

- a. Generación de empleos
- b. Ganancias en el cambio de divisas
- c. Inversión extranjera directa
- d. Aumento de las exportaciones

Y en las indirectas:

⁴⁷ AKINCI, GOKHAN, Y CRITTLE, JAMES, *op. cit.* p. 9.

⁴⁸ Zeng, Douglas Zhihua, *op. cit.* p. 5

⁴⁹ White 2011

- a. Mejora de las habilidades
- b. Campo de prueba para una reforma económica más amplia y un efecto de demostración
- c. Tránsito de tecnología y adopción de una moderna práctica administrativa
- d. Diversificación de las exportaciones
- e. Mejorar la eficiencia del comercio de firmas domésticas
- f. Facilitación de clústers
- g. Desarrollo urbano y regional,
- h. Crecimiento verde (ecológico).

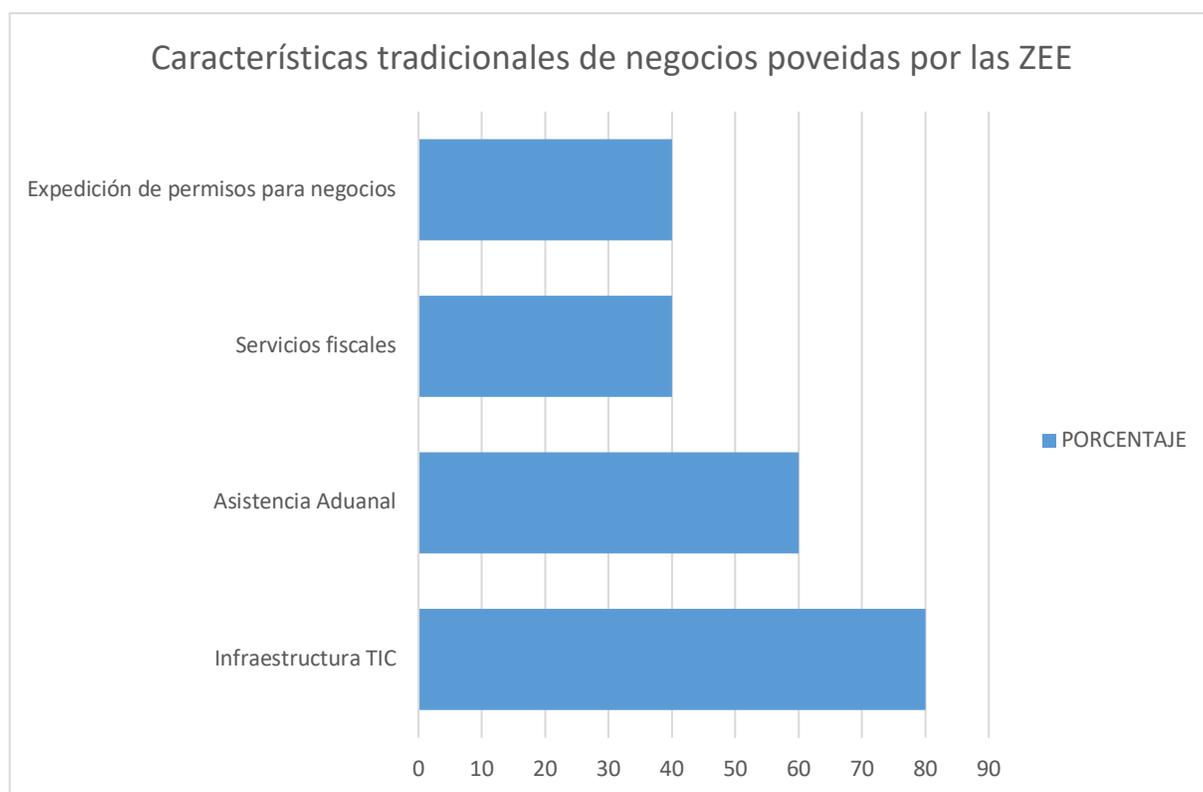


Tabla 4 – Características tradicionales de negocios - FUENTE: UNCTAD revisión de información pública en 100 ZEEs⁵⁰

⁵⁰ Reporte Mundial de Inversión 2018, Naciones Unidas, Suiza, 2018, p. 156

La paradoja es que mientras las ZEE son símbolos de libre comercio, regularmente se encuentran incumpliendo acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), como una forma de subsidios perjudiciales a la exportación.⁵¹ Tema que analizaremos mas adelante.

Lo que es innegables es que las ZEE han sido usadas como una importante herramienta económica existiendo miles de ellas en 119 países en desarrollo o transición a través del mundo.⁵² A finales de la década de 1970, China utilizó las ZEE para abrir camino a nuevas políticas económicas, proveer infraestructura moderna y atraer inversión para industrias orientadas a la exportación.⁵³ Así, el proyecto de China ha sido un plan racionalizado de desarrollo, que comprende muchos aspectos legales, económicos y de políticas públicas, mismas que han ido evolucionando, y cuyos resultados han sido los mas exitosos.

Aunque el caso de China es particular, es el caso mas exitoso de ZEE y ZEAT en la actualidad. China intentaba incorporarse al mercado global, creando una nueva dinámica de crecimiento sostenido pese a los altibajos internacionales desde la crisis de 2008 en Europa y EE. UU.⁵⁴

Su éxito se basa en muchos factores, que analizaremos mas a detalle. Las ZEE mas que una herramienta para el desarrollo económico ha significado un plan económico de Estado que inició como un experimento para la apertura económica. Significando la multiplicación de las ZEE, en formas y objetivos. A

⁵¹ Creskoff, Stephen; y Walkenhorst, Peter, *Implications of WTO Disciplines for Special Economic Zones in Developing Countries*. World Bank, Estados Unidos de América, 2009. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4089> License: CC BY 3.0 IG

⁵² Akinci, Gokhan, y Crittle, James. *Special Economic Zones: Performance, Leassons Learned and Implications for Zone Development*, Estados Unidos de Américan, Banco Mundial-FIAS, 2008.

⁵³ Meng Guangwen. *The Theory and Practice of Free Economic Zones: a Case Study of Tiajin, People's Republic of China*. Tesis Doctoral, Ruprecht-Karls University of Heidelberg, Alemania. 2003

⁵⁴ Furlong, Aurora; Netzahualcoyotzi, Raúl; y Hernández, Ariana. *Las Zonas Económicas Especiales de China*, España, Observatorio de la política China, 2016, pp. 1-2.

partir de las reformas económicas emprendidas, rompe con el esquema gradualista de desarrollo y logra la combinación de zonas libres y mercado administrado por el Estado, logrando en veinticinco años de procesos de apertura ser el receptor de Inversión Extranjera Directa (IED), después de EE. UU., así como de consolidar las reservas internacionales más importantes del orbe.⁵⁵

La cuestión crucial relacionada con el establecimiento de una ZEE no es simplemente la regulación o desregulación económica, sino el régimen jurídico que afecta el funcionamiento de las empresas dentro de la ZEE.⁵⁶ No solamente significa la excepción de impuestos, infraestructura y procesos, sino un régimen jurídico que minimice el riesgo de la inversión, que facilite las operaciones financieras y administrativas, y que establezca el impacto de otros factores que podrían influir en la economía nacional.

Es fundamental que la parte legal y regulatoria sean el marco donde se desarrolla el plan económico. Deben existir las instituciones adecuadas para resolver razonable y eficientemente los problemas para la implementación y desarrollo de las ZEE. Así Farole y Akinci establece lo siguiente:

El marco político y legal en el que operan y su implementación *de jure* son fundamentales... Poner en marcha un marco legal y regulatorio claro y transparente codifica la estrategia del programa y establece las reglas del juego para todas las partes interesadas involucradas en el proceso. Este marco desempeña un papel fundamental en el manejo de problemas sobre suelo y propiedad a menudo difíciles, facilita la provisión de la infraestructura requerida y garantiza el cumplimiento de las normas laborales y medioambientales. Pero la implementación *de facto* es de igual importancia... De igual importancia, a menudo carece

⁵⁵ Furlong, Aurora; Netzahualcoyotzi, Raúl; y Hernández, Ariana. *Op. cit.*, p. 3.

⁵⁶ Burman, Anirudh, *Special Economic Zones: Issues in Corporate Governance*, National Institute of Public Finance and Policy, India, 2006, p. 5.

de la autoridad institucional para hacerlo. La falta de un marco legal y regulatorio claro y transparente y una autoridad con la capacidad de hacer cumplirlo ha llevado a disputas y retrasos en varios de los proyectos.⁵⁷

A Moberg le parece extraño que en el caso de los Estados que buscan impulsar su desarrollo nacional, los gobiernos no implementen políticas que beneficien nacionalmente y opten por una segunda mejor opción de confinarlas a ciertas zonas. Y aporta tres explicaciones que son importante considerar:

- I. Las zonas forman clústeres que no se constituirían de otra forma, derivado a la inhabilidad de los negocios de coordinar sus ubicaciones efectivamente.⁵⁸
- II. Los gobiernos no saben los efectos de ciertas políticas públicas, y las ZEE proveen un laboratorio para probarlas.
- III. Las reformas nacionales no son factibles debido a la resistencia de la elite política o del público.

Así las ZEE se convierten en una segunda opción realista. Una vez determinada la necesidad u oportunidad para crear una ZEE, los gobiernos caen un problema mayor: ¿Cuál es el mejor modelo para una ZEE? Si bien un Estado tiene la obligación y el poder de diseñar políticas públicas. Al planear una ZEE, están tratando de determinar cual es la mejor estructura de producción, así básicamente están planeando la organización de creación cooperativa.⁵⁹

⁵⁷ Farole y Akinci, op. cit. pp. 11-12

⁵⁸ Farole y Akinci, op. cit.

⁵⁹ Moberg, Lotta, op. cit. p. 172.

Los desarrolladores de las ZEE podrán darse cuenta de que su habilidad limitada para poder determinar una buena ubicación para la zona. Es poco probable que cualquier sitio sea rentable para la inversión si los empresarios dentro del mercado no lo han encontrado ya como una buena ubicación para la inversión. Los impuestos más bajos que traen a las empresas a la zona también pueden causar una asignación ineficiente de la actividad económica en el país. Este es un dilema general en la política industrial. Para beneficiar a la economía, los funcionarios del gobierno deben tener mejores conocimientos que los actores privados sobre la mejor manera de asignar los recursos y dónde buscar inversiones. Dado que esto rara vez es el caso, los gobiernos que intervienen en la economía con recursos públicos experimentan consecuencias involuntarias y posiblemente perjudiciales pero poco crecimiento económico.⁶⁰

Para Moberg, solamente hay formas de lograr una toma de decisión descentralizada: la decisión privada y la decisión política descentralizada. En la primera, el Estado provee la infraestructura, financia el desarrollo de la zona, sin embargo, el sector privado puede tomar las decisiones sobre que industria desarrollar en la zona, después de todo los inversionistas conocen el mercado. La segunda, requiere descentralizar la decisión del gobierno creando instituciones adecuadas o especializadas, o usando las existentes, pero delegadas a un nivel local. Los gobiernos locales entienden las necesidades locales, y tienen suficiente entendimiento de la zona.⁶¹

El problema de la corrupción es importante para los países en desarrollo. Wallis describe que muchas veces las instituciones equivocadas llevarán a los funcionarios a perseguir sus metas personales mediante la búsqueda de rentas y la corrupción. Además de las ganancias oportunistas de los negocios y burócratas que buscan ingresos, los legisladores pueden

⁶⁰ Moberg, Lotta, op. cit. p. 172.

⁶¹ Moberg, Lotta, op. cit. p. 174-175.

introducir políticas como las ZEE para crear oportunidades para que las empresas busquen ingresos.⁶² Si las ZEE están designadas a servir como vehículos⁴³ de corrupción, será difícil reformarlas y hacerlas exitosas.

IV. ANTECEDENTE HISTÓRICO DE LAS ZEE

Aunque existen puertos libres conocidos históricamente desde el siglo XVI, la mayoría de las ZLC fueron establecidas en el siglo XX, cuando los primeros tratados de libre comercio fueron firmados entre diferentes países. El primer puerto libre identificado fue Cartago en el Mar Mediterráneo, mencionado desde 814 A.C. Así existieron muchos tipos de ZLC a través de la historia en distintas modalidades. (*Tabla 3*)

⁶² Wallis, 2006: pp 25

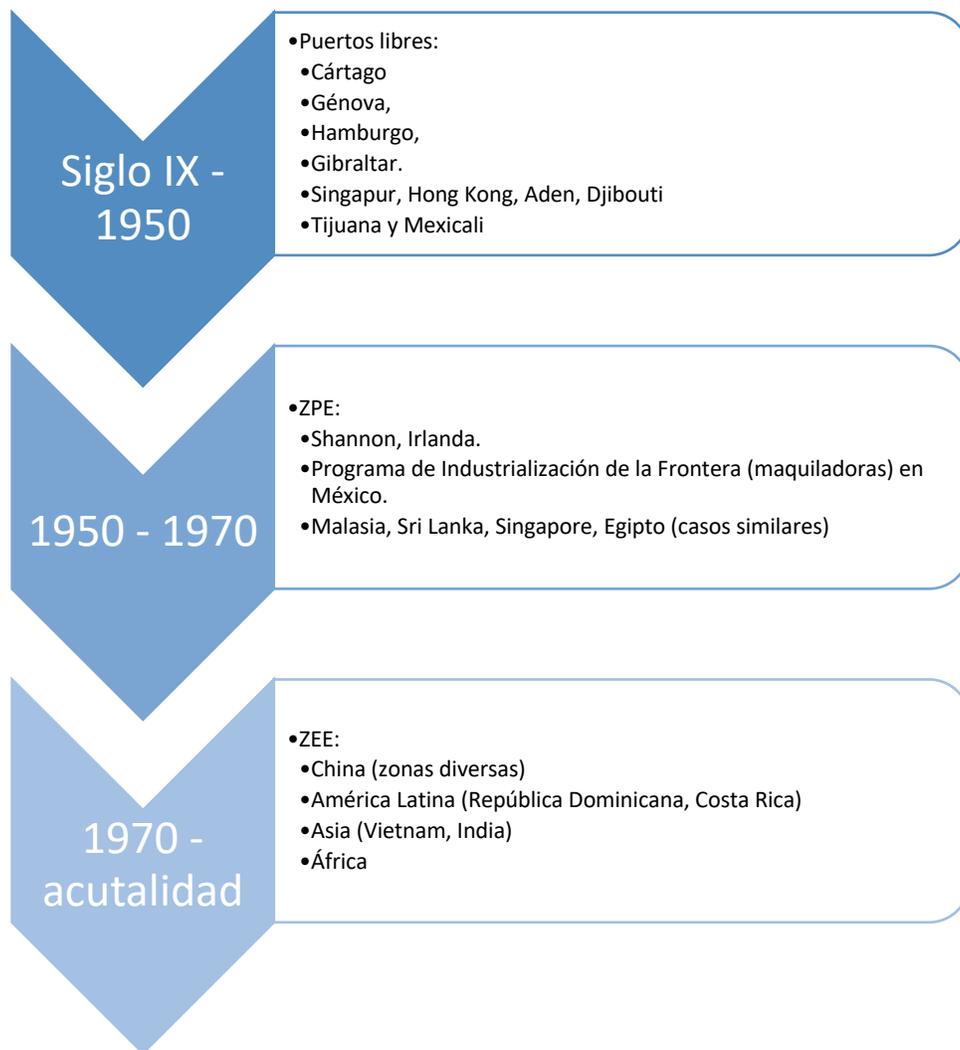


Tabla 5 – Evolución de las Zonas Económicas Especiales

Xiangming Chen desarrolla los antecedentes históricos de las ZLC, y considera que la ciudad costera de Génova es generalmente reconocida como el primer Puerto Libre, establecido en 1547. Sin embargo, muchos otros puertos se desarrollan en el Mediterráneo, y explica:

Paralelos a otra ruta de grandes ciudades al norte y en el Mar Báltico como Brujas, Copenhague, Gdansk, Königsberg, Lübeck, Quintové, Rostock y Szczecin. Durante su expansión en el siglo XIX los

colonialistas ingleses y franceses desarrollan Gibraltar, Singapur, Hong Kong, Aden y Djibouti en puertos libres o ZLC. En 1923, México crea ZLC en las ciudades de Mexicali y Tijuana. Y en 1934, el Congreso de los Estados Unidos pasó el *Foreign Trade Zone Act*, permitiendo y estableciendo dichas zonas en diferentes partes del país. Estos puertos y ZLC realizaron actividades comerciales limitadas como transporte, almacenaje, embalaje y reexportación.⁶³

La ZEE moderna se creó como una Zona de Procesamiento para la Exportación (ZPE) en Shannon, Irlanda en 1958. Sus características incluían un régimen aduanal diferenciado, régimen de incentivos para inversión, una zona industrial con infraestructura preparada y lista, y una ubicación compartida con un centro de transporte.⁶⁴ La zona funcionaba en el Aeropuerto Internacional de Shannon para procesar insumos importados en productos exportables, siendo esta la primera en portar el nombre de ZPE.⁶⁵

En México en 1965 se crea el Programa de Industrialización de la Frontera (PIF), con el objetivo de compensar el desempleo derivado del fin del Programa Bracero que daba empleo a millones de mexicanos en los Estados Unidos durante y después de la Segunda Guerra Mundial. La idea era ubicar algunos procesos manufactureros en el extranjero, en zonas donde la mano de obra fuera de menor costo y así aumentar la rentabilidad de las operaciones, creando ZPE que realizaran actividades de ensamblaje para las corporaciones transnacionales, en un fenómeno denominado como *producción compartida*.⁶⁶

⁶³ Chen, Xiangming, "The evolution of free economic zones and the recent development of cross-national growth zones", *International Journal of Urban and Regional Research*, Estados Unidos de América, 2009, pp. 598-602.

⁶⁴ Farole, Thomas, *op. cit.*, pp. 33-35.

⁶⁵ Chen, Xiangming, *op. cit.*, p. 600.

⁶⁶ Bennett Harrison y Barry Bluestone, *The Great U-Turn The great u-turn: corporate restructuring and the polarizing of America*, Estados Unidos de América, Basic Books, 1988.

La materia prima y los componentes originales podrían importarse libres de impuestos para ensamblarse y luego exportarse como productos terminados, siempre y cuando permanecieran en zonas francas mientras se encontraran en territorio nacional. Tales operaciones quedaban restringidas a una franja de 20 kilómetros a lo largo de la frontera norte con Estados Unidos y limitadas a los parques industriales administrados por el Programa Nacional Fronterizo, y su capital social de ninguna manera podía exceder el cuarenta y nueve por ciento de las acciones.⁶⁷

Por su parte en los Estados Unidos, las secciones 806.30 y 807 de la Ley de Aduanas (1956 y 1963, respectivamente) establecieron que los productos importados que contengan componentes producidos en los Estados Unidos solo gravarán los derechos sobre el valor de los componentes producidos en el extranjero y el valor agregado extranjero.⁶⁸

Blanco de Armas y Sadni Jallab, explican que la palabra *maquila* es de origen árabe y significa la porción de frano, harina o aceite que el molino cobrara a los campesinos por moler su materia prima, por lo que actualmente básicamente significa un proceso productivo donde el productor no es dueño de parte de los insumos, donde la producción es realizada por otros. Por lo que argumentan que *la maquila* se debe considerar como un sinónimo de ZEE, para ser mas correcto una ZPE.⁶⁹ No coincido en que el fenómeno de la maquila deba ser considerado sinónimo de la ZEE, es sin embargo, un programa de *fabrica individual*, que es un tipo de ZPE, como lo indicamos anteriormente en la clasificación.

⁶⁷ Donald W. Baerresen, *The Border Industrialization program of Mexico*, Estados Unidos de América, Heath Lexington Books, 1971.

⁶⁸ Farole, Thomas, *op. cit.*, pp. 33-35.

⁶⁹ Blanco De Armas, Enrique y Sadni Jallab, Mustapha. "A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones in World Trade: the Case of Mexico". Working Paper du GATE 2002-07, Francia, 2002.

Aunque muchas ZPE surgieron en Asia y Latinoamérica en las décadas de 1960 y 1970. Hacia la media década de 1980, ya eran un modelo fijo de la política comercial e industrial en todas las regiones del mundo.⁷⁰

China ha tenido el mayor impacto, sus primeras zonas fueron establecidas en 1978 como una prueba de la reestructura controlada de su economía y la introducción del capitalismo y la inversión extranjera después de mas de 30 años de aislamiento económico y político. La estrategia probó ser exitosa. Hasta el inicio de la presente década, China contaba con mas de 200 ZEE de todo tipo, tamaños, enfoques y concentraciones sectoriales; zonas comerciales, zonas industriales, zonas tecnologías, etc.⁷¹

Durante los últimos treinta años, los países en desarrollo han usado las ZEE como herramienta de desarrollo económico, así existen zonas consideradas ZEE en Asia del Pacífico, África, Europa del Este, Asia Central y Latinoamérica, todas en grandes números.⁷²

V. APLICACIÓN DE LAS DISCIPLINAS Y SISTEMA DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO A LAS ZEE

Ante los resultados de las ZEE, existe la preocupación de que las mismas violen las disposiciones de los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC). El derecho de tratados obliga a los firmantes de los tratados a lo estipulado en los mismos, y como consecuencia a las sanciones que los mismos dispongan. Así los miembros firmantes de la OMC y sus documentos derivados adquieren derechos y obligaciones. Creskoff y Walkenhorst explican que:

⁷⁰ Farole, Thomas, *op. cit.* p. 35.

⁷¹ Farole, Thomas, *op. cit.*, pp. 36.

⁷² Creskoff, Stephen y Walkenhorst, Peter. "Implications of WTO Disciplines for Special Economic Zones in Developing Countries", The World Bank, Estados Unidos de América, 2009.

Las obligaciones y disciplinas de la OMC tienen por objeto crear un sistema de comercio internacional abierto y transparente en el que los Miembros sigan normas que generalmente impiden las restricciones comerciales salvo las tarifas negociadas. Los beneficios del sistema de la OMC incluyen un mayor crecimiento económico, reducción de los costos para los consumidores, reglas de comercio universalmente reconocidas y aplicadas, y un proceso efectivo de resolución de disputas.⁷³

Aunque el término ZEE no aparece en los acuerdos de las OMC, algunas de sus provisiones afectan el régimen de incentivos de la zona. Los beneficios fiscales e infraestructura provista por el Estado son características esenciales de dichas zonas, y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (por sus siglas en inglés GATT) en su artículo XVI y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) en su artículo 1.1 define un subsidio como una contribución financiera de un gobierno que otorga un beneficio al receptor. El Artículo 1.2 introduce el concepto de especificidad y establece que solo las subvenciones que son específicas están cubiertas por el Acuerdo. Con respecto a la especificidad, el Acuerdo establece que un subsidio puede considerarse específico si el acceso a él se limita a una industria, empresa o grupo de empresas en particular, o región. Estableciendo la diferencia entre subvención prohibida y accionable. La prohibidas son aquellas que están supeditadas a los resultados de exportación o al uso de productos nacionales en lugar de importados; estos subsidios se conocen comúnmente como subsidios a la exportación y subsidios a la sustitución de importaciones. La segunda categoría son las subvenciones accionables, que incluyen todas las subvenciones que no están

⁷³ Creskoff, Stephen, y Walkenhorst, Peter, *op. cit.*

prohibidas y que pueden tener efectos adversos para los intereses de otros Miembros.⁷⁴ De lo anterior podemos concluir lo siguiente:

- Existen tres tipos de subvenciones: (i) subvenciones específicas, (ii) subvenciones prohibidas, y (iii) subvenciones accionables.
- Existe una subvención específica *de jure* cuando está explícitamente limitada a ciertas empresas. Una subvención que no es específica *de jure* todavía puede ser específica *de facto* si es utilizada solo por un número limitado de empresas.⁷⁵
- Son subvenciones prohibidas aquellas que están ligadas a las exportaciones y las de exclusividad local.
- Las subvenciones son accionables cuando sus efectos afectan a un miembro.

Sin embargo, el Acuerdo excluye de la definición de “subvención” la exención de los derechos de importación y los impuestos sobre los bienes exportados desde las ZEE. Tal como lo indica la medida:

Esta norma (la prohibición de subvenciones de hecho y no de derecho) se cumple cuando los hechos demuestran que el otorgamiento de una subvención, sin haber sido legalmente supeditado a los resultados de exportación, de hecho, está vinculado a la exportación real o prevista o los ingresos de exportación. El mero hecho de que se otorgue una subvención a las empresas que exportan no se considerará solo por

⁷⁴ Torres, Raúl A. “Free Zones and the World Trade Organization Agreement on Subsidies and Countervailing Measures.” *Global Trade and Customs Journal* 2(5), Kluwer Law International, Países Bajos, p. 217

⁷⁵ Creskoff, Stephen, y Walkenhorst, Peter, *op. cit.* pp. 13-14.

esa razón como una subvención a la exportación en el sentido de esta disposición.⁷⁶

Otras disciplinas de la OMC también pueden ser aplicables a los programas de ZEE, como lo son el trato de Nación Más Favorecida (NMF) (Artículo I del GATT), el trato nacional ⁷⁷(artículo III del GATT), y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. De conformidad con los principios del trato de la NMF⁷⁸ de la OMC y GATT, cualquier acuerdo para ofrecer aranceles nulos o bajos entre dos miembros requeriría automáticamente una extensión de este trato a todos los miembros de la OMC.⁷⁹ El artículo XXIV del GATT, sin embargo, permite una desviación de los principios NMF, en forma de "acuerdos comerciales regionales".⁸⁰

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios podría ser contravenido si una medida gubernamental confiere tratamiento preferencial a proveedores de servicios locales (denegación de trato nacional) o confiere tratamiento preferencial a proveedores de servicios de ciertos países extranjeros (denegación del trato NMF).⁸¹ Además, en los sectores de

⁷⁶ Acuerdos sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, OMC.

⁷⁷ El Trato Nacional impone una obligación de no discriminación entre bienes importados o domésticos.

⁷⁸ El Trato de la Nación más Favorecida es: "Es un principio de igual trato para todos los demás. En virtud de los Acuerdos de la OMC, los países no pueden normalmente establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales. Si se concede a un país una ventaja especial (por ejemplo, la reducción del tipo arancelario aplicable a uno de sus productos), se tiene que hacer lo mismo con todos los demás Miembros de la OMC." Organización Mundial de Comercio, 2018. https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm

⁷⁹ Farole, Thomas, y Akinci, Gokhan, *Special Economic Zones: Progress, Emergin Cahllenges, and Future Directions*, Banco Mundial, Estados Unidos, 2018, p. 129.

⁸⁰ Organización Mundial del Comercio, 2018.

⁸¹ Creskoff, Stephen, y Walkenhorst, Peter, op. cit., p. 29.

servicios liberalizados según la agenda de un miembro en particular, están prohibidas las seis medidas en el Artículo XVI (2) del AGCS.⁸²

Una excepción a las reglas son el caso de los miembros que ostentan el título de países en desarrollo, y que utilizan subvenciones a la exportación, reciben trato especial y diferenciado en el ASMC de varias formas, en función de su nivel de desarrollo:

- a. Los países menos desarrollados están excluidos de la prohibición de las subvenciones a la exportación.⁸³
- b. Ciertos países nombrados en el Anexo VII (b) del ASMC⁸⁴ están excluidos de la prohibición de las subvenciones a la exportación hasta que su PNB per cápita exceda mil dólares de 1990 por 3 años consecutivos.
- c. Varios otros países en desarrollo no están sujetos a la prohibición de subvenciones a la exportación para determinados programas

⁸² “ARTÍCULO XVI. 2. En los sectores en que se contraigan compromisos de acceso a los mercados, las medidas que ningún Miembro mantendrá ni adoptará, ya sea sobre la base de una subdivisión regional o de la totalidad de su territorio, a menos que en su Lista se especifique lo contrario, se definen del modo siguiente:

a) limitaciones al número de proveedores de servicios, ya sea en forma de contingentes numéricos, monopolios o proveedores exclusivos de servicios o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas;...

f) limitaciones a la participación de capital extranjero expresadas como límite porcentual máximo a la tenencia de acciones por extranjeros o como valor total de las inversiones extranjeras individuales o agregadas.”

⁸³ Banco Mundial, 2018 <https://datos.bancomundial.org/region/paises-menos-desarrollados-clasificacion-de-las-naciones-unidas?view=chart>

“Afganistán, Angola, Bangladesh, Benin, Bhután, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Chad, Comoras, República Democrática Del Congo, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Islas Salomón, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática Popular Lao, Rwanda, Santo Tomé Y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Sudán Del Sur, Tanzania, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, República Del Yemen, Zambia”

⁸⁴ Bolivia, Camerún, Congo, Côte d'Ivoire, Egipto, Filipinas, Ghana, Guatemala, Guyana, India, Indonesia, Kenya, Marruecos, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, República Dominicana, Senegal, Sri Lanka y Zimbabwe.

identificados, sujetos a notificación, "suspensión" y requisitos de aprobación previa.⁸⁵

Raúl Torres, explica que los aspectos que pueden convertir a las zonas libres⁸⁶ en subvenciones prohibidas incluyen:

- a. usar productos nacionales con preferencia a los importados;
- b. exportar una cierta cantidad de la producción;
- c. limitaciones en las ventas y exportaciones al territorio aduanero nacional (incluido el pago de ciertos impuestos sobre esas ventas).

Estos requerimientos, junto con los beneficios proporcionados, ponen a las zonas libres en la categoría de subsidios prohibidos del ASMC.⁸⁷ Este es el caso de las ZPE, donde se importan materias primas de forma temporal para ser exportadas como un producto final, con limitantes fiscales para su venta en el mercado interno.

¿Cómo evitar el incumplimiento de las disciplinas de OMC? Raúl A. Torres recomienda:

Eliminar los requerimientos e incentivos para la exportación, recordando que el atractivo de las zonas libres como catalizador para la inversión y el desarrollo pesa no solo en los incentivos fiscales que pudiese ofrecer, pero también en las sinergias que pueden crearse al tener un grupo de empresas en la proximidad con infraestructura

⁸⁵ Bolivia, Camerún, Congo, Costa de Marfil, República Dominicana, Egipto, Ghana, Guatemala, Guyana, India, Indonesia, Kenia, Marruecos, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Senegal, Sri Lanka y Zimbabue

⁸⁶ Una forma de Zona Económica Especial

⁸⁷ Torres, Raúl A. Op. cit, pp. 217-223.

mejorada, instituciones de investigación y desarrollo, una mano de obra educada y programas de facilitación sobre el comercio.⁸⁸

Sin embargo, es difícil creer que pueda existir una ZEE sin incentivos fiscales y pueda atraer la inversión adecuada para el desarrollo económico de la zona. El camino que seguir por Torres es más parecido a un *Cluster*, una concentración geo- gráfica de empresas e instituciones conexas, pertenecientes a un campo concreto, unidas por rasgos comunes y complementarias entre sí.⁸⁹

No obstante, FIAS⁹⁰ y Granados⁹¹ opinan lo contrario:

El consenso general es que las ZEE son compatibles con la OMC, siempre que los beneficios no estén supeditados al rendimiento de las exportaciones, el uso del contenido local; o beneficio preferente a una empresa específica, industria u otro interés. Los regímenes de zona que tienen incentivos específicos vinculados al desempeño de las exportaciones, como los requisitos mínimos de exportación, el alquiler o los servicios públicos subsidiados, o un impuesto más bajo sobre los ingresos de exportación, no son compatibles con los mandatos de la OMC y deben modificarse. Además, algunos analistas concluyen que las exenciones generales de los derechos y cargas de importación

⁸⁸ Torres, Raúl A. Op. cit., pp. 217-223.

⁸⁹ Mitxero Grajirena, Jone; Idigoras Gamboa, Idoia; y Vicente, Molina Azucena. *Los clusters como fuente de competitividad: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Universidad del País Vasco, España, 2003, p. 57.

⁹⁰ Akinci, Gokhan, y Crittle, James, *op. cit.*, p. 54

⁹¹ Granados, Jaime, *Export Processing Zones and Other Special Regimes in the Context of Multilateral and Regional Trade Negotiations*, The Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean (INTAL),

and the Integration, Trade and Hemispheric Issues Division (ITD) of the Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank, documento ocasional 20, Argentina, 2003, p. 11-12.

otorgados a las empresas de ZPE pueden constituir un subsidio a la exportación prohibido, ya que a las empresas que operan bajo otros regímenes se les permite la importación libre de impuestos de aquellos insumos utilizados en la producción de bienes. Ese exceso puede ser incompatible con la OMC.

Es importante que los miembros hagan una revisión concienzuda de sus programas de ZEE, e inclusive ZLC y ZPE, para no caer en una subvención prohibida o accionable por otro miembro, teniendo en cuenta que los objetivos de las organizaciones son de crear el sistema abierto y transparente de comercio que impulse el desarrollo económico de sus miembros.

Un caso particular es el de India y sus ZEE. Hasta 2017, India estaba aislada de estas amenazas por parte de otros miembros de la OMC, ya que obtuvo inmunidad en trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y los países menos desarrollados en virtud del Acuerdo SMC. La lista de países elegibles para esta excepción figura en el Anexo VII del Acuerdo SMC. Sin embargo, la India se ha graduado de esta lista en 2017. Sobre la base de la notificación del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de fecha 11 de julio de 2017 (G / SCM / 110 / Add.14), la India ya no puede acogerse a esta excepción que anteriormente recibió como un país en desarrollo. Por lo tanto, después de 2017, los incentivos ligados a las exportaciones otorgados a las zonas económicas especiales de la India pueden ahora enfrentarse a medidas de conformidad con las normas de la OMC.⁹²

Así, el 14 de marzo del 2018, los Estados Unidos de América solicitó consultas de solución de controversias con India que cuestiona los programas

⁹² Parthapratim Pal, Arpita Mukherjee "Special Economic Zones Face the WTO Test", *Economic & Political Weekly*, Volumen 53, India, 2018.

de subvenciones a las exportaciones de la India, en particular los relacionados con las ZEE. Estos aparentes subsidios a la exportación brindan beneficios financieros a los exportadores indios que les permiten vender sus productos a precios más económicos en detrimento de los trabajadores y fabricantes estadounidense. Estos programas de subsidios a la exportación perjudican a los trabajadores estadounidenses al crear un campo de juego desigual en el que deben competir, dijo el Embajador Lighthizer. Esta consulta es el primer paso en el proceso de solución de controversias de la OMC. En India, las exportaciones de las Zonas Económicas Especiales aumentaron más del 6,000 por ciento del 2000 al 2017. Y en 2016, las exportaciones de las Zonas Económicas Especiales representaron más de ochenta y dos mil millones dólares en exportaciones, o el 30 por ciento del volumen de exportaciones de la India.⁹³ A este caso se han unido Brasil, Canadá, China, Egipto, la Unión Europea, Japón, Kazajistán, Corea, la Federación Rusa, Sri Lanka, Taipéi y reservaron sus derechos como tercero en la controversia.⁹⁴ Este es un caso en desarrollo, será importante darle seguimiento para analizar las medidas y resoluciones.

No obstante, Parthapratim Pal,⁹⁵ analiza las opciones de India y propone remover las cláusulas de las contingencias de la exportación de los incentivos, reorientar subvenciones exclusivamente hacia los servicios, y enfocarse en beneficios e incentivos no-fiscales.

Recientes estudios, como el de Defever, Reyes, Riaño y Sánchez Martín, han trabajado con modelos económicos para analizar los resultados de eliminar los requerimientos e incentivos de exportación, para dar cumplimiento a los acuerdos y disciplinas de la OMC, específicamente en el caso de la República Dominicana. El resultado sorprendentemente es que

⁹³ Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos, informe de prensa, 2018.

⁹⁴ Organización Mundial de Comercio, disputes, ds541. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds541_e.htm

⁹⁵ Parthapratim Pal, Arpita Mukherjee, op. cit.

convirtió a las ZEE en ubicaciones mas atractivas para los exportadores, y como explican:

Sin embargo, la reforma no tuvo un efecto significativo en las exportaciones del país ni en la proporción del valor de las exportaciones que se derivadas en las ZEE. También es posible que el fomento de la entrada de empresas locales en las zonas económicas especiales también impulse la difusión de los efectos derivados de los conocimientos procedentes de grandes exportadores con sede en las zonas.⁹⁶

Si bien no es una medida popular eliminar los incentivos de exportación, el resultado de análisis nos permite deducir que es posible tener una ZEE exitosa en cumplimiento de los acuerdos y disciplinas de la OMC, evitando un caso similar al de India. Por lo que las recomendaciones realizadas por Torres no parecen ser de todo descabelladas, la idea del valor agregado de las sinergias entre empresas y el desarrollo de *clusters* debe ser parte integral de la planeación y desarrollo de las ZEE.

No obstante, cualquier estado con intenciones de desarrollar un programa de ZEE debe considerar las obligaciones contraídas en materia de tratados y específicamente las obligaciones y disciplinas de la OMC, no hacerlo pondría en riesgo las inversiones a las zonas y los resultados de estas.

⁹⁶ Defever, Fabrice; Reyes, José-Daniel; Riaño, Alejandro; y Sánchez-Martín, Miguel Eduardo, *Special Economic Zones and WTO Compliance: Evidence from the Dominican Republic*, University of London, Department of Economics, Discussion Paper Series No. 17/04, Reino Unido, 2018, p. 27-28

CAPÍTULO SEGUNDO: EXPERIENCIAS GLOBALES DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

SUMARIO: *I. Las experiencias globales. II. Las ZEE en China. III. Las ZEE en la experiencia latinoamericana.*

Actualmente existen mas de 4,500 ZEE de todo tipo en el mundo,⁹⁷ en distintos niveles de desarrollo y con resultados muy diversos. Las economías con los mayores niveles de exportaciones basadas en zonas tienden a ser países en desarrollo, incluyendo China, Egipto, Indonesia y las Filipinas. Aunque las zonas en países desarrollados, como las establecidas en Irlanda, Nueva Zelanda y los Estados Unidos, se encuentran dentro de las mas grandes en términos de cantidad de exportaciones, las economías en desarrollo tienen una dependencia mucho mas alta en las zonas por sus exportaciones, en promedio.⁹⁸

China, Malasia y Filipinas han tenido casos de éxito en la implementación de ZEE. Donde las historias de éxito en la implementación han tomado hasta una década en observarse los impactos de estas.⁹⁹ ¿Qué consideramos una experiencia de éxito? ¿Qué lecciones podemos encontrar en las experiencias globales?

I. EXPERIENCIAS GLOBALES

El resultado de las ZEE es medible a largo plazo, cinco a diez años en algunos casos. Así podemos decir que para que un caso sea considerado de éxito no solo debe existir un aumento estable de la IED, también debe

⁹⁷ Reporte Mundial de Inversión 2018, Naciones Unidas, Suiza, 2018, p. 153.

⁹⁸ Reporte Mundial de Inversión 2018, *op. cit.*, p. 154

⁹⁹ Gómez Zaldívar, Fernando; Molina, Edmundo, *Op. cit.*, p. 24.

contribuir a la estructura de la economía local. Para Gómez Zaldívar y Molina, debe existir un efecto multiplicador de transformación estructural de la economía, como la diversificación productiva, la apertura comercial, la transferencia de tecnología entre la economía local y los inversionistas en la zona.¹⁰⁰ En el capítulo anterior analizamos muchos de los beneficios de las ZEE, pero enfatizo que los efectos positivos de las zonas deben ser contundentes y cuantificables.

Mientras que muchos países tienen casos de éxito implementando ZEE, algunos otros han fracasado. Las explicaciones sobre el éxito o fracaso generalmente tienen que ver con la infraestructura, ubicación y el tamaño de la zona.¹⁰¹ A pesar de su potencial, algunas ZEE no ha hecho mucha diferencia, en algunos países inclusive se han convertido en un peso de arrastre a la economía.¹⁰² Tal es el caos de los *elefantes blancos*, que son zonas que han resultado en una industria tomando ventaja de los beneficios fiscales sin producir empleo substancial ni incremento en exportaciones.¹⁰³

China es el indiscutible caso de éxito, como ya lo mencioné anteriormente. Sin embargo, se considera que las zonas con éxito tienen vínculos con el mercado interno, por lo que sus inversores compran factores de producción a partir de fuentes nacionales.¹⁰⁴ Las ubicaciones cercanas a las áreas urbanas, las fronteras nacionales y la mano de obra calificada, así como el buen momento son otras recetas citadas para el éxito.¹⁰⁵

A veces, el éxito de las ZEE simplemente se atribuye a los responsables de las políticas que se dirigen a "la industria correcta". La producción de alta

¹⁰⁰ Gómez Zaldívar, Fernando; Molina, Edmundo, *Op. cit.*, p. 24.

¹⁰¹ Farole, Thomas, y Akinci, op. cit.

¹⁰² Moberg, Lotta. *The political economy of special economic zones*, Journal of Institutional Economics, Estados Unidos de América, 2015, p. 167.

¹⁰³ Farole, Thomas, y Akinci, op. cit.

¹⁰⁴ Farole y Akinci, op. cit.

¹⁰⁵ Yuan y Eden

tecnología ha sido un concepto ganador en muchos países. Sin embargo, cuando las autoridades de Bangladesh se enfocaron en empresas de alta tecnología, sus ZEE fallaron. Las zonas comenzaron a atraer importantes inversiones solo cuando las autoridades permitieron que los productores de prendas de vestir invirtieran en ellas.¹⁰⁶ Puede haber tantas explicaciones de éxito o fracaso de ZEE como zonas. Los diferentes modelos de ZEE pueden ser simplemente relevantes en diferentes contextos y en diferentes niveles de desarrollo.¹⁰⁷

En general podemos considerar la importancia de los factores físicos y no físicos al analizar las probabilidades de éxito de una zona. Para Gómez Zaldívar y Molina, los factores físicos incluyen los elementos de ubicación e infraestructura de la zona, y los factores no físicos aquellos relacionados con los marcos legales que como ellos indican deben “proveer un ambiente de inversión confiable, que incluya estabilidad política y económica, así como eficiencia gubernamental para que las zonas puedan operar con un mínimo de burocracia”.¹⁰⁸ Lo anterior solamente logrado con un marco legal y políticas públicas que propicien dicho ambiente, aunque el autor no lo indique propiamente.

Otros elementos que no son palpables o medibles a *prima facie* los indica Moberg al explicar que los estudios que miden el éxito de las ZEE analizan elementos como el empleo, IED, exportaciones y crecimiento en producción en las zonas como indicadores.¹⁰⁹ Este análisis no permite analizar los efectos dinámicos de las ZEE, la transferencia de conocimiento, la posibilidad de liderar una reforma económica integral, dar paso a la competencia entre

¹⁰⁶ Farole y Akinci. *Op. cit.*, p. 48

¹⁰⁷ Moberg, Lotta. *Op. cit.*, p. 168

¹⁰⁸ Gomez Zaldivar, Fernando; Molina, Edmundo, “Zonas Económicas Especiales y su impacto sobre el desarrollo económico regional” *Prob. Des.*, vol.49, n.193, México, pp.11-32.
<https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2018.193.61285>.

¹⁰⁹ Moberg, Lotta. *Op. cit.*, p. 168

regiones, propiciando reformas a nivel local. Y sin duda los resultados se pueden ver a largo término.

Es importante que los países identifiquen los puntualmente los objetivos y realicen un plan racional, pero otro punto importante que parte de la experiencia global es identificar los obstáculos, mismos que FIAS enlista como:

- a. Mala selección del sitio, que conllevan grandes gastos de capital.
- b. Políticas no competitivas: dependencia de impuestos, requisitos de desempeño rígidos, políticas y prácticas laborales deficientes
- c. Prácticas de desarrollo de zonas deficientes: instalaciones diseñadas inadecuadamente o sobre diseñadas, prácticas inadecuadas de mantenimiento y promoción
- d. Alquiler subsidiado y otros servicios.
- e. Procedimientos y controles engorrosos
- f. Estructuras administrativas inadecuadas o demasiados organismos involucrados en la administración de la zona
- g. Débil coordinación entre desarrolladores privados y gobiernos en la provisión de infraestructura.¹¹⁰

Cornejo Bustamante explica que en el caso de China la legislación aplicada a las ZEE formaba parte de un plan mayor:

La instauración de las ZEE, como algo totalmente nuevo en China, así como otras reformas económicas vienen aparejadas con un cuerpo institucional y legal destinado a regular las actividades internas de las zonas, así como las relaciones entre ellas y el resto del país, a la vez que se pretenden crear facilidades y un clima de confianza para el

¹¹⁰ AKINCI, GOKHAN, Y CRITTLE, JAMES, op. cit. p. 5.

inversionista extranjero. De igual manera, se han tomado medidas que disminuyen las trabas burocráticas a la inversión extranjera.¹¹¹

La importancia del caso de China reside no solo en el éxito de sus zonas, si no en los obstáculos que tuvo que superar, tal como lo indica Oropeza García sobre las ZEE en China:

Diferentes tipos de territorios o áreas económicas privilegiadas para concentrar el apoyo público en puntos estratégicos de su territorio mientras les proporciona un valor competitivo diferencial que podría ser identificado por la inversión extranjera sin verse afectado por la enorme desigualdad social, económica y productiva en el resto del país.¹¹²

Así el plan para el desarrollo de las ZEE debe ser integral y racional, en completo conocimiento de los factores que obstaculizan la inversión extranjera. Esta mentalización se debe ver reflejado en todo el cuerpo de leyes aplicables a la materia. Farole indica que, desde una perspectiva institucional, será cada vez más crítico que los programas de zona miren más allá de sus fronteras y desarrollen enfoques integrados o, al menos, armonizados para los marcos legales y regulatorios de las ZEE, en particular sobre el tratamiento de las exportaciones, las normas de origen y los incentivos fiscales.¹¹³ Por lo que el marco legal es sin duda es el elemento mas importante en un plan de desarrollo, y el estándar internacional establece puntos indispensables para establecer políticas básicas en el marco de las ZEE, como los siguientes:

¹¹¹ Cornejo Bustamante, Romer, "Las zonas económicas especiales ¿maquiladoras en China?" Estudios de Asia y África, Vol. 20, No. 3, El Colegio de México, México, 1985, pp. 444-469

¹¹² Oropeza García, Arturo, *Op. cit.*

¹¹³ Farole, Thomas, *op. cit.*, p. 3.

- a. *Concepto de extraterritorialidad.* Fuera del territorio de la aduana doméstica, como lo designa la Convención de Kyoto Revisada. Es importante que los productos sean elegibles para certificados de origen nacionales, así como para participar en acuerdos o tratados de comercio nacional.
- b. *Desarrollo de zonas privadas.* Claramente definido en la legislación, con criterio específico de designación de zonas, elegible para beneficios, promoviendo la competencia con las zonas administradas por el gobierno
- c. *Criterios de designación de zonas.* Se implementan estándares de desarrollo físico y criterios claros para la designación de nuevas zonas. El objetivo es guiar, pero preservar la flexibilidad de las propuestas de desarrollo de zonas individuales, mientras optimiza el impacto en el financiamiento gubernamental para las conexiones de infraestructura fuera del sitio.
- d. *Criterios de elegibilidad.* El mejor enfoque es maximizar la flexibilidad del régimen eliminando las obligaciones mínimas de exportación; ampliar la gama de actividades elegibles; garantizar la igualdad de trato de las inversiones extranjeras y nacionales; y garantizar que se otorguen beneficios y privilegios indirectos a las empresas en el territorio aduanero nacional que suministran bienes y servicios a empresas de la zona.
- e. *Políticas laborales.* La experiencia internacional sugiere firmemente que la competitividad a largo plazo de una zona depende de la calidad y la productividad de sus trabajadores. Para lograr esto, es importante que los regímenes laborales sean plenamente compatibles con las normas y obligaciones de la OIT, incluidos los

derechos fundamentales de reunión, organización y negociación colectiva.¹¹⁴

Es elemental realizar un análisis de riesgo, teniendo los objetivos para el desarrollo de la zona y el marco legal, se debe contemplar los posibles obstáculos. El Reporte Mundial de Inversión 2018 enlista algunos de los obstáculos de las ZEE:

- Mala ubicación
- Requerir grandes gastos de capital
- Políticas anti-competencia
- Malas políticas y prácticas laborales
- Malas prácticas de desarrollo de zonas
- Mala gobernanza (estructuras administrativas inadecuadas o demasiados cuerpos involucrados en la administración de la zona)¹¹⁵

Sin embargo, Zeng agrega una reflexión distinta de los obstáculos, y hace una puntual recolección en el caso de África, enlistando los siguientes:

- *Marcos legales, regulatorios e institucionales problemáticos.* Ya que en algunos casos no existen, o son anticuados.
- *Mal ambiente de inversión.* El costo de hacer negocios es alto, y muchas de sus ventanillas únicas son insuficientes.
- *La falta de planificación estratégica y la falta de adopción de un enfoque impulsado por la demanda.* Especialmente cuando están impulsadas por una agenda política.

¹¹⁴ Akinci, Gokhan, y Crittle, James, op. cit., p. 6.

¹¹⁵ Reporte Mundial de Inversión 2018, op. cit, p. 157

- *Infraestructura inadecuada.* Requiere el compromiso del gobierno y la participación del sector privado.
- *Falta de know-how operacional para la administración de zonas.* La falta de experiencia provoca problemas en la capacidad de implementación.
- *La falta de coherencia de las políticas y la incapacidad de los gobiernos para mantener los compromisos con las zonas.* Las zonas enfrentan incertidumbre y dificultad cuando deben lidiar con un nuevo gobierno que no reconoce plenamente el potencial de la zona económica o no reconoce plenamente los compromisos asumidos por los gobiernos anteriores. El compromiso fuerte y de largo plazo del gobierno es crucial para el éxito de las zonas.
- *La falta de abordar los problemas de adquisición y reasentamiento de tierras.* En algunas zonas, las promesas de los gobiernos de proporcionar una compensación en el caso de la adquisición y el reasentamiento de tierras no se cumplieron o solo se cumplieron parcialmente. Estas situaciones dificultan el desarrollo de las zonas.¹¹⁶

El caso de África es particular, ya que China ha implementado ZCECE en compromiso con los gobiernos locales. De las cuales, Pairault explica que las ZCECE son extensiones en el extranjero de las ZEE creadas en China y dedicadas a las industrias exportadoras, el primero procede de la misma voluntad política china que el segundo, pero en un contexto mundial que ha evolucionado.¹¹⁷ Sin embargo, es parte del mismo modelo que China desea duplicar en el extranjero.

¹¹⁶ Zeng, Douglas, *op. cit.* p. 19

¹¹⁷ Pairault, Thierry, *op. cit.* p. 2

¿Qué se debe considerar al establecer una ZEE para asegurar el éxito de esta? Para los autores mencionados anteriormente es la atracción de IED y sostenibilidad. Yo agregaría que existe una flexibilidad inherente en la forma en al que el marco regulatorio atiende las necesidades de las ZEE, el equilibrio de los elementos locales *versus* la exigencia de los inversores, empresas o firmas representa la posibilidad de diversificación en los tipos de zonas, y este posicionamiento flexible, mas los elementos de atracción y sostenibilidad, es indicativo del éxito de las zonas.

II. LAS ZEE EN CHINA.



Ilustración 1 - Mapa de China - Fuente: Mapamundi.online

Mucho hemos hablado de China, pero quisiera enfatizar lo relevante del fenómeno de las ZEE en China. En el contexto global China es el ejemplo mas exitoso de ZEE, después de 40 años sigue desarrollando y perfeccionando el modelo, replicándolo en nuevos espacios internacionales. Aunque las realidades en cada región específica son distintas, ciertas variables indican que el modelo chino es adaptable. Por lo que es importante analizar a profundidad el caso de China, su sistema legal, sus casos de éxito mas representativos, y la evolución de sus zonas; para finalizar con un análisis

comparativo con el objeto de identificar las convergencias y los elementos determinantes del éxito.

China esta cumpliendo o excediendo expectativas, el sistema legal ha tenido una función mayor en el crecimiento económico de la que con frecuencia se sugiere.¹¹⁸ Logrando un crecimiento superior al 9% anual en las últimas décadas¹¹⁹, y logrando no tener un decrecimiento durante la Pandemia del SARS- COV2 que produce el COVID-19. De hecho, la IED en China aumentó durante la Pandemia, de 141 mil millones de dólares (MDD) en 2019 a 149 mil MDD en el 2020, a diferencia de los Estados Unidos de América que perdió una cantidad muy significativa de inversiones de 261 mil MDD en 2019 a 156 mil MDD en 2020¹²⁰, que solo lo pone en un cercano primer lugar en cuanto a ingreso de IED seguido de China. Mostrando el dominio no solo sobre la zona, sino a nivel mundial en materia de recuperación y flexibilidad económica.

El fenómeno de China nos invita a hacer una reflexión sobre la relación entre la ley y el desarrollo económico, especialmente en relación con sus reformas legales. El proceso de reforma implica inevitablemente muchas decisiones discrecionales, que producen ganadores y perdedores. Como tal, el proceso no solo es inherentemente local, sino también político. En su mayor parte, ha podido resistir la presión internacional para ajustarse a un paradigma legal particular, en parte debido a su tamaño e importancia geopolítica y en parte porque el liderazgo sigue siendo fundamentalmente pragmático. El enfoque de las reformas económicas resultó en un crecimiento económico

¹¹⁸ Peerenboom, Randall, "Law and Development of Constitutional Democracy in China: Problem or Paradigm?", *Columbia Journal of Asian Law*, vol. 19, núm. 1, Estados Unidos de America, 2005, pp. 185-234.

¹¹⁹ Hernández Rodríguez, Rocío "La experiencia china con las Zonas Económicas Especiales y sus enseñanzas para el desarrollo regional del sureste mexicano" *México y la cuenca del Pacífico*, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Estudios del Pacífico, México, 2019, p. 20. <https://doi.org/10.32870/mycp.v8i24.613>

¹²⁰ Banco Mundial, *Op. Cit.* p. 5

impresionante sin muchas de las graves consecuencias negativas, el enfoque contextualizado de las reformas legales resultó en un progreso constante.¹²¹

Si algo puede distinguir el caso de China, es el pragmatismo ideológico. El pragmatismo siempre ha consistido en la aplicación de la creatividad y la inteligencia a los problemas contemporáneos para idear soluciones innovadoras, que en sí mismas conducirán a nuevos problemas y a la necesidad de seguir experimentando con una mente abierta. Los reformadores de mente abierta no pueden darse el lujo de mirar solo hacia el oeste o solo hacia el este; solo hasta el estado o hasta la sociedad civil; o solo a la cultura, la política o la economía.¹²² Ningún analista de las reformas legales en China parece pensar que existe otra alternativa.

Se ha demostrado que los sistemas jurídicos se han cerrado para alcanzar sus propios fines, la conservación de sus valores sociales y sus ideales, así como para sobrevivir y crecer, sin perder su identidad. El proceso de cierre y luego apertura puede ser planeado, y en ocasiones accidental.¹²³

Por lo anterior, es necesario realizar un análisis con un enfoque más sensible al contexto. Un estudio desde la perspectiva del papel que la ley, normatividad en el estado de derecho, tiene en el desarrollo económico. En particular el caso de China, que es el caso mas significativo de éxito y un referente global en la captación de inversión, desarrollo económico y prosperidad sostenible.

BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DE CHINA

¹²¹ Peerenboom, Randall, *Op. Cit.*, p. 197.

¹²² Peerenboom, Randall, *Op. Cit.*, p. 198.

¹²³ Zenteno Trejo, Blanca Yaquelin, y Osorno Sánchez, Armando, *China y la solución de sus conflictos en la OMC*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2020, p. 22

La historia de China no es fácilmente resumible, ya que abarca más de 5000 años de desarrollo, por lo que no es tarea fácil plantear un legado cultural de tal tipo con un sinnúmero de influencias. Sin embargo, nos centraremos en la historia de la China moderna, partiendo del triunfo de la Revolución China en el siglo XX.

El 1 de octubre de 1949, Mao Zedong establece la República Popular de China, en una clara victoria del Partido Comunista de China (PCC) sobre el imperialismo, y después de una desgastante y violenta guerra revolucionaria. Por lo que el PCC emprendió un proceso de construcción de una sociedad socialista. El primer enfoque fue sobre la solución de sus problemas económicos más urgentes. Y finalmente se establece La Constitución de 1945 que centró la autoridad en el gobierno central bajo el Consejo de Estado. Sin embargo, el poder real descansaba en el PCC.¹²⁴

Actualmente la República Popular China es una nación socialista unificada, multinacional y uniforme.¹²⁵ La Constitución china establece que el poder legislativo nacional recaerá en la Asamblea Popular Nacional (APN), y su Comité Permanente.

En términos legales, “sistema jurídico” en China no se refiere a una familia jurídica o a un sistema legal. Mas bien significa que todas las normas jurídicas están divididas en diferentes áreas, alineadas con los diferentes temas que buscan gobernar y los métodos que usan para conseguir el objetivo legislativo.¹²⁶ Esto no significa que su sistema no tenga una verdadera tradición jurídica, su historia es rica en tradiciones, costumbres y legado cultural.

¹²⁴ Oropeza García, Arturo, *China, entre el reto y la oportunidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006, pp. 39-41.

¹²⁵ Lin, Li, “Historia del Derecho Chino y su Sistema Jurídico Contemporáneo”, *México-China culturas y sistemas jurídicos comparados*, UNAM-IIJ, México, 2008, p. 32.

¹²⁶ Lin, Li, *Op.Cit.*, pp. 33.

Estas áreas del Derecho, junto con las leyes y reglamentos que integran, forman un todo interconectado. Las leyes y los reglamentos cubren de manera general todas las pautas sociales de conducta que son emitidas y reconocidas por el Estado, de manera eventual, a través de sus poderes. La división del sistema jurídico chino, bajo la influencia de la ex Unión Soviética, no reconoce la distinción entre Derecho Público, Derecho Privado y Derecho Social, dentro de las actividades legislativas. Mas bien la división se hace con referencia a los temas regulados y los métodos de reglamentación, como se mencionó anteriormente. Así, se clasifica en: Derecho Constitucional, leyes relativas al Derecho Constitucional, leyes Civiles y Comerciales, leyes Administrativas, leyes Económicas, leyes Sociales y leyes sobre el procedimiento litigioso y no litigioso; de acuerdo con la peculiaridad de los métodos de reglamentación, la ley penal se caracteriza por ser un área distinta del Derecho.¹²⁷

El sistema jurídico chino incluye normas jurídicas aplicables tanto en China continental como en Hong Kong, Macao y Taiwán. En este sentido la naturaleza y la apariencia del sistema jurídico chino puede ser explicado como “un país, dos sistemas (socialismo y capitalismo), tres sistemas legales (el Sistema de Derecho Socialista de China Continental, el Sistema del *Common Law* de Hong Kong y el Sistema Romano Civil de Macao y Taiwán), y cuatro zonas legales (China Continental, Hong Kong, Macao y Taiwán).¹²⁸ El caso de Hong Kong es especialmente interesante, ya que derivado a su estatus como colonia inglesa hasta hace unas décadas, y los compromisos que dicha transición implicó, resultan en una intrincada aplicación de normas y de principios que los hacen único y complejo. Este tipo de complejidades se replican en todo el sistema legal chino.

¹²⁷ Lin, Li, *Op.Cit.*, pp. 33-34.

¹²⁸ Lin, Li, *Op.Cit.*, pp. 35-36.

Es pertinente indicar que el principio general de desarrollo de la civilización política de los seres humanos es aplicable en el sistema legal chino. Respetando la realidad básica de que China se encuentra en la etapa primaria del socialismo y que tiene en sus manos la tarea esencial del mismo, que es enriquecer el sistema con características chinas distintivas. La esencia de este sistema jurídico coincide con el desarrollo económico y el progreso social del país, y otorga garantías jurídicas para el avance científico y el desarrollo armónico y pacífico.¹²⁹

No hay que olvidar que China es el país más poblado del mundo y el tercero más extenso, muchos datos que nos pueden indicar la importancia en el mundo. Y el tamaño de su economía es la segunda, primera o cuarta del mundo, según sea medida.¹³⁰ Estas características implican una complejidad especial, y la diversidad de sus recursos y capital humano.

Mucho se puede hablar de los resultados de China, sin embargo, el Sistema jurídico chino se encuentra abierto y en desarrollo. Dentro de un país en transición, se encuentra tomando pasos hacia adelante y transformándose en diferentes etapas. En el futuro China proseguirá con la emisión de nuevas normas jurídicas y con modificaciones a las leyes existentes, con el fin de mejorar continuamente su sistema jurídico.¹³¹ El fin de esta evolución puede ser entendido en paralelismo con su desarrollo social y económico, ya que para China no habrá un momento de perfeccionamiento, sino una constante evolución.

LAS ZEE COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO EN CHINA

¹²⁹ Lin, Li, *Op.Cit.*, p. 36.

¹³⁰ Navarrete, Jorge Eduardo, "Relevancia de China en el mundo actual", *China-Latinoamérica: una visión sobre el nuevo papel de China en la región*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2008, pp. 3-4.

¹³¹ Lin, Li, *Op.Cit.*, p. 26.

Como había indicado en el capítulo anterior, las ZEE son proyectos de inversión para la atracción de IED, desarrollo económico y atendiendo a las necesidades de los mercados locales y globales. Como parte de un proyecto paulatino de apertura, los resultados significaron el progreso y prosperidad de China.

Hernández Rodríguez indica que las ZPE que implementaron los países asiáticos posterior a la Segunda Guerra Mundial para agilizar su proceso de modernización e industrialización, pueden ser consideradas las antecesoras de la ZEE chinas.¹³² Me parece muy relevante indicar que la mayoría de los países en desarrollo usan las ZPE, como indicaba en capítulo primero de esta tesis, como un primer paso para el desarrollo industrial.

Al hablar del sistema legal chino, es menester hablar del Partido Comunista de China (PCC), ya que este juega un rol dentro y fuera. Al respecto María Beatriz Juárez Aguilar, en su tesis explica perfectamente este rol:

Concibo al Partido como una forma de pluralidad jurídica ya que, aunque pertenece al Estado, tiene su propia forma de regulación: una Constitución propia y reglas no escritas. La fuerza del Partido ha sido tal, que ha influido directamente en la Constitución de la República y en la aplicación del derecho positivo en todos sus niveles, siendo un poder que corre paralelamente si no es que por encima del sistema jurídico.¹³³

Agrego que, con mi entendimiento probablemente mas limitado del sistema legal en China, me parece que el PPC tiene una función de continuidad

¹³² Hernández Rodríguez, Clemente, *Op. cit.*, p. 26

¹³³ Juárez Aguilar, María Beatriz, *Procesos de creación del derecho de la República Popular China: Análisis de sus principales influencias*, UNAM, México, 2018, pp. 238-239

<http://132.248.9.195/ptd2018/julio/0777257/Index.html>

política, ya que actúa con cierto poder sobre las políticas públicas en el entendido que muchas de las ideas o proyectos que posteriormente se adoptan tienden a emanar y subsistir al amparo del PPC. Me parece una figura muy interesante en la forma en la juega en el sistema legal.

REFORMAS ECONÓMICAS

Desde el establecimiento del control comunista en 1949 y La Constitución China en 1954, los grandes cambios en el país se pueden agrupar en grandes reformas temáticas, y que a su vez corresponden a los temas centrales en la construcción de la República, los mas importantes son sin duda: primero, la reforma agraria que parte de la realidad del pueblo chino que en 1950 estaba sujeto a la producción agrícola, por lo que el gobierno se propuso administrar y gestionar los problemas del campo. Los resultados de esa primera reforma no fueron exitosos, ya que generó ciclos de inestabilidad que no permitieron una producción armónica y suficiente.¹³⁴

Segunda, la reforma social tuvo como enfoque principal la eliminación de las diferencias sociales entre terratenientes y campesinos, regularizar cuestiones en materia familiar, y establecer el esquema socialista mediante la educación con los principios de marxismo-leninismos y la propaganda política.¹³⁵ Tercera, la reforma del pensamiento, esta supone un cambio cultural desde erradicar viejas ideas, costumbres y cultura, hasta combatir la burguesía, el soborno, el fraude, cuestiones relacionadas con la religión y el culto, y todo lo que pueda considerarse una idea fuera de los estándares del comunismo chino.¹³⁶

¹³⁴ Oropeza García, Arturo, *Op.Cit.*, pp. 41-43

¹³⁵ Oropeza García, Arturo, *Op.Cit.*, p. 43

¹³⁶ Oropeza García, Arturo, *Op.Cit.*, p. 44

Las ZEE así fueron concebidas por el PCC para impulsar la apertura de China, como parte de la transición del sistema comunista. Hernández Rodríguez explica que el PCC propuso el Programa Cuatro Modernizaciones que incluían: la agricultura, la defensa nacional, la industria y la ciencia y tecnología. Estableciendo luego una política de puertas abiertas y normatividad en materia de inversión.¹³⁷

Al respecto del proceso de apertura, Hernández Rodríguez ilustra perfectamente la cronología de eventos en la siguiente tabla:

Línea del tiempo de las políticas de reforma y apertura

<i>Periodo</i>	<i>Tipo de reforma</i>
1949–60s	Sistema económico de planeación centralizada
1970s	Comienzo de la transición a una economía socialista de mercado
1977	Descentralización de recursos a nivel regional
1978	Programa de las Cuatro Modernizaciones
	Política de Puertas Abiertas (PA)
	Ley sobre JV (empresas de riesgo conjunto) en China
1979	Establecimiento de 3 zonas económicas especiales (ZEE) en Guangdong (Shenzhen, Zhuhái y Shantou)
	Las ZEE evolucionan a partir de la implementación de las zonas de procesamiento de exportaciones
1980	Establecimiento de una ZEE en Xiamén, Fujian
1982	Descentralización fiscal
1985	Establecimiento de políticas tendentes a la urbanización
1986	Establecimiento de ZEE Shangai
1988	Establecimiento de una ZEE en la isla de Hainán
1994	Establecimiento de una ZEE en Beijing
1997	Inversión aumentada en regiones occidentales y centros industriales
1999	Implementación de la estrategia del desarrollo del occidente chino
2013	Establecimiento de la Zona Franca Experimental de China (Shangai)
2017	Anuncio de la ZEE en Hebéi

Tabla 6 - Línea del tiempo de las políticas de reforma y apertura – Fuente: Hernández Rodríguez, Clemente,

¹³⁷ Hernández Rodríguez, Clemente, *Op. cit.*, pp. 26-27

Hasta finales de la década de los setenta la inversión extranjera en China estuvo altamente restringida. La liberación gradual comenzó en 1979 con el establecimiento del Parque Industrial de Shekou, a lo que siguió inmediatamente la concesión de privilegios económicos especiales a algunas zonas del sur del país; este proceso desembocó meses después en la creación de las primeras zonas abiertas: las ZEE en Zhuhai, Shenzhen, Shantou y Xiamen.¹³⁸

El objetivo de estas ZEE era atraer la IED y servir de “laboratorios” donde las autoridades pudieran evaluar el impacto de las medidas aperturistas aplicadas en ellas, para posteriormente aplicarlas al resto del país en concordancia con su estrategia de reforma gradual. Así estas zonas se convirtieron en la señal visible del compromiso de las autoridades chinas con la apertura al exterior.¹³⁹

Una característica común de estas primeras cuatro zonas era que están localizadas en la costa y con acceso al transporte marítimo. Por lo que no tardaron en implementarlas de la infraestructura necesaria para el comercio marítimo y terrestre. La segunda oleada de reformas con la creación de catorce Ciudades Costeras Abiertas *Open Coastal Cities* (OCC) y de las Zonas de Desarrollo Económico y Tecnológico *Economic and Technology Development Zones* (ETDZ), que eran parecidas a las ZEE, y en las que se ofrecían incentivos fiscales similares a las anteriores. Algo innovador fue la autorización a los gobiernos locales para negociar directamente con los inversores extranjeros potenciales, creando competencia.¹⁴⁰

¹³⁸ Salvador, Ana, *Op.Cit* , p. 212.

¹³⁹ Salvador, Ana, *Op.Cit* , p. 212.

¹⁴⁰ Salvador, Ana, *Op.Cit* , p. 213.

La Asamblea Popular Nacional propuso cuatro reformas al contenido de algunos artículos de la Constitución con el fin de que el país pudiera ir a la par con las transformaciones sociales ocurridas:¹⁴¹

La Reforma de 1988. Prevé que el Estado reconoce la existencia del sector privado de la economía, así como su desarrollo dentro de los límites que marca la ley, al igual que el derecho al uso de la tierra y su transmisión conforme a la ley. ¹⁴²

La Reforma de 1993. En 1993, se dispone que el Estado ha puesto en práctica una economía de mercado socialista, que el sistema de cooperación multipartidista y de consulta política liderada por el PCC, existirá y se desarrollará en China a través de los años. ¹⁴³

En la década de 1990 se anunció la tercera oleada de reformas, las Zonas de Alto Desarrollo Tecnológico, *High Technology Development Zones*. En las que se ofrecían concesiones fiscales adicionales para la IED que se destinase a industrias que utilizaran alta tecnología. En esta misma década también se establecen las dos primeras Áreas de Libre Comercio, en las que las empresas podían exportar e importar libremente.¹⁴⁴

La Reforma de 1999. Previó que la República Popular China se gobierna bajo un Estado de Derecho, construyendo un país socialista. Además, durante la primera etapa del socialismo, el Estado se adhiere al sistema económico básico donde la propiedad pública permanece dominante, los diversos sectores económicos se desarrollan lado a lado, donde la distribución sea de acuerdo con el trabajo y donde coexistan diferentes modos de distribución. ¹⁴⁵

¹⁴¹ Lin, Li, *Op.Cit.*, p. 37.

¹⁴² Lin, Li, *Op.Cit.*, p. 37.

¹⁴³ Lin, Li, *Op.Cit.*, p. 37.

¹⁴⁴ Salvador, Ana, *Op.Cit.*, p. 213

¹⁴⁵ Lin, Li, *Op.Cit.*, p. 37.

La Reforma de 2004. Aprobó que el Estado promueva, aporte y guíe el desarrollo de los sectores no públicos de la economía y, de acuerdo con el Derecho, ejerza el control y la supervisión sobre dichos sectores; la propiedad privada legítima de los ciudadanos, será inviolable y le Estado protege su derecho, así como su herencia; por último, el Estado respeta y preserva los derechos humanos.¹⁴⁶

PARTICULARIDADES NORMATIVAS EN CHINA

Las leyes civiles y comerciales regulan actividades que están bajo su competencia, normando toda clase de relaciones jurídicas horizontales entre personas morales, personas físicas y otros entes de iguales características. China adopta el modelo legislativo de integrar leyes civiles y comerciales. Las normas jurídicas civiles pertenecen a una rama tradicional del Derecho que regula las relaciones de propiedad y las relaciones personales entre sujetos civiles del mismo estatus (entre ciudadanos, entre personas morales, y entre personas morales y ciudadanos). Las leyes comerciales fueron desarrolladas conforme a los principios fundamentales del Derecho Civil con la idea de adaptarse a las demandas de las actividades mercantiles modernas, las cuales ocupan un espacio especial dentro del ámbito de esta rama del Derecho y que principalmente se refieren a leyes sobre sociedades, quiebras, títulos de crédito, seguros y comercio marítimo.¹⁴⁷

Las leyes económicas regulan actividades de naturaleza económica, incluyendo leyes y reglamentos que resultan de la interferencia, la administración y el control del Estado en las labores del mercado, y que se desarrollan como área jurídica durante el proceso de intervención del Estado en el campo comercial. Dichas leyes económicas tienen una estrecha relación

¹⁴⁶ Lin, Li, *Op.Cit.*, p. 37.

¹⁴⁷ Lin, Li, *Op.Cit.*, p. 38.

con las leyes de orden administrativo, civil y comercial. Frecuentemente existen dos tipos de reglamentos en esta materia: aquellos que se centran en las relaciones verticales y aquellas que se centran en relaciones horizontales, lo que indica la relativa independencia de las normas jurídicas en el universo económico. ¹⁴⁸

Para Li Lin,¹⁴⁹ existen seis lecciones legislativas que se desprenden de la construcción del sistema jurídico chino y que son dignas de considerarse:

Primera, la legislación debe estar basada en la realidad fundamental del país y debe adherirse a la filosofía socialista con características china. La legislación debe centrarse en la construcción económica y ser fiel a la política de Reforma y Apertura, manteniendo el objetivo de edificar una sociedad moderadamente próspera en todos los sentidos y promocionando el desarrollo coordinado de la evolución económica, política, cultural y social.¹⁵⁰ En función de complementar la creación de disposiciones jurídicas, China debe estudiar y tomar prestadas las experiencias positivas de la legislación extranjera, lo que no significa copiar directamente el modelo legislativo de otros países. Cuando se estén debatiendo las leyes chinas, deberán recopilarse, compararse y contrastarse las leyes del exterior, para extraer de ellas aquello que se considere positivo en el ejercicio legislativo. Los elementos que reflejen las reglas de la economía de mercado, así como aquellas disposiciones internacionales y costumbres nacidas durante la comunicación internacional, deberán ser determinadamente tomadas en cuenta y absorbidas. ¹⁵¹

Segunda, la legislación debe tomar como base a la Constitución, y sus puntos de partida deberán ser los intereses del país y los intereses esenciales del pueblo. La legislación deberá equilibrar los intereses existentes entre le

¹⁴⁸ Lin, Li, *Op.Cit.*, p. 40.

¹⁴⁹ Lin, Li, *Op.Cit.*, pp. 42-48

¹⁵⁰ Lin, Li, *Op.Cit.*, pp. 42-43.

¹⁵¹ Lin, Li, *Op.Cit.*, p. 43.

Gobierno Central y los gobiernos locales, el todo y las partes, el futuro y el presente, y las áreas desarrolladas y subdesarrolladas.¹⁵² El debido uso del poder debe ir relacionado a la unificación de las facultades y las obligaciones, a la relación estrecha entre el poder y los deberes y la consideración de los intereses de los gobernados en general, de tal forma que con ello se impulse la armonía y la estabilidad social.¹⁵³

Tercera, la legislación debe combinarse con importantes decisiones relacionadas con la Reforma y la Apertura, el Desarrollo Científico, y la Estabilidad y la Prosperidad del país.¹⁵⁴ La legislación debe ir acorde al proceso de la reforma, así como debe crear un ambiente de Estado de Derecho para ello y reflejar la experiencia de los años de Reforma y Apertura, así como el proceso de modernización.¹⁵⁵

Cuarta, la legislación deberá reflejar la orientación democrática y científica, debiendo ser de alta calidad. En la práctica, la legislación democrática se ha convertido gradualmente en el requisito básico del proceso legislativo. La legislación de carácter científico es un requisito fundamental en el país, su realización requiere adoptar los métodos y los procesos científicos, así como mejorar la tecnología misma.¹⁵⁶

Quinta, la legislación deberá tomar en cuenta al pueblo como premisa mayor y garantizar el respecto irrestricto de los Derechos Humanos. La ley debe erradicar la pobreza, garantizar el completo respeto de los derechos humanos, insistir en la importancia del derecho a la subsistencia y al desarrollo, y a la construcción de ambientes donde se garanticen el ejercicio y

¹⁵² Lin, Li, *Op.Cit.*, p. 44.

¹⁵³ Lin, Li, *Op.Cit.*, p. 45.

¹⁵⁴ Lin, Li, *Op.Cit.*, p. 45.

¹⁵⁵ Lin, Li, *Op.Cit.*, p. 45.

¹⁵⁶ Lin, Li, *Op.Cit.*, p. 46.

pleno respeto de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de todos los ciudadanos.¹⁵⁷

Sexta, la legislación deberá apegarse a la unidad orgánica del liderazgo del PCC, y entendiendo al pueblo como gobernante del país y gobernando bajo un Estado de Derecho.¹⁵⁸

El sistema jurídico chino actual todavía presenta diversas fallas en muchos sentidos, lo que se manifiesta con el vacío legal que se presenta en algunas áreas básicas. Por ejemplo, no existen leyes sobre capitales y propiedad del Estado, garantía sobre alimentaría, economía reciclable y arbitraje sobre controversias relacionadas a contratos sobre tierras.¹⁵⁹

Sin embargo, es pertinente notar que la sociedad china tiene un arraigado respeto al Estado de Derecho, perfeccionando así el contrato social que existe entre el Estado y la población china. Dicha relación se refuerza en el ambiente de prosperidad que vive la sociedad china, cuestiones relacionadas con el respeto a los derechos humanos siempre son cuestionadas por la comunidad internacional y ponen en tela de juicio la verdadera voluntad de la sociedad china.

RESULTADOS OBTENIDOS

El resultado fue la expansión de la actividad económica, así como grandes flujos de capital extranjero y de transacciones comerciales con el exterior, sobre todo de exportaciones. Estos resultados legitimaron la reforma, y propiciaron que fueran extendidas por toda su economía, de manera que fueron creando cada vez mas zonas de similares características por todo China. En general, las consecuencias han sido positivas para la economía

¹⁵⁷ Lin, Li, *Op.Cit.*, p. 47.

¹⁵⁸ Lin, Li, *Op.Cit.*, p. 48

¹⁵⁹ Lin, Li, *Op.Cit.*, p. 49

china. Las ZEE desempeñaron un papel importante en el proceso gradual de liberalización cambiaria, con la creación de los *swap markets*.¹⁶⁰ Algunas las podemos resumir en:

- Modernización rápida en infraestructura
- Crecimiento y participación muy importantes en el PID y las exportaciones
- Atracción de IED
- Incremento en la competitividad
- Mejora en conocimiento de mercados internacionales
- Consolidación de las PyMEs¹⁶¹
- Trabajo (empleados y emprendedores)
- Absorción de migración interna.¹⁶²

El desarrollo de estas zonas ha tenido también algunos efectos negativos, como el aumento de las disparidades regionales y, ligado a ello, la aparición de flujos migratorios desordenados, que ha generado entre otras razones, la aparición de un volumen importante de desempleo urbano.¹⁶³ Podemos enlistar algunas como:

- Existencia de un Estado de derecho vago, confuso y confidencial

¹⁶⁰ En un sistema donde la moneda no era convertible, las empresas extranjeras asentadas en dichas zonas tenían muchas dificultades para operar en el mercado chino (escasez de divisas, problemas para repatriar beneficios, etc.). En respuesta a las precisiones de dichas empresas, el gobierno chino decidió crear en algunas ZEE estos *swap markets*, concebidos como mercados secundarios ligeramente regulados, en los que las empresas extranjeras podían intercambiar divisas a un tipo de cambio establecido, distinto al oficial. El acceso a estos mercados, al principio de uso exclusivo de empresas extranjeras fue ampliado y llegó a incluir un buen número de empresas nacionales. Perkins, D.H.: "Completing China's Move to the Market", *The Journal of Economic Perspectives*, 23-46, 1994.

¹⁶¹ Pequeñas y medianas empresas

¹⁶² Hernández Rodríguez, Clemente, *Op. cit.*, p. 30

¹⁶³ Salvador, Ana, *Op. Cit* , p. 214

- Burocracia compleja
- Poco respeto a las autoridades del ámbito local
- En algunos casos, incapacidad para dar seguridad a los capitales extranjeros.
- Desigualdad económica y social entre distintas regiones.¹⁶⁴
- Flujos migratorios desordenados

Este rápido crecimiento de las últimas décadas ha ayudado a sacar a más de 400 millones de personas de la pobreza. Desde la política de puertas abiertas y las reformas que comenzaron en 1978, el PIB de China ha crecido a una tasa promedio anual de más del 9%, con una cuota global de aumento de cerca del 2% en 1980 a 17% en 2018 y su PIB *per cápita* aumentó de \$226 a \$8,836 dólares¹⁶⁵. En 2010 China superó a Japón y se convirtió en la segunda economía mundial. Al mismo tiempo, China se ha vuelto un motor importante del crecimiento de la economía mundial y líder en inversión y comercio internacional. A pesar de las dudas relacionadas con la sustentabilidad del modelo económico y político de China, estos resultados son realmente impresionantes.¹⁶⁶

Otro factor favorable fue el hecho de que China permitió la entrada de IED pero a su vez restringió las importaciones con el objetivo de que dentro del país se produjera su propia materia prima, de esta manera pudo conservar una balanza comercial superavitaria, generar mayores empleos y alcanzar especialización tecnológica y de mano de obra calificada.

El resultado más significativo en el contexto global de China es su desarrollo económico. Los cambios que propiciaron este proceso iniciaron en 1978. China se embarcó en un proceso de reforma y apertura de su economía

¹⁶⁴ Hernández Rodríguez, Clemente, *Op. cit.*, p. 30

¹⁶⁵ Banco Mundial, *Op. cit.*

¹⁶⁶ Hernández Rodríguez, Clemente, *Op. cit.*, p. 31

que en la práctica ha ido introduciendo paulatinamente los mecanismos propuestos de la economía de mercado. En contraposición con la opción ortodoxa llevada a cabo por otras economías socialistas, conocida como *big bang* o transición rápida¹⁶⁷, China optó por una reforma caracterizada por el gradualismo, tanto geográfico como sectorial, y por la experimentación.¹⁶⁸

EL INGRESO DE CHINA A LA OMC

Después un proceso de adhesión, cuyas negociaciones concluyeron el 17 de septiembre del 2001, con una duración de casi 15 años tanto en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) como en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Finalmente, China se adhirió como miembro de la OMC el 11 de diciembre del 2001.¹⁶⁹

Como resultado de las negociaciones China debe asumir compromisos importantes de apertura y liberalización de su régimen económico, con más reformas jurídicas en todos los sectores de su comercio y economía, con la finalidad de integrarse mejor en la economía mundial y con ello ofrecer al comercio internacional y a la inversión extranjera un entorno más previsible, acorde a las normas del Sistema Multilateral de Comercio (SMC).¹⁷⁰

Algunos de los compromisos de China con la OMC son la no discriminación con inclusión de trato nacional, política monetaria y fiscal, régimen cambiario y de pagos unificado a nivel nacional, algunas medidas adoptadas por motivo de balanza de pagos, promulgar directrices en materia

¹⁶⁷ Chang HJ. y Nolan P., "Europe versus Asia: Contrasting Paths to the Reform of Centrally Planned Systems of Political Economy." *The Transformation of the Communist Economies*. Palgrave Macmillan, Reino Unido, 1995, pp. 3-5. https://doi.org/10.1007/978-1-349-23916-0_1

¹⁶⁸ Salvador, Ana, "El proceso de apertura de la economía China a la inversión extranjera", *Revista de Economía Mundial*, núm. 30, Sociedad de Economía Mundial, España, 2012, p. 211.

¹⁶⁹ Zenteno Trejo, Blanca Yaquelin, y Osorno Sánchez, Armando, *Op.Cit.*, p. 22.

¹⁷⁰ Zenteno Trejo, Blanca Yaquelin, y Osorno Sánchez, Armando, *Op.Cit.*, p. 22.

de régimen de inversiones, políticas en materia de fijación de precios y política de competencia.¹⁷¹

LA ERA ONE BELT ONE ROAD (OBOR)

En 2013 en Kazajistán, el Presidente Xi Jinping lanzó el proyecto *One Belt One Road*, reconocido como BRI (Belt and Road Initiative desde 2015), que presepone un proyecto de grandes dimensiones que involucra a más de 70 países de Asia, Europa del Este y África, a 70% aproximadamente de la población mundial, a 55% del PIB del mundo y a 75% de las reservas de gas y petróleo del planeta.¹⁷² Esta plantea ser una nueva apertura para China, distinta que la de 1978. Esta iniciativa es abierta e incluyente con el fin de que contribuya al desarrollo económico de los países participantes.¹⁷³ Xi Jinping claramente lo explica:

La Iniciativa de la Franja y la Ruta llama al intercambio entre naciones y civilizaciones para el entendimiento mutuo, en lugar del resentimiento mutuo. Es importante remover, más que levantar muros entre unos y otros, tomar el diálogo como regla de oro y ser buenos vecinos unos con otros.

Deberíamos convertir Belt and Road en un camino de innovación. La innovación es una fuerza importante que impulsa el desarrollo. La Iniciativa de la Franja y la Ruta es nueva por naturaleza y debemos fomentar la innovación en la búsqueda de esta iniciativa.¹⁷⁴

¹⁷¹ Zenteno Trejo, Blanca Yaquelin, y Osorno Sánchez, Armando, *Op.Cit.*, pp. 30-36.

¹⁷² Oropeza García, Arturo, coordinador, *China: BRI o el nuevo camino de la seda*, Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico, A.C., UNAM, IJ, México, 2018, pp. 17-18.

¹⁷³ Oropeza García, Arturo, coordinador, *Op. cit.*, p. 136

¹⁷⁴ Cai Fang, Peter Nolan, *Routledge Handbook of the Belt and Road*, Routledge, 2019.

Esta iniciativa pone a China en una posición hacia el liderazgo mundial, situación que parece incomodarle a los Estados Unidos de América. Las animosidades entre ambos países continúan y se han puesto en tela de juego en varios momentos, especialmente durante el periodo de Donald Trump en la Casa Blanca. Siendo el punto más álgido en el 2020 durante el inicio de la Pandemia causada por el virus SARS-COV-2, en el que los EE.UU. culpa a China de los hechos que suscitaron a la Pandemia y retira su apoyo de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Ahora las relaciones se han aligerado con el Presidente Joe Biden, sin embargo la crisis económica derivada de la Pandemia ha afectado significativamente más a EE.UU. que a China. Este puede ser un momento determinante.

Hay dos posturas sobre el ascenso de China hacia el liderazgo global, el primero, convertirse en un Estado hegemónico que sustituya el liderazgo de los que le han precedido, y que como los que han precedido pierda su liderazgo un día. O el segundo, que su ascenso suponga un caso único en la historia de ascenso o transformación, rompiendo así los ciclos de la historia y su repetición. El tiempo permitirá confirmar una u otra de las posturas.¹⁷⁵

Es posible que antes del 2030, China sobrepase a los Estados Unidos como la potencia mundial y el mercado más importante en el mundo. Dicho título ha sido ganado a pulso. Las repercusiones de esta nueva Guerra Fría se notarán en la competencia en el Comercio Mundial, en escenarios como la OMC y las cortes que intentarán contener la intensa rivalidad entre estas dos potencias. México se sitúa en una importante encrucijada, seguir viendo al Norte o ver al Este en búsqueda de inspiración para impulsar su desarrollo económico.

III. LAS ZEE EN LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA.

¹⁷⁵ Zenteno Trejo, Blanca Yaquelin, y Osorno Sánchez, Armando, *Op.Cit.*, p. 21.

En cuanto a IED Latinoamérica representa flujos de \$87.5 billones de dólares, una figura en decrecimiento de -45.4% respecto del año anterior, el descenso más pronunciado entre las regiones en desarrollo. Resultados tras el inicio de la Pandemia de producida por el SARS-COV-2, la región sufrió una de las cifras mundiales mas altas muertes provocadas por el COVID-19, y sus economías enfrentaron un colapso en la demanda de exportaciones, una caída en los precios de las materias primas y la desaparición del turismo. Aún así la región representa el 8.8% de las inversiones globales, donde el *top 5* de países receptores de IED son en primer lugar México, seguido de Brasil, Colombia, Chile y Argentina. Y donde sus principales inversionistas provienen de Estados Unidos de América, España, Paises Bajos, Luxemburgo, Canadá, Chile, Francia, Alemania, La República de Korea e Italia. Siendo el principal sector productivo de servicios, seguido por las actividades primarias y manufactura.¹⁷⁶

Las ZEE han tenido una presencia notable en regiones del mundo donde se busca igualar el resultado obtenido por China, especialmente en países donde su desarrollo industrial ha sido lento, insuficiente o que buscan diversificar sus actividades productivas. Latinoamérica es un excelente ejemplo de ello, buscando impulsar el desarrollo industrial y alejarse de la dependencia en los sectores primarios y extractivos.

En la región ya encontramos el 13% de las ZEE a nivel mundial, y en países como República Dominicana, Nicaragua y Costa Rica.¹⁷⁷ Cabe mencionar que existe una inherente complejidad en la región, ya que cada una de las zonas tiene variables que son particulares a la misma, factores

¹⁷⁶ UNCTAD, *World Investment Report 2021, Investing in sustainable recovery*, United Nations, Estados Unidos de América, 2021, pp. 56-58. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021_en.pdf

¹⁷⁷ Avila, Agustin, "Las nuevas geografías del capital en américa latina: las zonas económicas especiales" *Acta Sociológica*, UNAM, México, 2019. https://www.researchgate.net/publication/338783363_Las_nuevas_geografias_del_capital_en_america_lati_na_las_zonas_economicas_especiales

físicos y no físicos que mencionamos anteriormente. No obstante, muchas de las experiencias en zonas pertenecen a ZFE, ZPE o ZLC, que *lato sensu* corresponden a una ZEE, me parece que es pertinente dar luz a la experiencia de estas zonas. Así, los resultados no han sido siempre favorecedores, y en otros casos las zonas son demasiado recientes para analizar los resultados. A continuación, mencionaré algunos casos singulares.

LA ZONA FRANCA DE EXPORTACIÓN (ZFE) EN REPÚBLICA DOMINICANA

El programa de ZFE en La Romana inició su operación en 1969 en la República Dominicana. Aunque para el siglo XX ya existían un par de docenas de zonas en operación, el objetivo parece ser más el incrementar las exportaciones. Gómez Zaldívar y Molina explican que por lo general las empresas que se establecen en estas zonas, además de aprovechar los beneficios fiscales que pudieran tener, solo esperan aprovechar la mano de obra y los servicios públicos que provee la economía doméstica.¹⁷⁸ Estas zonas, como política pública es atractiva para industrias que buscan una mano de obra de bajo costo, de poca complejidad, que implica productos de bajo valor agregado y sin ninguna atención a los mercados locales. Por lo que el impacto en la economía local era mínimo, y en un plazo moderado alcanzó su máximo crecimiento.

Para Ávila, se ha logrado un cambio fundamental en las ZFE en República Dominicana, donde ahora su principal actividad es la producción de equipos médicos y farmacéuticos.¹⁷⁹ Dejando la actividad textil y de calzado atrás, se ha aumentado el valor de las exportaciones y el número de empleos.

¹⁷⁸ Gómez Zaldívar, Fernando; Molina, Edmundo, *Op. cit.*, p. 25.

¹⁷⁹ Ávila, *Op. cit.*, p. 121.

Un claro ejemplo de la flexibilidad de las zonas, al ajustar a las necesidades de los mercados cambiantes.

ZONAS FRANCAS DE COLOMBIA

Fueron promovidas desde 1958, aunque en su historia han tenido enfrentamientos con grupos paramilitares debido a la apropiación agraria de tierras para las zonas. Posterior al Acuerdo de Paz históricos entre los insurgentes y el gobierno colombiano hubo un aumento significativo en la inversión en las zonas que son en su mayoría industriales y de servicios. Casos notables son la Zona Franca de Bogotá, y algunas zonas especiales con enfoque agroindustrial.¹⁸⁰

ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES EN BRASIL

Inicialmente fue creada la Zona Franca de Manaus en 1967, para 2007 se impulsa la política pública que da nacimiento a las Zonas de Procesamiento de Exportación, con el fin de atraer inversión extranjera, transferencia de tecnología, generar empleos y el desarrollo regional. Estas funcionan como áreas de libre comercio, destinadas a la instalación de empresas dedicadas a la producción de bienes. En 2016 la ZPE de Pecém fue nombrada la mejor Zona Económica a nivel mundial por la revista *Financial Times*.¹⁸¹ No obstante, Brasil ha encontrado un gran aliado comercial en China, que se ha convertido en el principal destino de las exportaciones brasileñas.

ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES EN URUGUAY

¹⁸⁰ Ávila, *Op. cit.*, p. 122.

¹⁸¹ Ávila, *Op. cit.*, pp. 123-125

Me ha parecido interesante que Uruguay ha sido el primer país en América Latina en establecer una ZF en 1923. Aunque no tuvieron particular importancia hasta finales del XX y principios del XXI, para el 2015 ya contaba con 13 ZF que albergaban 1,420 empresas y que generaron 13,321 empleos directos y 1,276 empleos indirectos. Otra singularidad es que en las zonas industriales más recientes se ha instalado una empresa ancla y en torno a ella se han instalado empresas menores que le proporcionan servicios.¹⁸²

ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES EN CENTROAMÉRICA

Desde finales de los ochenta se ha notado un impulso especial por desarrollar ZFE en la mayoría de las naciones de América Central.¹⁸³ Aunque cada uno de los países que conforman la región tiene sus particularidades políticas y sociales. Según un reporte del Banco Mundial:

Prácticamente todas las inversiones en las zonas están orientadas a la exportación, la mayoría proveniente de inversiones extranjeras, y gran parte (de hecho, casi todo, hasta hace poco) está dirigida a la manufactura. De hecho, gran parte de la exportación manufacturera de la región es producida por empresas con IED que operan dentro de estos regímenes, concretamente en la elaboración de prendas de vestir, arneses para cableado de encendido y equipos médicos.¹⁸⁴

¹⁸² Ávila, *Op. cit.*, pp. 126-127

¹⁸³ Ávila, *Op. cit.*, p. 127

¹⁸⁴ Banco Mundial, *Desarrollando el potencial Exportador de América Central. Infraestructura para desarrollar las exportaciones: Zonas Económicas Especiales, Innovación y Sistemas de Calidad*, Departamento de Financiamiento, World Bank, Estados Unidos de América, 2012, p. 4.

Es un claro ejemplo de uso de estas políticas públicas para el desarrollo industrial, ya que el objetivo central es transitar de la producción agrícola a la producción manufacturera. Aunque los sectores industriales presentes en las zonas son principalmente el textil, parece un paso seguro hacia la transición de otros sectores de mas valor agregado.

Un caso que salta a la vista es el del Costa Rica, que muestra zonas mas diversificadas con mayor valor agregados a los bienes y servicios. Con exportaciones de productos de alta tecnología que incluyen electrónica, agroindustria, equipo médico y productos farmacéuticos, y con gran prevalencia del sector de servicios.¹⁸⁵

ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES EN CUBA

En el año 2013 se crea la Zona Especial de Desarrollo Mariel (ZEDM), ubicada en el municipio del mismo nombre, provincia de Artemisa, primera de su tipo en el país por sus características. El estado cubano le concede mucha importancia a este programa, a partir del impacto que las zonas han tenido sobre el crecimiento económico, la mejora del nivel socioeconómico, así como el incremento del bienestar, en general, en las regiones del mundo donde su implementación es exitosa.¹⁸⁶

Los trabajadores que aquí laboran reciben una remuneración trece veces mayor al salario medio nacional, con condiciones de trabajo y vida superiores, lo que hace muy atractiva a la empresa para captar nuevos trabajadores, tanto de la provincia de Artemisa, como de otros territorios, siendo este un aspecto que, para los municipios y empresas no relacionadas

¹⁸⁵ Ávila, *Op. cit.*, p. 129

¹⁸⁶ Quesada Sotolongo, Maidelin, González Pérez, Maricela, y García Valdés, Humberto. "Impacto de la Zona Especial de Desarrollo Mariel en la Empresa de Construcción y Montaje", *Cooperativismo y Desarrollo*, vol. 8, núm. 3, Cuba, 2020.

http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2310-340X2020000300508&lng=es&tlng=es.

con la ZE, es valorado como un impacto negativo, sobre todo cuando provoca movimientos de la población económicamente activa, empleada en sectores similares o no.

Esta zona corresponde a un fenómeno denominado *zonas económicas socialistas* fenómeno que ha sido común después del éxito de China y que presupone una fase de apertura después del aislamiento de los países socialistas. Otros países como Venezuela han optado por la apertura de ZEE en su planeación económica.

CAPÍTULO TERCERO: UN ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL DEL DESARROLLO INDUSTRIAL EN MÉXICO

SUMARIO: I. Breve análisis histórico del desarrollo industrial en México. II. El estado actual del desarrollo industrial en México. II. Lecciones de las ZEE en México (2016-2019). III. La frontera norte de México.

México se enfrenta al reto del crecimiento económico, la polémica de la realidad actual de la economía es que el crecimiento es bajo y nuestro marco legal económico es viejo, anticuado y lo han sobrepasado las necesidades de los mercados globales.

En el sexenio pasado el gobierno federal inició el proyecto de ZEE en México, como parte del plan de industrialización del sur y sureste de la república mexicana. Por lo que es importante entender el contexto de su desarrollo, los resultados actuales y su cancelación.

Por su parte, la región de la frontera norte de México tiene condiciones particulares y niveles de industrialización distintos al resto de la república, con una historia particular y condiciones geográficas que ha propiciado el desarrollo. Estas capacidades nos indican necesidades específicas, mismas que serán analizadas en este capítulo.

VI. BREVE ANÁLISIS HISTÓRICO DEL DESARROLLO INDUSTRIAL EN MÉXICO

Actualmente México es un país industrializado, no obstante, hace cien años su economía era mayormente rural, dependiente de la agricultura, ganadería, pesca y explotación de los recursos naturales. Las primeras formas de industrialización se realizan durante el periodo presidencial de Porfirio Díaz. Sin embargo, en 1929 como respuesta a la gran depresión

estadounidense se desarrolla un modelo económico proteccionista y nacionalista.¹⁸⁷ Algunos autores señalan que formalmente en 1935 se inicia el proceso de industrialización del país,¹⁸⁸ este modelo busca obtener crecimiento económico, laboral y en condiciones sociales.¹⁸⁹

Como resultado de la crisis estadounidense la economía decreció 12.9% en 1932. Entre 1936 y 1981, como resultado de la consolidación de la clase empresarial mexicana la economía creció un promedio anual de 6.6% lo que correspondió con una notoria industrialización basada en la sustitución de importaciones.¹⁹⁰ ¹⁹¹ Sobre este régimen Cruz Barney indica:

Para 1950 la sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero se consideró agotada, iniciándose la de bienes intermedios y de capital. La protección otorgada por el sistema se basó en el manejo del tipo de cambio, altas cargas a la importación de bienes del exterior y controles cuantitativos y permisos previos de importación que llegaron a ser necesarios para el 80% de las importaciones.¹⁹²

¹⁸⁷ Cruz Miramontes, Rodolfo, "El comercio exterior de México en la última década", *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, UIA, núm. 29, 1999, pp. 158-159.

¹⁸⁸ Sánchez Juárez, Isaac Leobardo; y Moreno Brid, Juan Carlos, "El reto del crecimiento económico en México: industrias manufactureras y política industrial" *Revista Finanzas y Política Económica*, vol. 8, número 2, p., Universidad Católica de Colombia, Colombia, 2016, p. 274.

¹⁸⁹ Cruz Barney, Oscar, *El comercio exterior de México 1821-1928, sistemas arancelarios y disposiciones aduanales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, p. 144.

¹⁹⁰ Sánchez Juárez, Isaac Leobardo; y Moreno Brid, Juan Carlos, *op. cit.* p. 274.

¹⁹¹ "En el modelo de sustitución de exportaciones los bienes manufacturados desplazan a los bienes primarios como las exportaciones dominantes. La industrialización continúa siendo el motor del crecimiento, pero se hace hincapié en la especialización del sector industrial y en su orientación hacia el sector externo. Así, la oferta abundante de mano de obra desempleada y subocupada en el sector agrícola tradicional puede ser empleada por una industria en expansión, que desarrolla simultáneamente y en forma creciente su capacidad de exportación de bienes intensivos de mano de obra" Cruz Miramontes, Rodolfo, *op. cit.*, pp. 159-160.

¹⁹² Cruz Barney, Oscar, *op. cit.* p. 144

A partir de los años treinta, el gobierno procura fomentar el desarrollo económico e industrial de la región fronteriza mediante diversos programas, como el de *los perímetros libres*¹⁹³. Hacia mediados de los cincuenta la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) promovió el establecimiento de industrias nacionales que permitieran sustituir las importaciones de bienes extranjeros.¹⁹⁴ Otros programas como el Programa Nacional Fronterizo (Pronaf)¹⁹⁵ en 1961 y el Programa de Industrialización de la Frontera (PIF) en 1965, creando una Zona de Procesamiento para la Exportación (ZPE)¹⁹⁶ de *producción compartida*¹⁹⁷. Douglas y Hansen explican:

El PIF establecía que la materia prima y los componentes originales podían importarse a México libres de impuestos para ensamblarse y luego reexportarse como productos terminados, siempre y cuando permanecieran en zonas francas mientras se encontraran en territorio nacional. Los bienes de capital utilizados en el proceso también podrían importarse como libres de impuestos. Con el establecimiento de este marco de operación aparece la industria maquiladora, denominada de modo oficial industria en zona franca. Las maquiladoras estaban también facultadas para, mediante permisos emitidos por la Secretaría de Gobernación, introducir en México al personal extranjero técnico o

¹⁹³ Zonas de libre comercio que muchos líderes locales habían exigido como forma de liberar a las poblaciones fronterizas de la dominación económica.

¹⁹⁴ Douglas, Lawrence, y Hansen, Taylor, "Los orígenes de la industria maquiladora en México", *Comercio exterior*, vol. 53, núm. 11, México, 2003, pp. 1046-1050.

¹⁹⁵ Su objetivo era promover el desarrollo económico y social de las regiones fronterizas de México y transformarlas en una especie de *vitrina* para los visitantes extranjeros, así como de fomentar vínculos económicos y sociales más estrechos con el resto del país

¹⁹⁶ Son un régimen aduanal diferenciado, régimen de incentivos para inversión, una zona industrial con infraestructura preparada y lista, y una ubicación compartida con un centro de transporte.

¹⁹⁷ Práctica de dividir la producción manufacturera en distintos países en respuesta a las diferencias en los salarios entre los industrializados y los menos desarrollados.

de otra índole requerido para el manejo y el mantenimiento de las plantas. Ahora bien, tales operaciones quedaban restringidas a una franja de 20 kilómetros a lo largo de la frontera norte con Estados Unidos y limitadas a los parques industriales administrados por el Pronaf. Las compañías participantes estaban obligadas a rentar sus locales; el componente extranjero de su capital social de ninguna manera podía exceder 49% de las acciones.¹⁹⁸

En el 1971 se crea la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y de las Zonas y Perímetros Libres, que se ocupó principalmente de promover las maquiladoras. En todo ese periodo, los cambios legales fueron precisando las normas administrativas y los mecanismos de operación, pero siempre considerando a las maquiladoras como industrias transitorias, en una situación de excepción.¹⁹⁹

Como resultado de las crisis de 1976 y 1981, llega una era de crecimiento bajo, de 2.2% en promedio. Por lo que la política industrial ha sido parte elemental del plan económico desde la década de 1980. La política industrial es, según Sánchez Juárez y Moreno Brid, el uso de políticas gubernamentales destinadas específicamente a cambiar la estructura productiva de la economía, para impulsar algunas actividades mas que otras.²⁰⁰

Calderón y Sánchez²⁰¹ indican que después de mediados de la década de los ochenta la economía mexicana opera bajo un modelo económico liberal

¹⁹⁸ Douglas, Lawrence, y Hansen, Taylor, *op. cit.*, p. 1051

¹⁹⁹ Contreras, Oscar F., y Munguía, Luís Felipe, "Evolución de las maquiladoras en México. Política industrial y aprendizaje tecnológico", *Región y Sociedad*, vol. XIX, número especial, El Colegio de Sonora, México, 2007, pp. 76

²⁰⁰ Sánchez Juárez, Isaac Leobardo; y Moreno Brid, Juan Carlos, *op. cit.* p. 286.

²⁰¹ Calderón, Cuauhtémoc, y Sánchez, Isaac, "Crecimiento económico y política industrial en México" *Problemas del Desarrollo*, v. 43, n. 170, pp. 125-154, México, 2012. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362012000300006

ortodoxo, y cuyas políticas económicas se profundizan en los años noventa con los principios del Consenso de Washington. El Consenso de Washington fue desarrollado originalmente por John Williamson en noviembre de 1989 en "What Washington Means by Policy Reform", y sus principios generales son los siguientes²⁰²:

- A. Disciplina fiscal;
- B. Reordenamiento del gasto, es decir, debe de concentrarse donde sea más rentable;
- C. Reforma impositiva: ampliación de las bases de los impuestos y reducción de los impuestos más altos;
- D. Liberalización de los tipos de interés;
- E. Tipo de cambio flexible y competitivo;
- F. Liberalización del comercio internacional;
- G. Liberalización de los flujos de capital (de corto y largo plazo);
- H. Privatización;
- I. Desregulación de los mercados;
- J. Protección de la propiedad privada; y
- K. Privatización de los servicios públicos de salud y educación.

Este modelo liberal también suponía la apertura a los mercados mundiales, donde las pautas del desarrollo económico los dictan las necesidades de los mercados y no los planes nacionales de desarrollo. Un ejemplo es la maquiladora de electrónicos y la formación de un *cluster* industrial en las décadas de 1990 y 2000 en Tijuana, que da pie al

²⁰² Calderón, Cuauhtémoc, y Sánchez, Isaac, *ídem*.

reconocimiento como la Capital Mundial de la Televisión, ello representa uno de los casos más exitosos de la industrialización en México.²⁰³

No obstante, las devaluaciones de la moneda en estos periodos y hasta la de 1994, garantizaron que el costo de la mano de obra mexicana se mantuviera competitivo en relación con el de otros países.²⁰⁴ Por esta situación, México busca salidas para prever posiciones adelantadas, buscando resultados con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte²⁰⁵, obtiene un breve impulso con él, sin embargo, no es suficiente para acelerar el crecimiento.

El Doctor Cruz Miramontes consideraba a finales de la década de 1990 que a fin de que el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior de 1996 debía ser mejorado en aspectos que él consideraba principales, y que enlista como:

- Coordinación de objetivos, instrumentos y programas entre las dependencias de la Administración Pública en sus tres niveles.
- Descentralizar la política industrial
- Resolver la falta de financiamiento, la fragilidad de la banca comercial y la persistencia de altas tasas de interés real que inhiben la competitividad y los nuevos proyectos de inversión.
- Reforma fiscal integral para promover la inversión
- Modernizar el marco jurídico, con el ánimo de adecuarlo al nuevo contexto de globalización y reducir el costo de hacer negocios.
- Establecer una política de Competitividad Industrial al largo plazo y con la participación de los actores económicos en su diseño.

²⁰³ Álvarez Medina, María de Lourdes, y Brito Laredo, Janette, "Situación actual de la industria de televisores en Tijuana", XVIII Congreso Internacional de Contaduría, Administración en Informática, UNAM, 2013, pp. 3-4.

²⁰⁴ Douglas, Lawrence, y Hansen, Taylor, *op. cit.*, p. 1055

²⁰⁵ Cruz Miramontes, Rodolfo, *op. cit.*, p. 161.

Este análisis que tan propiamente señala el autor es tan vigente hoy como hace dos décadas. Especialmente la modernización del marco jurídico, que eleva el costo de hacer negocios en México tanto en la inversión nacional como la extranjera.

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se impulsa la industria maquiladora de exportación, dicho crecimiento llega a su fin con la recesión estadounidense de 2000 a 2001.²⁰⁶

Contreras y Munguía afirman que “a fines del 2000, tanto la cantidad de establecimientos (maquiladoras) como de trabajadores llegaron al punto mas alto, y 2001 inició un punto de contracción, en gran medida ocasionado por la recesión de la economía estadounidense.”²⁰⁷ Esto sin duda aclara la gran dependencia de la Industria Maquiladora de Exportación (IME) a la economía de los Estados Unidos. Estos cambios requieren la adaptación al nuevo modelo neoliberal iniciado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari a Felipe Calderón Hinojosa, como lo explican Calderón y Sánchez:

La nueva política industrial tiene como objetivo central lograr un funcionamiento eficiente de los mercados y fomentar la competencia, ya que se cree que éste es el mejor camino para que la iniciativa privada tome decisiones en términos de inversión, producción y empleo. A raíz de las reformas estructurales y la firma del TLCAN, el Estado mexicano dejó de cumplir con su papel de promotor del desarrollo económico. La acción del Estado se redujo a crear las condiciones para el funcionamiento "eficiente" del mercado mediante la desregulación, desprotección, privatización, reglas, derechos de propiedad privada e infraestructura física y humana. Lo anterior no es del todo negativo, ya

²⁰⁶ Calderón, Cuauhtémoc, y Sánchez, Isaac, *ídem*.

²⁰⁷ Contreras, Oscar F., y Munguía, Luís Felipe, *op. cit.*, pp. 72-73.

que se reconoce que el Estado tiene fallas, pero también tiene que advertirse que el mercado las tiene. Pero más allá de eso, se tiene que reconocer que México es una economía en vías de desarrollo que requiere de una política industrial activa como base de un nuevo modelo de desarrollo económico.²⁰⁸

No obstante, el desarrollo industrial continua pese a las crisis. Hacia la mitad de la segunda década del nuevo milenio y después de la recesión estadounidense se ajusta el modelo, tal como lo indica Carrillo Regalado con relación al nuevo modelo de desarrollo:

En el ámbito territorial, bajo el nuevo modelo de desarrollo la economía mexicana aceleró la presencia de empresas maquiladoras y ensambladoras, particularmente provenientes de Estados Unidos en el último quinquenio del siglo XX. A pesar de que el número de estos establecimientos ha disminuido en el siglo XXI debido a su desplazamiento al Sureste del Asia, constituyen aun una base económica importante de la economía mexicana y su localización ha favorecido históricamente a la región Frontera Norte de México (Baja California, Nuevo León, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas). Asimismo, las empresas maquiladoras y ensambladoras, también se volcaron hacia las grandes ciudades del interior como Monterrey y Guadalajara y a otras ciudades de los estados de Guanajuato, Querétaro y Sonora. El resultado actual del modelo mexicano de liberalismo y apertura económica implementado desde los últimos tres decenios ha sido la continuación de un desarrollo regional desigual tanto en términos económicos como sociales (según los Índices de Marginalidad de CONAPO 2010) y favorecer regiones con una localización geográfica

²⁰⁸ Calderón, Cuauhtémoc, y Sánchez, Isaac, *ídem*.

relativa de mayor acceso a los Estados Unidos y a los mercados de las grandes zonas metropolitanas de México. En tanto que la economía mexicana y en particular el sector de la manufactura continúa modernizándose tecnológicamente mediante una base proporcionada por las empresas transnacionales, responsables también de realizar la mayoría de las exportaciones no petroleras, pero de limitado impacto en el crecimiento económico menor al 3% en los últimos tres decenios.²⁰⁹

El periodo actual del presidente Andrés Manuel López Obrador que inició en el 2018 ha sido uno de incertidumbre, afrontando una crisis derivada de la Pandemia del SARS-COV-2. En términos económicos los resultados obtenidos no han sido positivos. Al llegar al poder el Presidente López Obrador prometió tasas del 4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). “Lo que ha permanecido vigente o ha sido una constante es la incertidumbre, en primer lugar, lo que ocurrió tras la pandemia, que la economía no marchara por buen camino”, de acuerdo con el coordinador del Centro de Investigación en Economía y Negocios (CIEN) del Tecnológico de Monterrey, Héctor Magaña.²¹⁰

Los pronunciamientos en contra del sector privado, las posturas contra las energías renovables, el uso de consultas ciudadanas para desestimar el establecimiento de inversión como en el caso de *Constellation Brands* en Mexicali²¹¹, la cancelación del proyecto de nuevo aeropuerto internacional y la

²⁰⁹ Carrillo Regalado, Salvador, “Determinantes de la localización regional de la inversión extranjera directa manufacturera. El caso de la IED japonesa en el sector automotriz, 2006-2014” 21° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. México, 2016, p. 3.

²¹⁰ El financiero, “Economía de México con AMLO: tres años de incertidumbre”, recurso en línea, México, 2021.

<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2021/11/29/economia-de-mexico-con-amlo-tres-anos-de-incertidumbre/>

²¹¹ El proyecto de Constellation Brands fue anunciado en el año 2016, se calculaba que esta planta tendría una capacidad de 10 millones de hectolitros, una inversión de 1,500 millones de dólares y quedaría completada en cuatro o cinco años. Su ubicación estratégica en el kilómetro 10.5 de la carretera Mexicali-San Felipe, en el valle de Mexicali permitiría atender al estado de California, en Estados Unidos, considerado como el mayor mercado de cerveza de Constellation. Constellation Brands es la tercera cervecería más grande de EU y es

cancelación del proyecto de la ZEE, ha impactado negativamente la percepción de México como receptor de inversión. Esta incertidumbre ha creado estragos en la atracción y mantenimiento de la IED, tal como lo indica Román Morales:

¿Es posible mantener la inversión extranjera, especialmente norteamericana, bajo condiciones laborales y de mayor integración de cadenas de valor en México? De tener una respuesta negativa, aunque el gobierno norteamericano cediera a lo que hasta ahora ha sido la propuesta mexicana, México profundizaría aún más una estructura maquiladora, con bajas remuneraciones y una inversión extranjera altamente dependiente de los subsidios y privilegios que le otorgue el gobierno. En caso contrario, México podría generar estrategias alternativas de diversificación de producción, mercados e investigación y desarrollo.

Así el objetivo actual debería ser reestructurar las políticas públicas a fin de orquestar un rescate económico de México, afianzando las relaciones comerciales con EE.UU., Latinoamérica y Asia. La idea del nacionalismo

dueña de las marcas del mexicano Grupo Modelo en ese país. Un año después de este anuncio, agricultores de la región e integrantes de la organización Mexicali Resiste, acusaron a la empresa de no contar con su permiso de uso de suelo; además, denunciaron que la planta que permanecería en Mexicali al menos 50 años, consumirá 20 millones de metros cúbicos anuales de un agua que pertenecía a los agricultores locales y a la población de la ciudad y del Valle de Mexicali. Fue así, que las protestas por esta obra llevaron a la confrontación de activistas con fuerzas armadas, bloqueos y protestas, pues los integrantes de Mexicali Resiste y campesinos denunciaban que la construcción de un ducto de 47 kilómetros, para llevar agua del Río Colorado hasta el sur de Mexicali y abastecer la nueva planta de Constellation Brands ocasionaría problemas de suministro de agua en sus ciudades y zonas rurales. Que finalmente desenlazó en una consulta ciudadana en la que el gobierno federal decidió no dar los permisos correspondientes para la operación de la planta cervecera de Constellation Brands en Mexicali, en Baja California.

<https://politica.expansion.mx/mexico/2020/03/24/constellation-brands-como-se-decidio-frenar-una-planta-de-1-500-mdd>

económico es una idea que no corresponde con la visión internacional y las responsabilidades de México derivadas del derecho de tratados.

VII. EL ESTADO ACTUAL DEL DESARROLLO INDUSTRIAL EN MÉXICO

Los resultados de las nuevas políticas de desarrollo económico son variados, aunque nuestro desarrollo se mantiene establemente dado el grado de industrialización, sugiriendo que estamos agotando nuestra capacidad productiva de inversión. Numerosos analistas señalan que la estrategia de industrialización basada en la maquiladora está agotada, tanto en el modelo de competitividad industrial, centrado en los costos laborales, como el de un régimen exclusivo de ensamble para exportación, afirman Capdeville, Villareal, Contreras y Munguía.²¹²

Por lo que algunos autores concluyen que, si México “aspira a crecer de forma sostenida y a crear empleos e ingresos para toda la población, necesita desarrollar sus capacidades en ciencia, tecnología e innovación, nacionales y regionales.”²¹³

Sánchez Juárez y Moreno Brid consideran que “lo cierto es que existe evidencia histórica y empírica que apunta la estrecha asociación existente entre el nivel de ingreso per cápita y el grado de industrialización.” Por lo que el desarrollo económico de México está estrechamente ligado a la productividad industrial.

La realidad es que, en el mercado global, México ha perdido competitividad, países como China constantemente proporcionan soluciones integrales a las necesidades de los mercados globales. Como resultado, se

²¹² Contreras, Oscar F., y Munguía, Luís Felipe, *op. cit.*, p. 73.

²¹³ Sánchez, I. L. y García, R. M. “Geografía del crecimiento económico y del (sub) desarrollo científico, tecnológico y de innovación regional en México.” *Desarrollo económico y cambio tecnológico. Teoría, marco global e implicaciones para México*, Juan Pablos Editor y UNAM, México, 2015, pp. 295-296

observan fenómenos documentados en la frontera norte mexicana donde las empresas que basan su competitividad en procesos intensivos en trabajo no calificado con bajos salarios están perdiendo con rapidez su mercado ante las nuevas circunstancias.²¹⁴ Acertadamente Contreras y Munguía concluyen que:

México carece de una política industrial coherente y dinámica, capaz de estimular los segmentos de alto valor agregado y conocimiento. La crisis de 2000 a 2003 fue probablemente un anticipo del desastre social y económico que podría ocurrir si México continúa basando sus industrias exportadoras en segmentos de bajo valor agregado en un entorno global de presiones feroces para la reducción de costos de producción. Parte de la respuesta está en las iniciativas y proyectos de los actores nuevos e instituciones locales, depositarios de una larga experiencia en estos mercados complejos y demandantes.

Al mismo tenor, Gómez y Heras cuestionan la política económica neoliberal reanalizando los clásicos de la política económica y recomiendan que “es requisito indispensable conformar una política industrial activa con decisivo rol de Estado”, creando una estructura económica que no es intervencionista ni alejada de la política liberal, si no que retoma el concepto mas puro del *laissez faire*.²¹⁵ Así el rol del Estado es crear la estructura económica adecuada a las necesidades macroeconómicas.²¹⁶ Tal

²¹⁴ Carrillo, Jorge, y Gomis, Redi, “Los retos de las maquiladoras ante la pérdida de competitividad”, *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 4, México, 2003, p. 327.

²¹⁵ *Laissez faire*, término presentado por el Marques d’Argenson a mediados del siglo XVIII, y establece que para gobernar mejor uno debe gobernar menos. Jeremy Bentham en su *Manual de Política Económica* (1793) formula la ley: “La regla general es que nada debe ser hecho o intentado por gobierno”. Berend, Ivan T., *An economic history of twenieth-century Europe: Economic regimes from Laissez-Faire to globalization*, Second Edition, Cambridge University Press, Reino Unido, 2016, pp. 11-12.

²¹⁶ Heras Villanueva, Miguel, y Gómez Chiñas, Carlos, “Industrialización y crecimiento en México: clásicos, estructuralismo y neoestructuralismo”, *Análisis Económico*, número 72, volumen XXIX, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, 2014, pp. 129, 149-150.

consideración requeriría una modificación en el modelo económico, a uno liberal pero medido.

Otros autores realizan un análisis de la relación de la inversión extranjera directa (IED) y el crecimiento económico, y concluye que bajo la actual estrategia (política económica), el motor de crecimiento es la inversión privada nacional. La IED debe considerarse complementaria, pero no central en el proceso de crecimiento. Y sugiere que la clave es encontrar la fórmula para que se acelere.²¹⁷

Otros indicadores de desarrollo económico como el salario, es un elemento que simboliza el deterioro del mercado laboral, que propician el incremento de los niveles de pobreza y la aguda desigualdad. Hasta finales del 2018, poco se había hecho por elevar el salario mínimo a un nivel que pueda cubrir las necesidades básicas establecidas en la Constitución.²¹⁸

Moreno Brid indica que la agenda de desarrollo debe incluir políticas orientadas a elevar la inversión y competitividad de la manufactura en los mercados nacional y mundial, y concluye:

Coincidimos con lo que afirmó el secretario de Hacienda en diciembre de 2015, en cuanto a que México no ha dado la transición de un modelo maqui- lador al de una verdadera industria basada en la generación de valor agregado. Lograrlo requiere de una nueva política industrial. Seguimos esperando.²¹⁹

²¹⁷ Romero, José, "Inversión extranjera directa y crecimiento económico en México, 1940-2011" *Investigación económica*, vol.71, n.282, México, 2012, pp.109-147. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-16672012000400005&script=sci_arttext&tlng=en

²¹⁸ Moreno Brid, Juan Carlos, "Política macro e industrial para un cambio estructural y crecimiento: gran pendiente de la economía mexicana", *Revista Problemas del Desarrollo*, Universidad Autónoma de México, México, 2016, p. 75.

²¹⁹ Moreno Brid, Juan Carlos, op. cit., p. 76.

A su vez Hernández Reyes realiza un análisis puntual del crecimiento económico y la productividad en México en el periodo 1980-2011, y concluye que:

El crecimiento anual promedio del PIB per cápita ha sido de 1.1% durante las últimas dos décadas, y esta baja tasa se explica, de acuerdo con este modelo, por una caída en la productividad total de los factores, que en promedio ha sido de 0.39% anual. Este resultado se puede explicar por la baja calidad del desempeño institucional, caracterizado específicamente con problemas como la disposición incorrecta del crédito, la informalidad o la poca o mala regulación. Por tanto, la urgente búsqueda de mayor crecimiento de México no sólo debe atender cuestiones tradicionales como la inversión, etc., sino que debe incluir la verdadera activación de reformas institucionales que tenga como resultado el aumento de la productividad total de los factores.²²⁰

Algunos economistas aclaran que la dinámica económica global se enfrenta al cambio generacional. Por lo cual hay que tener en claro que la nueva y pulsante economía en el siglo XXI representa el cambio del paradigma “el pez más grande se come al más pequeño” por “el pez más rápido se come al más lento”. Villareal explica que esto se debe a tres nuevos impulsores:

- A. La nueva economía del conocimiento donde el capital intelectual y la innovación son los factores clave para la competitividad.
- B. La cuarta revolución industrial, caracterizada por una transición de la manufactura a la mentefactura.

²²⁰ Hernández Reyes, Flor Elisa, “El crecimiento económico y la productividad en México, 1980-2011”, *Economía Informa*, número 391, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, p. 101.

- c. Un mundo en el que el cambio es continuo, rápido y complejo (“la única constante es el cambio”) - donde el mundo de *ceteris paribus* (“todo lo demás permanece constante”) se convierte *mutatis mutandis* (“todo cambia al mismo tiempo”), que genera incertidumbre y disminuye la previsibilidad.²²¹

Por lo que los retos del desarrollo industrial en México son mayores, no solo entramos en un modelo que ha sido perfeccionado por treinta años, sino que se encuentra en constante evolución, atendiendo a un mercado dinámico y cambiante. Donde los intangibles, el *know-how*, la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías dictan la pauta de las relaciones de los Estados con los mercados globales.

INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y REGIONALISMO

Con la entrada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) México se abrió camino a la integración económica. Desde el punto de vista estadounidense el tratado fue la oportunidad para consolidar las reglas del libre comercio en América del Norte de tal forma que configurara un marco estable para la satisfacción de sus necesidades de intercambio y abastecimiento.²²² Me pareciera que la oportunidad era ideal para México, compartimos con los EE.UU. una frontera terrestre de mas de tres mil kilómetros de longitud, entre los dos océanos mas importantes del mundo y dos grandes e importantes ríos, es natural que sea nuestro primero y mas

²²¹ Villareal, René, “Los clústeres como estrategia de competitividad de las zonas económicas especiales”, *Humanitas*, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2016, p. 199.

²²² Puchet Anyul, Martín, Moreno-Brid, Juan Carlos, y Ruiz Nápoles, Pablo. “La integración regional de México: condicionantes y oportunidades por su doble pertenencia a América del Norte y a Latinoamérica.” *Economía UNAM*, volumen 8, número 23, México, 2011, p. 6.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2011000200001&lng=es&tlng=es.

importante socio comercial. Y por consecuencia que tuviese acuerdos comerciales con EE.UU. antes que con cualquier otro país.

Surge un conflicto evidente a través de la competencia en el mercado de EE.UU., dado que el TLCAN creaba ventajas comparativas especiales para México. Lo cierto es que el comercio de México con Estados Unidos sobrepasaba desde antes del tratado el que se hacía con cualquier otro país o región del mundo. Con relación a Centroamérica las exportaciones mexicanas anuales hacia esa área apenas rebasan 1%, en promedio.²²³ A partir de este tratado, México inició una ola de concertación de acuerdos comerciales binacionales y multinacionales con diversos países del mundo, especialmente de América Latina.

An la actualidad, Canadá, los Estados Unidos y México firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) hace más de veinte años y desde entonces han registrado altos flujos de comercio e inversión. El tratado ha tenido efectos positivos, aunque modestos, sobre el crecimiento y el bienestar en los tres países, de acuerdo con la mayoría de los estudios. Eso no ha impedido que desde el lado de los Estados Unidos se mire con recelo el desarrollo industrial en México y que desde el lado mexicano se constate que, pese a la integración económica, no se haya conseguido acortar la brecha de ingreso y productividad que separa a México de sus vecinos del norte.²²⁴

II. LECCIONES DE LAS ZEE EN MÉXICO (2016-2019).

²²³ Puchet Anyul, Martín, Moreno-Brid, Juan Carlos, y Ruiz Nápoles, Pablo, *Op. cit.*,

²²⁴ Pérez, Miguel, *Vínculos productivos en América del Norte (LC/MEX/TS.2019/5)*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México, 2019, p.9.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44609/1/S1900363_es.pdf

Ante la problemática del desarrollo industrial mexicano anteriormente analizada, el gobierno federal del ex presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) dispuso diversas acciones: la aplicación de un modelo monetarista de economía abierta en México incluyó la apertura de flujos de comercio e inversión internacionales, hasta alcanzar en su fase mas avanzada, el objeto principal era impulsar la internacionalización de largo plazo e la economía mexicana; la desgravación de las barreras arancelarias y no arancelarias, la desregulación de las operaciones de comercio exterior, los cambios en el régimen jurídico para facilitar la inversión extranjera directa, el impulso modernizador del sector financiero dirigido a ampliar y hacer competitivo el financiamiento a los exportadores, y la suscripción de tratados de libre comercio con los principales socios comerciales, han sido las medidas de más trascendencia que han ido dando respaldo y viabilidad, al proceso de apertura comercial. Las preocupaciones más grandes que emergen de la instalación del modelo monetarista de economía abierta, a treinta años de su instalación, y entendiendo que el largo plazo pregonado entonces ha concluido ya, consisten en que hoy nuestro país y sus ciudadanos no poseen niveles de bienestar y de desarrollo significativamente mayores a los prevaecientes hace treinta años.²²⁵

Un intento de potencializar el desarrollo industrial en México ha sido el establecimiento de ZEE por el gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto. Sin embargo, muchos factores han intervenido en la creación de las ZEE en México como modelo de desarrollo industrial, algunas de las mas trascendentales son:

1. *El Plan Puebla Panamá*. El 5 de junio del 2001 se formaliza el Plan Puebla Panamá con el Decreto de Creación de la Coordinación General,

²²⁵Candelas Ramírez, Roberto, *Zonas Económicas Especiales en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, México, 2016, pp. 4-5.

que es concebido como un mecanismo vivo y actuante para propiciar un diálogo sobre el desarrollo regional sur-sureste mexicano y sus lazos de cooperación con Centroamérica. Dentro del documento se destacan objetivos como impulsar proyectos de desarrollo social y económico en la zona, tener acceso a mejores oportunidades de crecimiento utilizando las ventajas comparativas para lograr la plena integración y elevar la calidad de vida de la población.²²⁶

2. *Reformas constitucionales*. Los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron reformados, introduciendo el concepto de “competitividad” al texto constitucional.
3. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Con la estrategia transversal de “democratizar la productividad”.
4. *Alianza del Pacífico y el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica*. Apuesta nacional en el marco del desafío que representa la competencia comercial de este acuerdo que tiene como objetivo la liberalización del comercio y la inversión entre los países de la región Asia-Pacífico.²²⁷²²⁸

Así las ZEE se desarrollaron como respuesta al paradigma del desarrollo industrial en un modelo económico que busca ajustarse a las fuerzas cambiantes de los mercados globales, sin reconfigurar el sistema de las maquiladoras. Un proyecto de desarrollo de ZEE requiere un enfoque integral, que involucra a todos los actores económicos.

²²⁶ Candelas Ramírez, Roberto, op. cit., p. 6-7.

²²⁷ El esquema de negociación incluye doce economías: Australia, Brunéi, Chile, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Vietnam, Canadá y México. El presidente Donald Trump retiró a EE.UU. del Acuerdo en enero, 2017.

²²⁸ Casilda Béjar, Ramón, *México. Zonas económicas especiales*, Documentos de Trabajo IELAT, número 104, España, 2017, p. 15

Otro elemento importante es la reducción de la pobreza, este compromiso social es uno de los ejes impulsores del proyecto, así lo indica la exposición de motivos de la normativa. En la experiencia de las ZEE, en el caso de China, estas lograron no solo reducir la pobreza e industrializar zonas rurales, sino han sido el motor que impulsa el desarrollo nacional, convirtiendo a China en una potencia mundial.

El decreto y la implementación de las ZEE en México

El 27 de noviembre de 2014 el Presidente Enrique Peña Nieto anuncia la intención por emprender las ZEE como parte de una nueva política industrial y de desarrollo social. Este proyecto pretende combatir el retraso económico de las Entidades Federativas más pobres del país y con ello, impulsar el crecimiento con el propósito de reducir la pobreza en las más vulnerables, fomentando: la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población y con ello otorgar nuevas oportunidades de bienestar a los ciudadanos, además de reequilibrar el territorio, con la instalación de grandes empresas, que actúen como ancla para formar clústeres, que tendrán beneficios tanto fiscales como administrativos para su funcionamiento.²²⁹ El Ejecutivo, en el caso de las ZEE, decidió recurrir a la expedición de una Ley, porque, argumenta:

Brinda certidumbre a la inversión, al garantizar la continuidad más allá de ciclos políticos o periodos de gobierno, de las políticas públicas, programas y acciones de largo plazo necesarias para la consolidación de las ZEE como polos de atracción de inversiones productivas.²³⁰

²²⁹ Casilda Béjar, Ramón, *op. cit.*, p. 9.

²³⁰ Candelas Ramírez, Roberto, *op. cit.*, p. 8.

Teniendo en claro que el enfoque de estas zonas es solo atender exclusivamente a la problemática de la pobreza en los estados con los índices de pobreza más altos. Por lo tanto no es un programa industrial integral, sino un programa de industrialización básica. Lo que presupone que se reactivaran zonas rurales o sin actividad industrial, al estilo de las ZEE1.0 (o de nivel 1)²³¹, como ocurrió en China.

Una cuestión primordial es la garantía a los inversionistas, ya que la actualidad cambiante de la política mexicana no propicia el ambiente para la atracción inversiones extranjeras. Sin embargo, se dio mucho énfasis en lograr una normativa que pudiera proveer certidumbre jurídica a las inversiones y dar trascendencia. En relación a la naturaleza del documento, Ortega Maldonado y Martínez Regino, indican:

La Ley contiene los elementos estructurales y jurídicos necesarios para la determinación, creación, operación, control, vigilancia, la participación de los diferentes niveles de gobierno, sociedad y académicos, así mismo contempla aspectos muy importantes de transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad y un esquema sancionatorio para todos los participantes de las ZEE.²³²

²³¹ Podemos indicar que la Zona 1.0 corresponde a primer nivel de un país en las primeras etapas de desarrollo industrial, en el que el Estado pretende promover la IED, combatir el desempleo o salir de una economía basada en la explotación de recursos naturales a una economía urbana e industrial, por lo que las ZPE son la herramienta ideal. La Zona 2.0, o nivel 2, corresponde a un país con desarrollo industrial moderado, o cuyas ZPE han logrado su máxima productividad, que busca integrar al mercado local en su modelo industrial de desarrollo. La Zona 3, o nivel 3, es el máximo desarrollo actual en zonas, donde se busca la sinergia entre todos los sujetos involucrados en él, y cuyo objetivo es el desarrollo sostenible, el desarrollo de alta tecnología o áreas especializadas.

²³² Ortega Maldonado, Juan Manuel, y Martínez Regino, Roberto, "Las zonas económicas especiales, nuevo instrumento para el desarrollo empresarial en México", *Hacia el ámbito del derecho empresarial*, Ediciones Eternos Malabares-Universidad Centroamericana-Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, 2017, p. 91.

Una prueba del optimismo sobre la garantía a las inversiones el es discurso político de actores como el ex Director General de Banobras, Abraham Zamora Torres que exhortó a potenciales inversionistas a confiar plenamente en el proyecto y decidirse a participar en su desarrollo, ya que está respaldado por un marco legal que garantiza su viabilidad más allá de la presente Administración Federal.²³³

El espíritu de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE) descansa en el argumento de:

Impulsar el crecimiento económico sustentable que reduzca la pobreza, permita la provisión de servicios básicos y expanda las oportunidades saludables y productivas en las regiones del país, que tengan mayores rezago social, a través del fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población.²³⁴

El argumento inicial descansaba en la experiencia internacional, en el caso de China, India y Corea del Sur.²³⁵ Candelas Ramírez concluye en base a esta experiencia internacional, identificando que la premisa de las ZEE es “mantener bajos los costos laborales” a fin de mantener la competitividad. También identifica que, en el caso de México, en un inicio la apertura de la economía impulsó la recepción de la IED, y que dicha fórmula ha perdido dinamismo.²³⁶

Para la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (AFDZEE), lo factores que distinguirán las ZEE en México con

²³³ Orozco Plascencia, José Manuel, op. cit., p. 20.

²³⁴ Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, 2016, México.

²³⁵ Anexo VIII, Gaceta Parlamentaria, 29 de septiembre del 2015, México, p. 7-12.

²³⁶ Candelas Ramírez, Roberto, op. cit., p. 39-40

otras del mundo será contar con un enfoque integral, que considere los siguientes instrumentos de planeación:

- A. Un programa de desarrollo que tome en cuenta el ordenamiento territorial, infraestructura, políticas públicas y acciones en el Área de Influencia.
- B. Un plan maestro, con características para la construcción, desarrollo, administración y mantenimiento.
- C. Ubicación estratégica con alto potencial productivo y logístico, proyectos de infraestructura (conectividad).
- D. Agresivo paquete de incentivos fiscales, ventanilla única para simplificar y agilizar los trámites y regulaciones de empresas.
- E. Identificación del potencial productivo actual y latente de las regiones que albergarán las ZEE; así como la identificación de vocaciones productivas para las ZEE.²³⁷

Explican Ortega Maldonado y Martínez Regino que la intención es ofrecer condiciones distintas a las que hay en el resto del territorio nacional, por ello se proponen ventajas fiscales, incluyendo un régimen aduanero especial, un marco regulatorio ágil, infraestructura de primer nivel, programas de apoyo y otros estímulos y condiciones preferenciales.

A fin de desarrollar las ZEE en México como un proyecto integral el Gobierno Federal emprendió distintas acciones:

1. *Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE)*. Por iniciativa del Ejecutivo Federal, aprobado por el Congreso de la Unión.

²³⁷ Orozco Plascencia, José Manuel, "Las zonas económicas especiales en el suroeste de México y el desarrollo regional", *Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo. Cuadernos de Trabajo de UACJ*, número 43, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México, 2018, p. 7.

2. *Convenio de Coordinación*. Establecido en la LFZEE, suscrito entre el Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas y municipales donde se ubique la ZEE.
3. *Comisión Intersecretarial del Zonas Económicas Especiales (CIZEE)*. Las dependencias, entidades y organismos que la conforman son: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Gobernación, Secretaria de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Educación, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Salud y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.²³⁸
4. *Decreto para la creación de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (AFDZEE)*. Es un órgano administrativo o desconcentrado de la SHCP o, con autonomía técnica, operativa y de gestión, la cual tiene por objeto ejercer las funciones en materia de planeación, promoción, regulación, supervisión y verificación en materia de zonas que le confiere la SHCP, así como las demás que establecen las disposiciones jurídicas aplicables.²³⁹
5. *Comisión de Zonas Económicas Especiales de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)*. Creada el 18 de noviembre del 2016
6. *Programa de desarrollo de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP)*. Este será elaborado por dicha secretaría y se

²³⁸ Artículo 37 de la LFZEE

²³⁹ Orozco Plascencia, José Manuel, op. cit., p. 17.

revisará cada 5 años, conteniendo acciones y políticas públicas relacionadas con las ZEE.

7. *Consejo Técnico de la Zona.* Será multidisciplinario y con autonomía en sus funciones, fungirá como una instancia intermedia entre la SHCP y el Administrador Integral para los efectos del seguimiento permanente y la operación de esta.

Como lo mencionaba en el capítulo anterior, parte del éxito de las ZEE en la experiencia internacional es el enfoque integral. Esta opinión la comparten Ortega Maldonado y Martínez Regino:

Una de las enseñanzas que se detectaron es que el éxito de una ZEE reside, en gran parte en su enfoque integral. No basta con beneficios fiscales, se deben generar todas las condiciones para que las empresas que se instalen en las zonas realmente se vuelvan más competitivas. Tiene que ser una política pública integral, que contemple incentivos fiscales y no fiscales, facilidades en trámites y regulaciones para las empresas, infraestructura económica, esquemas de fortalecimiento del capital humano, apoyos a la innovación y transferencia tecnológica, así como otras medidas que eleven la productividad de los factores de la producción; lo anterior acompañado de programas que detonen el encadenamiento productivo de cada ZEE con su región y una política de desarrollo urbano sostenible, que genere comunidad y establezca todas las condiciones para que la población en torno a las ZEE viva con calidad.²⁴⁰

²⁴⁰ Ortega Maldonado, Juan Manuel, y Martínez Regino, Roberto, “op. cit., p. 89-90.

Para Casilda Béjar un tema importante es las cadenas globales de suministro creadoras de valor, por lo que concluye que las ZEE en México deben incorporar este concepto como parte del proyecto:

Las ZEE deben de constituirse en cadenas globales de suministro creadoras de valor. Las zonas representan una vía de escape de la prisión de la geografía, toda vez que crean nuevas oportunidades económicas donde no las hay y llevan ideas, tecnologías y prácticas empresariales a lugares que carecen de estas ventajas. De manera que las cadenas globales de suministro creadoras de valor constituyen el punto fuerte económico de las ZEE. Por ello, las ZEE suponen la innovación más significativa para desarrollar territorios desequilibrados, empobrecidos y carentes de medios.

Otro tema significativo que no se ha tomado en cuenta en el proyecto es el desarrollo de los *clusters*, como fuente de innovación continua y competitividad sustentable.²⁴¹ El clúster puede ser un modelo de competitividad les permite la integración de la cadena productiva, escalamiento en la cadena de valor y competitividad.

De estos autores podemos rescatar el tema del proyecto integral, pero también el gran efecto social, tener en cuenta que aumente la calidad de vida de la comunidad es sin duda el objetivo principal en la justificación del Ejecutivo Federal para lanzar la iniciativa. Sin embargo, estas realidades socioeconómicas de las comunidades que se pretenden desarrollar condicionan los resultados de las ZEE, como apuntadamente exponen Esquivel y Huerta Pineda:

²⁴¹ Villareal, René, op. cit., p. 185.

Debido al bajo nivel educativo y de capacidades productivas de las zonas económicas que se han propuesto, es muy probable que, tal y como están, en el mejor de los casos atraigan únicamente industrias de manufactura ligera, que competirán con otras regiones del país y con otras Zonas Económicas, principalmente de América Latina. En todo caso, las intervenciones en educación y capacitación, para atraer inversiones de mayor avance productivo y tecnológico, tendrían efectos en el mediano plazo. La clave para no replicar exclusivamente el modelo de Zonas Procesadoras de Exportación de América Latina, será la inversión pública en infraestructura, en capital humano y en investigación y desarrollo.²⁴²

En el mismo sentido, el índice de marginación de la región donde se ubicarán las ZEE requerirá un programa de desarrollo social para atenuar el rezago educativo y las brechas de ingreso. Para Orozco Plascencia lo ideal es que se asegure el capital humano y las condiciones de competitividad adecuadas para que la población esté preparada, considerando las exigencias que tendrán las empresas que se instalarán.²⁴³

Una mejor apuesta para el desarrollo de ZEE serían las Zonas 3.0 o de tercer nivel en zonas con mayor nivel de desarrollo industrial, como lo explico en el capítulo anterior. La decisión estratégica sobre la ubicación geográfica de las ZEE no parece muy clara. La experiencia internacional ha demostrado que las zonas tienden a ser más exitosas cuando se encuentran más próximas a mercados con un gran número de consumidores, un alto número

²⁴² Esquivel, Gerardo, y Huerta Pineda, Alejandra, "Las zonas económicas especiales en el sur del país a la luz de la experiencia internacional", *Pluralidad y Consenso*, volumen 6, número 27, Senado de la República, México, 2016, p. 183.

²⁴³ Orozco Plascencia, José Manuel, op. cit., p. 31.

de productores y capital humano.²⁴⁴ Por lo que coincido con Villareal cuando concluye:

Las zonas libres deben impulsar la instalación de parques tecnológicos especializados en áreas de innovación y desarrollo tecnológico, pero también para la pequeña y mediana industria desarrollar clústeres y centros de innovación y desarrollo tecnológico que les permitan al conjunto tener soporte tecnológico para desarrollar su actividad e insertarse en la manufactura... La nueva generación de zonas libres tiene que trabajar y profundizar más en la integración de la cadena global de valor a nivel mundial en el comercio y de los cinco eslabones que la integran: innovación, cadena de proveeduría, manufactura, logística y distribución y comercialización; los eslabones clave son los de innovación y logística y distribución.²⁴⁵

Para el Poder Legislativo no quedan claros los propósitos del Poder Ejecutivo en desarrollar las ZEE, sin embargo, aprobó la LFZEE con un afán de colaboración entre Poderes.²⁴⁶ Por lo que podemos considerar a las ZEE como resultado secundario del Pacto por México.

Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y Leyes Reglamentarias.

El primero de junio del 2016 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE), como una herramienta para impulsar el

²⁴⁴ Gómez Zaldívar, Fernando, y Molina, Edmundo, "Zonas económicas especiales y su impacto sobre el desarrollo económico regional", *Revista Problemas del Desarrollo*, número 193, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2018, p. 29.

²⁴⁵ Villareal, René, op. cit., p. 200.

²⁴⁶ Candelas Ramírez, Roberto, op. cit., p. 40.

crecimiento económico sostenible. Sin embargo, esta ley solo comprende áreas que el gobierno federal considere cumplan con los siguientes requisitos:

1. *Incidencia de pobreza extrema*. La ZEE deberá ubicarse en alguna de las 10 entidades con mayor incidencia de pobreza extrema, de acuerdo con la información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;
2. *Ubicación geográfica estratégica*. Deberá establecerse en áreas que representen una ubicación estratégica para el desarrollo de la actividad productiva, debido a la integración de las vías de comunicación, que le permita tener una mayor conectividad hacia otros mercados tanto nacionales como internacionales.
3. *Sectores de producción*. Deberán prever la instalación de sectores productivos de acuerdo con las ventajas comparativas y vocación productiva presente o potencial de la Zona; y
4. *Número de habitantes*. Deberán establecerse en uno o más municipios cuya población conjunta, sea entre 50 mil y 500 mil habitantes.²⁴⁷

De acuerdo con el artículo 7, las ZEE podrán establecerse en alguna de las siguientes formas:

1. *Unitaria*: un solo conjunto industrial delimitado geográficamente, el cual es desarrollado un único Administrador Integral.
2. *Secciones*: varios conjuntos industriales ubicados en cualquier punto dentro de un polígono más amplio, y cada conjunto es desarrollado por un Administrador Integral.

²⁴⁷ Ortega Maldonado, Juan Manuel, y Martínez Regino, Roberto, op. cit., p. 91.

Actualmente existen siete ZEE en decretadas en México, todas en el sexenio pasado y correspondientes a los requisitos específicos de la LFZEE. Las zonas decretadas son las siguientes:

1. Coatzacoalcos Veracruz desde el 29 de septiembre del 2017,
2. Puerto Chiapas desde el 29 de septiembre del 2017,
3. Lázaro Cárdenas - La Unión desde el 29 de septiembre del 2017,
4. Salina Cruz desde el 19 de diciembre del 2017,
5. Progreso desde el 19 de diciembre del 2017,
6. Campeche desde el 18 de abril del 2018, y
7. Tabasco desde el 18 de abril del 2018²⁴⁸

Todas estas ZEE pertenecen a estados del sur del país, ya que como el mismo decreto lo indica solo incluyen a los diez estados con mayor incidencia de pobreza extrema, excluyendo de la ley a las Zonas de Procesamiento para la Exportación (ZPE)²⁴⁹ que se encuentran en su mayoría en los estados en frontera con los Estados Unidos de América.

El principal atractivo de esta ley son los beneficios fiscales para los inversionistas, consistentes en:

²⁴⁸ Diario Oficial de la Federación, México, 2017-2018.

²⁴⁹ Zonas de Procesamiento para la Exportación (llamadas también Zonas Francas Industriales o Zonas Francas de Exportación) (ZPE) Son Estados industriales destinados principalmente a mercados extranjeros. Ofrecen a las empresas condiciones de libre comercio y un entorno regulatorio liberal. En general, hay dos tipos de ZPE: una es de tipo integral, abierta a todas las industrias; otro es un tipo especializado, solo abierto para ciertos sectores o productos especializados.

1. Tasa del cero por ciento en el pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR) durante los primeros diez años de operación, y del cincuenta por ciento durante los siguientes cinco años.
2. Tasa del cero por ciento de Impuesto al Valor Agregado (IVA)
3. Cuotas patronales del Instituto Mexicano del Seguro Social de cincuenta por ciento durante los primeros diez años y veinticinco por ciento en los cinco años subsecuentes.²⁵⁰

El lenguaje de la ley no es muy claro al describir los beneficios fiscales, tal como lo indica el segundo párrafo del artículo 13 en el capítulo denominado “Incentivos Fiscales”:

En materia del impuesto al valor agregado los beneficios fiscales tendrán como propósito desgravar los bienes que se introduzcan a dichas Zonas, así como los servicios que se aprovechen en las mismas, cuando esas actividades se lleven a cabo por empresas residentes en México, actividades que estarán afectas a la tasa de 0%. Cuando los bienes que se introduzcan a las Zonas provengan del extranjero no deberán estar afectos al impuesto mencionado. Tratándose de extracción de bienes de las Zonas para introducirse al resto del país, dicha introducción estará afectá a la tasa general de pago. Si se extraen los bienes y se destinan al extranjero, tal operación no tendrá efecto alguno en el impuesto al valor agregado. Tratándose de las actividades que se realicen al interior de las Zonas no se considerarán afectas al pago del impuesto al valor agregado y las empresas que las realicen no se

²⁵⁰ Diario Oficial de la Federación, México, 2018.

considerarán contribuyentes de dicho impuesto, por lo que hace a dichas actividades.

Se entiende que aplica la excepción de impuesto al valor agregado (IVA) en la importación, pero no es claro en la exportación. Sin embargo, queda claro que las ZEE tendrán beneficios por impuestos derivados de las importaciones.

El plan de cada una de las ZEE prevé un enfoque de actividad económica distinto para cada zona, usando la infraestructura de transporte preexiste y aplicando estímulos para la inversión extranjera directa (IED). La expectativa es que muchas de ellas realicen actividades energéticas, tal es el caso de Tabasco, Campeche, Coatzacoalcos y Lázaro Cárdenas- La Unión. Así durante la Tercera Declaratoria de las Zonas Económicas Especiales, el presidente Enrique Peña Nieto anunció que la Banca de Desarrollo cuenta con 50 mil millones de pesos para apoyar a las empresas que inviertan en las Zonas Económicas Especiales mexicanas.²⁵¹

El éxito de las ZEE en México dependerá de las metas que el gobierno federal proponga para cada una de ellas. Así como lo menciona Zeng:

“Sin embargo, es importante tener en cuenta que las zonas económicas especiales solo deben utilizarse para abordar fallas del mercado o restricciones vinculantes que no pueden abordarse mediante otras opciones. Si las limitaciones se pueden abordar a través de reformas a nivel nacional, incentivos sectoriales o enfoques universales, entonces las zonas pueden no ser necesarias... Las ZEE exitosas pueden atraer a un gran número de empresas multinacionales y nacionales, y hacer grandes

²⁵¹ Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, 2018, México. <https://www.gob.mx/zee/articulos/la-banca-de-desarrollo-cuenta-con-50-mil-millones-de-pesos-para-financiamiento-de-las-zee>

contribuciones a la inversión empresarial, la generación de empleo y el desarrollo económico. En China, las estimaciones muestran que las zonas económicas especiales (incluidos varios parques industriales) representan más de 30 millones de empleos y aproximadamente el 22 por ciento del PIB nacional, el 46 por ciento de la inversión extranjera directa y el 60 por ciento de las exportaciones”²⁵²

Como resultado de los esfuerzos del Gobierno Federal, Casilda Béjar nos relata que tras la reunión bilateral México-China, en la cumbre G20 en Hangzhou, los días 4 y 5 de septiembre del 2016, el presidente Xi Jinping expuso su interés en las ZEE en México. El mandatario chino, confió en que su país pueda unirse a México para consolidar la confianza mutua, una integración más profunda de sus intereses y promover el intercambio uno a uno, además de que ejerza su influencia en la región, para promover las relaciones de China.²⁵³

Consideraciones extraeconómicas de las ZEE en México.

Independientemente de los elementos cuantitativos, estadística y análisis de estos nos otorgue el área económica, existen factores que influyen en las inversiones, tal como lo indicaba en el capítulo anterior. La seguridad de las inversiones a largo plazo se ve afectada por haberes culturales, políticos y sociales. Dos puntos de importancia son la seguridad pública, la corrupción y la incertidumbre política.

Seguridad Pública y corrupción. En términos de seguridad, destaca la situación de los Estados de Guerrero, Michoacán y Oaxaca que, de acuerdo

²⁵² Zeng, Douglas Zhihua, *op. cit.*, pp. 4.

²⁵³ Casilda Béjar, Ramón, *op. cit.*, pp. 32-33.

con la “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad 2015 (ENVIPE 2015)”, cuentan con tasas de incidencia delictivas altas. La violencia e inseguridad son problemas que están lejos de estar resueltos y dificultan la capacidad de producir y transportar bienes dentro de las ZEE. La presencia de grupos del crimen organizado y las altas tasas de criminalidad representan costos que no necesariamente se verán compensados por los beneficios fiscales y de inversión dentro de las ZEE.²⁵⁴

El expresidente Enrique Peña Nieto, al proponer el modelo de las ZEE para impulsar el desarrollo de Estados como Guerrero, donde se dio la desaparición de los normalistas de Ayoztinapa²⁵⁵, señaló que: “La mayoría de los conflictos sociales y políticos más graves del país, tienen su origen, precisamente, en la falta de desarrollo”.²⁵⁶

En una conferencia en 2016 el Diputado Amado Cruz Malpica, destacó la corrupción de autoridades en los tres niveles de gobierno y la presencia del crimen organizado, asentado en la zona. Hay capacidad muy limitada para acciones gubernamentales intersectoriales necesarias y la infraestructura regional es muy débil. En cuanto a las amenazas para el proyecto, el legislador electo mencionó que se atraerá población de otros lugares sin planeación, habría colapso de los servicios públicos, de la seguridad y conflictos con las políticas de las empresas.

El 1 de diciembre del 2018 inicia la presidencia de Andrés Manuel López Obrador encabezando un cambio político significativo mismo que llama “La Cuarta Transformación”, y su partido Movimiento de Renovación Nacional

²⁵⁴ Casilda Béjar, Ramón, *op. cit.*, pp. 16-17.

²⁵⁵ El caso de los “43 de Ayoztinapa” o “La desaparición forzada de Iguala” de 2014 fue una serie de episodios de violencia ocurridos durante la noche del 26 de septiembre y la madrugada del 27 de septiembre del 2014, en el que la policía municipal y estatal de Iguala, Guerrero, persiguió y atacó a estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayoztinapa a los cuales acusaban de haber tomado de forma ilegal autobuses en la terminal local. En dicho enfrentamiento habrían resultado heridos periodistas y civiles. Los hechos dejaron un saldo de al menos 9 personas fallecidas, 43 estudiantes desaparecidos de esa escuela normal rural y 27 heridos.

²⁵⁶ Casilda Béjar, Ramón, *op. cit.*, p. 19.

(MORENA) como mayoría en el Congreso de la Unión, liderean una agenda que nombraba “Paz y Seguridad” incluía abatir la inseguridad con una Guardia Nacional. Dicha organización parcialmente militarizada será la apuesta contra el narcotráfico y la inseguridad.

En abril del 2019, el Senado de la República aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. La Estrategia Nacional de Seguridad Pública contempla ocho puntos:

1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia;
2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar;
3. Pleno respeto y promoción de los derechos humanos;
4. Regeneración ética de sociedad;
5. Reformular el combate a las drogas;
6. Empezar la construcción de la paz;
7. Recuperación y dignificación de centros penitenciarios, y
8. Reforma radical del sistema de seguridad pública.²⁵⁷

El presidente también ha declarado una guerra contra la corrupción, declarando que es el primer objetivo de su presidencia. Sin embargo, no hay acciones claras contra los actos de corrupción. Explica Gerardo Carrasco, director de Litigio Estratégico de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), tras la conferencia Corrupción y Ecocidio en México:

No hemos visto resultados, desgraciadamente se ha identificado que desde las conferencias mañaneras se señalan culpables y con base en

²⁵⁷ Revista Proceso, abril 2019. <https://www.proceso.com.mx/581307/senado-aprueba-la-estrategia-nacional-de-seguridad-publica-del-gobierno-de-amlo>

ello se inician investigaciones, pero hasta el momento no hemos visto avances respecto al combate a la corrupción²⁵⁸

El costo de la alternancia política

Durante la campaña para la presidencia de Andrés Manuel López Obrador no hubo mención de las ZEE, sin embargo, se consideraron un choque de intereses en las zonas decretadas y los recursos asignados. Así, aquello que era una garantía para las inversiones, la existencia de una ley fue inactivada.

En el mes de abril del 2019, el presidente declaró que las ZEE desaparecerían, ya que no cumplieron la función para que fueran creadas. En su lugar se priorizarán los proyectos de desarrollo regional, como el Tren Maya, la refinería Dos Bocas y el Corredor Transístmico. El presidente López Obrador ha considerado como el proyecto de las ZEE como un derroche ineficiente que no ha producido ningún beneficio. Sin embargo, en la experiencia internacional las ZEE atienden a planes integrales y racionales con resultados a largo plazo. Al no existir instalación de empresas en las ZEE, es imposible medir los resultados obtenidos.

En el estudio previo al proyecto de las ZEE claramente se identificó que el mayor riesgo se encontraba en garantizar las inversiones en caso de una transición política, por lo que el proyecto incluía un cuerpo normativo compuesto de una ley y un reglamento, en conjunto con acuerdos intersecretariales cubriendo vertical y horizontalmente los actores gubernamentales y la iniciativa privada. Sin proveer una solución real a la garantía de las inversiones.

²⁵⁸ Forbes, abril del 2019. <https://www.forbes.com.mx/sin-avances-estrategia-de-amlo-contra-corrupcion-mcci/>

El balance de este proyecto es el siguiente: siete ZEE decretadas en ocho estados, cartas de intención de municipios y entidades avaladas por Congreso y cabildos, convenios de coordinación entre órdenes de gobierno, así como los Lineamientos para el Otorgamiento de Permisos, Asignaciones y Autorizaciones.²⁵⁹

Para finales del 2019, se había cancelado la actuación AFDZEE que depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y reducido las actividades. Aunque reportes actuales han indicado que permanecían activos algunos contratos de diversos tipos, inclusive algunos de contratación de personal resultados de licitaciones autorizadas en el sexenio anterior.

En atención a las inversiones congeladas, algunos estados se pronunciaron en favor de promover sus propias ZEE, utilizando la infraestructura instalada y acercándose a los inversionistas interesados. Estas zonas no estarían al amparo de la LFZEE, ya que solo la autoridad federal podría designarlas.

Las ZEE en México como proyecto careció de una planeación adecuada, y aunque bien se entendían los riesgos no se tomaron suficientes acciones para garantizar las inversiones ante la incipiente transición política.

Como tal, las ZEE parecen ser una buena opción para algunas zonas con poca industrialización, mejora los niveles de ingresos e incrementa el bienestar general de las regiones del mundo donde su implementación ha sido exitosa. En China, las ZEE son parte del proyecto económico, donde toda la maquinaria del Estado funciona en todos sus niveles, vertical y horizontalmente, en virtud de los proyectos de las ZEE.

Parte del éxito global de las ZEE es que requieren de una planeación integral y de compromiso político, donde todos los actores funcionan en virtud del proyecto. En México, el proyecto fracasó por que no hubo compromiso

²⁵⁹ El economista, abril del 2019 <https://www.economista.com.mx/estados/AMLO-pone-fin-a-Zonas-Economicas-Especiales-20190426-0026.html>

político para continuar con el mismo. Las zonas son consideradas parte de un viejo régimen político neoliberal y por ende estigmatizadas como de poca utilidad para el proyecto de nación del gobierno actual. Parte de la ideología de la *Cuarta Transformación* es derrocar las imágenes del viejo régimen, en las políticas públicas en materia económica el neoliberalismo se ha convertido en enemigo a vencer, y las ZEE su último bastión. Donde la mera idea de que en dos años el proyecto no ha visto resultados denota el profundo desconocimiento del fenómeno económico, ya que las ZEE tienen una vigencia de mas de 30 años en todos los continentes y con una diversidad enorme, cuyos resultados medibles suponían que el caso de México sería un éxito.

El 19 de noviembre del 2019 se publica el 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 2018.²⁶⁰ Que en su considerando indica:

Zonas Económicas Especiales se establecieron con el objeto de impulsar el crecimiento económico sostenible que, entre otros fines, reduzca la pobreza; permita la provisión de servicios básicos y expanda las oportunidades para vidas saludables y productivas, en las regiones del país que tengan mayores rezagos en el desarrollo social a través del fomento a la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población; ...

²⁶⁰ Diario Oficial de la Federación, "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." *19 de noviembre del 2019*, Vespertino, Secretaría de Gobernación, México, 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579365&fecha=19/11/2019

...Que no obstante lo anterior, desde sus Declaratorias como Zonas Económicas Especiales las mismas 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.²⁶¹

Refiere a que el mismo gobierno federal y su autoridad responsable designada no designaron este puesto. El gobierno federal también menciona que no se han reportado resultados en las zonas, tal como lo indica el decreto:

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;

Que, si bien se celebraron algunos Convenios de Coordinación con las entidades federativas, tal y como lo prevé la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, también lo es que a la fecha los firmantes no han realizado compromiso alguno que derive de los Convenios, que comprometa la operación o continuidad de las Zonas Económicas Especiales;

Que en los Dictámenes emitidos por la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, en la parte relativa a la viabilidad de los proyectos para el establecimiento de las Zonas, se estableció que el alcance de los objetivos dependía de múltiples factores, entre ellos: las inversiones para mejorar diversos aspectos de desarrollo en las Zonas; el establecimiento de empresas con encadenamientos productivos con las

²⁶¹ Diario Oficial de la Federación, *Ídem*.

actividades económicas preexistentes en las Áreas de Influencia; la participación de los sectores social y privado para impulsar los proyectos que se llevarían a cabo en las mismas, así como la suficiencia de recursos presupuestarios; sin embargo, por las consideraciones antes mencionadas, se advierte que lo aquí previsto no ha podido llevarse a cabo;²⁶²

Por último, el gobierno federal indica que considera que los recursos podrían ser mejor utilizados en otras áreas y proyectos, por lo que decide *reorientar*, tal como indica en el decreto:

Que por otra parte, la presente Administración ha hecho evidente la necesidad de reorientar el modelo de desarrollo, redimensionar y relocalizar las prioridades de la inversión pública, de tal manera que puedan darse las condiciones indispensables para generar el gran impulso que desde hace décadas se requieren en las distintas regiones del país, tan es así que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 incluye proyectos regionales fundamentales como: el Tren Maya, el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec y el Programa Zona Libre de la Frontera Norte, con los cuales se pretende, entre otros supuestos, impulsar el crecimiento económico y el desarrollo sostenible; crear zonas libres para atraer inversiones del sector privado y propiciar el ordenamiento territorial de la región;²⁶³

Estas consideraciones concluyen indicando que la infraestructura y recursos se utilizarán en los proyectos impulsados por el gobierno federal:

²⁶² Diario Oficial de la Federación, *Ídem*.

²⁶³ Diario Oficial de la Federación, *Ídem*.

Que asimismo, dichos proyectos regionales permitirán aprovechar la infraestructura existente en el país, entre otras, la vía troncal férrea del sureste, y

Que derivado de las circunstancias descritas en los considerandos que anteceden, y tomando en cuenta que a la fecha no se encuentran operando las Zonas Económicas Especiales, se considera necesario hacer más eficiente la utilización de los recursos públicos e impulsar el crecimiento económico sostenible, replanteando condiciones que hagan propicio el desarrollo y bienestar colectivo bajo una política de austeridad y racionalidad, he tenido a bien expedir el siguiente.²⁶⁴

El presidente Andrés Manuel López Obrador ha justificado la cancelación de dichas zonas declarando “eran supuestamente para ayudar, pero nunca hicieron nada por ayudar. Hicieron negocios, compraron terrenos y derrocharon recursos, no se benefició en nada”. Ávila anota atinadamente en la cronología de los eventos, que posteriormente se relanzó la zona del Istmo de Tehuantepec a través de la formulación de un corredor interoceánico y el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec.²⁶⁵

El Decreto del 14 de junio del 2019 que crea el organismo público descentralizado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec indica que el objetivo es:

... proveer las condiciones para que la actividad del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el

²⁶⁴ Diario Oficial de la Federación, *Ídem*.

²⁶⁵ Ávila, Agustín, *Op. cit.*, pp.130-131.

desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales;²⁶⁶

Dicho corredor comprende lo que fue las cancelada ZEE de Coatzacoalcos y ZEE de Salina Cruz, usando la parte de infraestructura del proyecto y denominándolo un corredor, donde el gobierno federal ha creado este organismo que será un administrador. Tal como lo indica el decreto

Que el Estado mexicano considera prioritario el desarrollo regional del Istmo de Tehuantepec y para ello tiene el propósito de alentar y proteger la actividad económica que realicen los particulares, específicamente el comercio internacional que se efectúa en los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, en el transporte ferroviario y en la producción de bienes y servicios con mayor valor agregado;

Que para incrementar el comercio exterior en los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz es necesario llevar a cabo la instrumentación de una plataforma de logística que permita su interconexión eficaz a través del servicio ferroviario;

Que la instalación de esta plataforma logística en el Istmo de Tehuantepec, permitirá contar con una infraestructura nodal que eliminará las fallas e ineficiencias en las cadenas de transporte, almacenamiento y distribución, para facilitar la movilidad de bienes entre los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, ofreciendo

²⁶⁶ Diario Oficial de la Federación, "DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado, denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec." *14 de junio del 2019*, Secretaría de Gobernación, México, 2019.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562774&fecha=14/06/2019

servicios con mayor valor agregado, tanto al comercio exterior como al interior,²⁶⁷

Se continúa viendo estas zonas como ZPE, donde el objetivo es la exportación. Mas no considero que se una mala propuesta. Sin embargo, no es un proyecto integral que atienda los mercados locales y globales. En pocas palabras el gobierno federal será un administrador de los puertos y líneas ferroviarias que crearán una especie de canal terrestre para la conexión interoceánica. Es probable que empresas busquen asentarse en las proximidades, y que las industrias se desarrollen en los términos de la legislación existente.

Es muy importante considerar que en el supuesto de que la LFZEE y su reglamento continúen vigentes, como lo están, los gobiernos federales futuros podrían reactivar el proyecto. Lo cierto es que la IED interesada en el proyecto se ha perdido casi por completo y la estrategia para garantizar las inversiones por medio de cuerpos de leyes fue parte del fracaso. Es necesario resolver y encontrar mecanismos legales que garanticen la inversión resistente a las transiciones políticas.

¿FRACASARON LAS ZEE EN MÉXICO?

En el segundo capítulo abordamos un análisis sobre los obstáculos en el establecimiento de ZEE, en el que Zeng²⁶⁸ enlista pertinentes puntos para tener en cuenta que podrían tener calificaciones negativas y derivar en el fracaso de la zona. Propongo analizar estos puntos en concordancia con el caso de las ZEE en México:

²⁶⁷ Diario Oficial de la Federación, *Ídem*.

²⁶⁸ Zeng, Douglas, *op. cit.* p. 19

- *Marcos legales, regulatorios e institucionales problemáticos.* La LFZEE y el RLFZEE se encontraban vigentes y aplicables, las instituciones y autoridades igual se encontraban en funciones
- *Mal ambiente de inversión.* El costo de hacer negocios es alto, y los procesos burocráticos, lentos e ineficientes. Sin embargo, el uso de la Ventanilla Única es una realidad para las empresas.
- *La falta de planificación estratégica y la falta de adopción de un enfoque impulsado por la demanda.* El enfoque estaba impulsado por una agenda política, en especial en materia energética, además la planeación estratégica era oscura o no había objetivos claros.
- *Infraestructura inadecuada.* Proyectos para el mejoramiento de la infraestructura se encontraban en pie.
- *Falta de know-how operacional para la administración de zonas.* Existía falta de experiencia, los objetivos y actividades que realiza la autoridad que administra la zona no eran claros y creó problemas en la capacidad de implementación.
- *La falta de coherencia de las políticas y la incapacidad de los gobiernos para mantener los compromisos con las zonas.* La zona enfrentó incertidumbre y dificultad cuando un nuevo gobierno que no reconoció plenamente el potencial de la zona económica o no reconoció plenamente los compromisos asumidos por el gobierno anterior. No existió un compromiso fuerte y de largo plazo.
- *La falta de abordar los problemas de adquisición y reasentamiento de tierras.* Algunos autores comentan sobre problemas en la adquisición de terrenos ejidales y otros que fueron expropiados para la creación de zonas. A la fecha no tengo pruebas contundentes de que las adquisiciones hayan tenido efectos adversos.

En general podemos observar algunos obstáculos plenamente identificados, en especial sobre la coherencia política y la incapacidad de mantener los compromisos en las zonas. Por otra parte, el ambiente de inversión no es óptimo, ya que los procesos burocráticos y los requerimientos para establecer una empresa del ramo industrial son costosos y largos en tiempo. Finalmente, había obscuridad al establecer los objetivos del proyecto, de un inicio los legisladores declararon no entender el proyecto, pero apoyarlo por interés político. Los hacedores de política deben conocer a cabalidad el proyecto integral para crear los instrumentos idóneos y sean fácilmente aplicables. No sorprende que una variable no física como lo es el compromiso político sea la clave que determina el éxito del proyecto.

No obstante, en el norte del país, donde ya existen ZPE con éxito moderado, presume un área de oportunidad para desarrollar otro nivel de ZEE. Una zona mas especializada, como una evolución natural de la industria, donde atienda a las necesidades de los mercados globales y locales, como pueden ser Ecoparques Industriales o Zonas Económicas de Alta Tecnología. El descuido de la industria en el norte y el fracaso de las ZEE resulta en la pérdida de competitividad frente a los mercados globales y la incapacidad de abastecer el mercado nacional.

VIII. LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO

La zona fronteriza con Estados Unidos es una de las regiones con mayor tradición en el sector manufacturero, esta región está conformada por seis entidades federativas: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Geográficamente representan el 40.5 por ciento de la superficie terrestre del país; concentran el 17.7 por ciento de la población a nivel nacional; y tienen una aportación al Producto Interno Bruto (PIB) del 22.2 por ciento (INEGI, 2015).

Dentro de los estados fronterizos existen ciudades y zonas metropolitanas (ZM) donde se concentra la mayoría (cuatro de cada cinco industrias) de la actividad manufacturera. Las ciudades y ZM con mayor representatividad fueron las siguientes: Zona Metropolitana de Tijuana (ZMT); Hermosillo, Sonora; Juárez, Chihuahua; Chihuahua, Chihuahua; Zona Metropolitana de La Laguna (ZML); Zona Metropolitana de Saltillo (ZMS); Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) y Reynosa, Tamaulipas²⁶⁹.

A. ESTIMULOS FISCALES PARA LA REGIÓN FRONTERIZA NORTE

El 31 de diciembre de 2018 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de estímulos fiscales región frontera norte, en donde se otorgaron estímulos fiscales en materia de impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado, a los contribuyentes que contaran con domicilio fiscal, sucursal, agencia o establecimiento dentro de la región frontera norte, el cual entró en vigor el 1 de enero de 2019, con una vigencia de aplicación durante 2019 y 2020.²⁷⁰

El gobierno federal justifica la expedición de este decreto y su aplicación en la frontera norte de México a la incidencia delictiva en relación a la pérdida de competitividad en los mercados internacionales y específicamente ante China, tal como lo indican los considerandos del decreto:

²⁶⁹ Zona Metropolitana de Tijuana (ZMT): Tijuana, Rosarito y Tecate; Zona Metropolitana de La Laguna (ZML): Torreón, Gómez Palacio y Lerdo; Zona Metropolitana de Saltillo (ZMS): Saltillo y Ramos Arizpe; Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM): Monterrey, Apocada, Cadereyta Jiménez, García, San Pedro Garza García, Gral. Escobedo, Guadalupe, Juárez, Salinas Victoria, San Nicolás de los Garza, Santa Catarina y Santiago.

²⁷⁰ Diario Oficial de la Federación, "Decreto pde estímulos fiscales región frontera", Secretaría de Gobernación, México, 31 de diciembre del 2018.

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547485&fecha=31/12/2018

Que en los últimos años, los municipios más cercanos a Estados Unidos de América, en especial aquellos con puentes fronterizos, han presentado altos y crecientes índices de homicidios, lo cual se corrobora con la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía que muestra que la brecha de dichos sucesos entre los municipios de la frontera norte y el resto del país ha venido creciendo en los últimos años. Mientras que en 2015, en los municipios de la frontera norte la tasa promedio de homicidios era de 26.2 por cada 100 mil habitantes, en el resto del país la cifra era de 17.8 y para 2017, estas cifras fueron 50.4 por cada 100 mil habitantes para frontera y 26.3 para el resto del país;

Que la actividad económica de la franja fronteriza norte ha experimentado choques negativos, especialmente relacionados con la entrada de China como un competidor comercial relevante en la industria manufacturera. Un estudio reciente realizado por Dell et al. (2018) estima que en México hay una disminución de una desviación estándar en el empleo proporcionado por las empresas del sector manufacturero lo cual incrementa la tasa de homicidios en 5.4 por cada 100 mil habitantes. La alta concentración de la industria manufacturera en la zona fronteriza ha hecho que ésta se vea afectada por la combinación de baja generación de empleo e incrementos en la violencia. En los municipios colindantes con la frontera norte, la tasa de empleo registrado por los censos económicos bajó aproximadamente en 2 puntos porcentuales entre 2010 y 2015;²⁷¹

²⁷¹ *Ídem.*

Este decreto estableció una cantidad razonables de estímulos, como una tasa disminuida del 8%, sin embargo, los mecanismos institucionales para acceder los beneficios del estímulo fueron oscuros. Entre la población inicialmente parecía complicado el nivel de requerimiento para registrarse en el padrón de contribuyentes beneficiados por el estímulo, por lo que tuvo un éxito mediano y fue principalmente usado por las empresas prestadoras de servicio. A medida que transcurrió finales del 2019 la autoridad tuvo un acercamiento a los contribuyentes interesados a fin de esclarecer criterios y procesos, facilitando el empadronamiento.

No obstante, el 30 de diciembre del 2020, de publicó en el Diario Oficial de la Federación el DECRETO por el que se modifica el diverso de estímulos fiscales región fronteriza norte, a través del cual se amplía hasta el 31 de diciembre de 2024 la aplicación de los estímulos fiscales en materia de ISR e IVA.²⁷²

Los beneficios consistenten en la disminución de la carga fiscal referente al impuesto al valor agregado (IVA) relativo a los bienes o servicios que se entreguen o presten en dichas regiones y al impuesto sobre la renta (ISR) de las empresas y personas físicas con actividad empresarial en las citadas zonas fronterizas. Este beneficio consiste en un crédito fiscal equivalente al 50% del IVA que, como una facilidad, se aplicará en forma directa sobre la tasa de 16%, a fin de que resulte una tasa disminuida de 8%, siempre que el local o establecimiento de la persona contribuyente que la aplique esté dentro de la región fronteriza norte o sur del país y que la entrega del bien o servicio sea dentro de dichas regiones.²⁷³

²⁷² Diario Oficial de la Federación, “DECRETO por el que se modifica el diverso de estímulos fiscales región fronteriza norte.”, Secretaría de Gobernación, México, 30 de diciembre del 2020.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609181&fecha=30/12/2020

²⁷³ Servicio de Administración Tributaria, “Beneficios fiscales para las fronteras norte y sur”, Gobierno de México, México, 2021.

<https://www.gob.mx/sat/prensa/beneficios-fiscales-para-las-fronteras-norte-y-sur009-2021>

En cuanto al ISR, este estímulo consiste en un crédito fiscal equivalente a la tercera parte del ISR causado en el ejercicio o en los pagos provisionales, el cual se acreditará contra el impuesto causado en el periodo de que se trate; esto permitirá que las y los contribuyentes, personas físicas y morales, que realicen actividades empresariales en las regiones fronterizas norte y sur, paguen solamente las dos terceras partes del impuesto sobre la renta causado por los ingresos obtenidos por la realización de actividades en dichas regiones.²⁷⁴

La autoridad refiere que los beneficios están orientados a estimular y aumentar la inversión; mejorar y reactivar la economía doméstica regional y, de esta manera, elevar los ingresos con motivo de una mayor actividad económica; multiplicar el número de empleos; atraer al turismo al ofrecer amplia diversidad de servicios y productos de alta calidad; crear condiciones y medios efectivos para atraer la inversión y, con ello, generar riqueza y bienestar para la población, con una visión de futuro basada en lograr una economía sólida y, por ende, incrementar la recaudación fiscal.²⁷⁵ Sin embargo, estos estímulos solamente equiparan las tasas de impuestos de algunas regiones de la frontera, no son una medida integral de estímulo a la inversión, como tal es una política tibia, por decirlo de una manera.

En la nueva normalidad, en la presente Pandemia, se requieren medidas mas contundentes para promover la inversión. En el mejor de los casos éstos estímulos han impedido la perdida de capital e inversión ya instalada, pero no hace mas para promover inversión nueva a la franja fronteriza que ha sufrido los estragos de la Pandemia. No obstante, me parece prudente recalcar que actualmente no se cuenta con programas de ZL, ZF u otra zona, existe una idea errada de que la frontera norte de México tiene una zona de libre o zona franca, como lo fue en algún momento en el siglo pasado. La frontera

²⁷⁴ Servicio de Administración Tributaria, *Op. cit.*

²⁷⁵ *Ídem.*

históricamente tiene una relación muy estrecha con los vecinos del norte, sin embargo como parte de México la percepción es que se vive en el abandono, es una percepción general y no *de facto*.

CONSIDERACIONES DEL TRATADO ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ (T-MEC)

Durante la campaña presidencial de Donald Trump en los EE.UU. se consideraron medidas que deberían tomarse durante los primeros cien días de su administración,²⁷⁶ uno de ellos fue renegociar o en su caso denegar el TLCAN. Una mala negociación habría implicado pérdidas importantes a las economías de los países.

Es importante recalcar que el TLCAN es un tratado celebrado al amparo de la excepción que contempla el artículo XXIV del GATT al principio de la nación más favorecida, como lo expliqué anteriormente.

Así el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) es un nuevo tratado de libre comercio para América del Norte que sustituye al TLCAN. En su artículo 1.1. establece una zona de libre comercio, de conformidad con el artículo XXIV del GATT.²⁷⁷

²⁷⁶ Cruz Barney, Oscar; Reyes Díaz, Carlos H., *El T-MEX/USMCA: Solución de controversias, remedios comerciales e inversiones*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2018.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5499/8.pdf>

²⁷⁷ Ídem

CAPÍTULO CUARTO: UNA ZONA ECONÓMICA ESPECIAL EN BAJA CALIFORNIA

SUMARIO: *I. La industria en Baja California. II. Marco legal requerido. III. Proyecto integral. IV. Resultados esperados.*

A fin de concluir si una ZEE en Baja California sería posible es necesario analizar las capacidades productivas de la región con el objetivo de identificar las oportunidades de diversificación y sofisticación industrial que posee, como punto clave de la primera etapa de implementación del proyecto. Bajo el análisis sistémico de las capacidades productivas locales, es posible generar un diagnóstico detallado de sus estructuras económicas y de las oportunidades de transformación que surgen a partir de estas.

Los resultados de este primer análisis son una base sólida para la toma de decisiones sobre el tipo de actividades que deben atraerse o generarse en la región, así como para el diseño de políticas públicas encaminadas a potenciar su competitividad mediante la explotación de las ventajas comparativas locales, lo que finalmente puede contribuir a la transformación estructural de la economía del estado.

Utilizando la metodología de complejidad económica y la información de la población estatal ocupada a nivel de clasificación económica mas desagregado de los censos económicos, se infiere sus capacidades productivas mediante la identificación de las clases de actividad económica en las que cada uno esta especializado.²⁷⁸

²⁷⁸ Gómez Zaldívar, Fernando, Molina, Edmundo, Flores, Miguel, y Gómez Zaldívar, Manuel de Jesús. "Complejidad económica de las zonas económicas especiales en México: Oportunidades de diversificación y sofisticación industrial", *Revista de economía*, volumen 38, número 1, México, 2019, pp. 1-40 <https://doi.org/10.29105/ensayos38.1-1>

Este análisis nos permitirá identificar nuevas industrias viables para ser desarrolladas en el estado, así como cuales pueden contribuir a la acumulación de capacidades productivas que eleven el crecimiento económico local, pues a nivel internacional existe evidencia para afirmar que la medida de complejidad económica esta relacionada con el nivel de riqueza y la tasa de crecimiento de las regiones.

Sin en el afán de convertir esta tesis en un estudio de resultados de modelos económicos, quisiera voltear a verlos desde la óptica del derecho a fin de que los instrumentos normativos que conforman el marco legal de la propuesta estén robustecidos por la evidencia y no como mera teoría cualitativa. En el entendido de que las ZEE son proyectos que requieren una visión integral, preparada y racional, tal como lo mencioné en los primeros dos capítulos.

I. LA INDUSTRIA EN BAJA CALIFORNIA.

El estado de Baja California, ubicado al norte de México, como el resto de la frontera norte es considerado de alto desarrollo industrial, como grados de especialización industrial en electrónicos, productos metálicos, maquinaria y equipo.²⁷⁹ Dicho sector era identificado como “industria maquiladora de exportación”²⁸⁰ anteriormente, hoy la industria maquiladora y manufacturera de exportación.²⁸¹ El desarrollo de la industria manufacturera ha tenido una

²⁷⁹ MUNGARAY, Alejandro y CABRERA, Claudio. Especialización industrial y desarrollo empresarial en Baja California. *Región y sociedad* [online]. 2003, vol.15, n.27, pp.107-151. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252003000200004&lng=es&nrm=iso

²⁸⁰ ALONSO, Jorge; CARRILLO, Jorge y CONTRERAS, Óscar. Aprendizaje tecnológico en las maquiladoras del norte de México. *Frontera norte* [online]. 2002, vol.14, n.27, pp.43-82. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722002000100002&lng=es&nrm=iso

²⁸¹ Osorio Novela, Germán, Mungaray Lagarda, Alejandro, y Jiménez López, Edison. “La industria manufacturera de México: una historia de producción sin distribución”, *Revista CEPAL*, No. 131, Chile, 2020, p. 146. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45957/1/RVE131_Osorio.pdf

evolución histórica compartida con el resto de la república mexicana, sin embargo, la condición de frontera, como factor geográfico, favoreció el desarrollo industrial de la región.²⁸² Impulsada por el Programa Bracero, el cual mencioné anteriormente, el estado de Baja California ha sido un notable bastión del desarrollo industrial y la inversión extranjera directa (IED). Se clasifica como una economía tamaño intermedio en comparación con la de otros estados de la República.²⁸³

Es preciso indicar que en la entidad existen dos zonas metropolitanas: Tijuana y Mexicali. La zona metropolitana de Tijuana (ZMT) abarca los municipios de Tijuana, Playas de Rosarito y Tecate, mientras que la zona metropolitana de Mexicali (ZMM) solo incluye el municipio de Mexicali, capital del estado.²⁸⁴ Ambas zonas colindan con frontera con Estados Unidos de América y el estado vecino de California. Aunque en la entidad existen una gran variedad de actividades productivas la mas significativa es la manufacturera, es especial la de los productos electrónicos.²⁸⁵

Un factor importante en el análisis de su economía es el tamaño de su población, que es singularmente pequeña, y esto influye en la percepción del tamaño de su economía y de los ingresos per cápita.²⁸⁶

Con relación a la vocación exportadora de la entidad, la buena conectividad del perfil de Baja California es una prueba inequívoca de que existen muchas capacidades productivas en la entidad para desarrollar industrias de alto valor agregado. ²⁸⁷

²⁸² Ídem, p. 147

²⁸³ Castañeda, Gonzalo, *Reporte sobre la complejidad económica del estado de Baja California*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2017, p. 7

²⁸⁴ Castañeda, Gonzalo, *Op. cit.*, p. 4

²⁸⁵ Castañeda, Gonzalo, *Op. cit.*, p. 9

²⁸⁶ Castañeda, Gonzalo, *Op. cit.*, p. 8

²⁸⁷ Castañeda, Gonzalo, *Op. cit.*, p. 13-14.

A. Indicadores de bienestar

En el 2017, en el contexto socioeconómico nacional el estado de Baja California se situaba de forma favorable.²⁸⁸ Tomando en cuenta 11 indicadores de bienestar: salud, servicios públicos, educación, ingreso, pobreza, pobreza extrema, esperanza de vida, satisfacción con la vida, ocupación, informalidad laboral y vivienda. La entidad se situó en posiciones favorables en 6 indicadores: Gini²⁸⁹ del ingreso disponible de los hogares per cápita, tasa de pobreza, tasa de pobreza extrema, satisfacción con la vida, tasa de condiciones críticas de ocupación y tasa de informalidad laboral. Sin embargo, tiene datos desfavorables en tres indicadores: porcentaje de la población con acceso a los servicios de salud, esperanza de vida y porcentajes de vivienda con techos de materiales resistentes.²⁹⁰ Estas condiciones tangibles de bienestar van de la mano de la percepción subjetiva que tienen sus habitantes, es decir que quienes habitan la entidad se encuentran mas satisfechos con la calidad de vida que llevan que el promedio nacional. A la fecha estos datos se han mantenido mas o menos consistentes, en relación en el contexto nacional.

Los analistas concluyen que el estado tiene posibilidades de mejorar sus indicadores de bienestar al aumentar el tamaño de su economía, mediante políticas públicas que estimulen las exportaciones, el empleo formal y la productividad.²⁹¹ Por lo que en la última década los tres niveles de gobierno se han enfocado en atraer inversión extranjera a la entidad, ya que la actividad

²⁸⁸ Castañeda, Gonzalo, *Op. cit.*, p. 6.

²⁸⁹ El índice de Gini o coeficiente de Gini es una medida económica que sirve para calcular la desigualdad de ingresos que existe entre los ciudadanos de un territorio, normalmente de un país. El valor del índice de Gini se encuentra entre 0 y 1, siendo cero la máxima igualdad (todos los ciudadanos tienen los mismos ingresos) y 1 la máxima desigualdad (todos los ingresos los tiene un solo ciudadano). Este mismo concepto de desigualdad se puede entender gráficamente a través de la curva de Lorenz.

<https://economipedia.com/definiciones/indice-de-gini.html>

²⁹⁰ INEGI, OCDE, <https://www.inegi.org.mx/app/bienestar/default.aspx?ag=02>

²⁹¹ Castañeda, Gonzalo, *Op. cit.*, p. 8

manufacturera ha contribuido al bienestar de sus habitantes y al tamaño de la economía de la entidad.²⁹²

B. Capacidades productivas disponibles

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público identifica Capacidades Productivas como el conjunto de conocimientos tácitos que hacen posibles los procesos productivos de una economía regional.²⁹³ En un análisis de su estructura productiva se considera que Baja California es un estado con exportaciones muy diversificadas y con una ubicuidad²⁹⁴ promedio baja, es decir que tiende a exportar bienes que son sofisticados y que no son tan fáciles de producir.²⁹⁵

La buena conectividad del perfil de Baja California es una prueba inequívoca de que existen muchas capacidades productivas en la entidad para

²⁹² Castañeda, Gonzalo, *Op. cit.*, p. 9.

²⁹³ Se trata de insumos difíciles de transferir por medio del comercio internacional, la inversión extranjera directa, la compra de patentes u otros mecanismos. Su adquisición se realiza de forma local y suele involucrar procesos de aprendizaje relativamente lentos. Estas capacidades tienen que ver con insumos materiales y humanos pero también con la infraestructura física y el marco institucional de una sociedad. Cabe señalar que las capacidades productivas de una región no se pueden cuantificar directamente, por lo que se infieren por medio del indicador de complejidad económica que utiliza para su cálculo variables observables (producción, exportación, empleo).

²⁹⁴ La ubicuidad (o exclusividad) de un producto se calcula con el número de países que lo exportan competitivamente en los mercados internacionales —o que lo producen competitivamente en las regiones de un país para el caso del mapa de industrias—. Por lo tanto, la ubicuidad de los productos de una región es un indicador agregado que se define como la media aritmética de la ubicuidad de cada uno de los productos que son exportados competitivamente en la localidad.

Hausman, Ricardo, y Hidalgo, César A., *Country diversification, product ubiquity, and economic divergence*, Center for International Development at Harvard University, Estados Unidos de América, 2010, p. 2

²⁹⁵ Castañeda, Gonzalo, *Op. cit.*, p. 9-10.

desarrollar industrias de alto valor agregado.²⁹⁶ El reporte del *Atlas de Complejidad Económica*²⁹⁷ de México²⁹⁸ indica que:

“Un proceso orgánico de transformación tienen una probabilidad muy baja de ocurrir, en el futuro cercano, cuando en este tipo de visualizaciones se presentan los siguientes atributos: (i) los productos que podrían desarrollarse con mayor facilidad se encuentran a una distancia considerable de las capacidades disponibles en la región y (ii) los productos más factibles (i.e., ubicados a una menor distancia) son los que tienen niveles de complejidad más reducidos. En otras palabras, cuando la nube de productos se encuentra relativamente retirada del eje vertical y ésta presenta una forma oval con pendiente positiva es de dudarse que se produzcan cambios estructurales de fondo sin la implementación de políticas industriales y mecanismos de coordinación.”²⁹⁹

²⁹⁶ Castañeda, Gonzalo, *Op. cit.*, p. 15.

²⁹⁷ Indicador que mide el grado de sofisticación de las capacidades productivas de una región a partir de la diversidad y ubicuidad (o exclusividad) de sus productos o sus exportaciones. Se dice que una región presenta una estructura económica compleja cuando tiene una economía relativamente diversificada y produce (o exporta) competitivamente bienes que muy pocos lugares producen. Un buen número de las industrias de estas regiones complejas son muy productivas y tienen un valor agregado relativamente alto, por lo que el ingreso per cápita y los salarios promedio de la economía suelen ser altos. En esta y las demás definiciones del glosario, la competitividad se define mediante el concepto de Ventaja Comparativa Revelada (VCR); por lo tanto, el término competitividad que se utiliza en la literatura de la complejidad no es equivalente al de eficiencia.

En el Atlas de la Complejidad Económica de México se hace una diferencia entre la complejidad económica a partir de las exportaciones y la complejidad económica a partir de los sectores. La discrepancia entre estos dos indicadores se debe al tipo de información que se utiliza para su cálculo. Mientras que la complejidad a partir de las exportaciones considera las mercancías que se comercian internacionalmente y se registran en el Sistema Armonizado, la complejidad a partir de los sectores hace referencia a todos los sectores de la economía mexicana (según la clasificación SCIAN) que generan empleo formal y, por ende, que registran a sus trabajadores en el IMSS.

²⁹⁸ <https://www.gob.mx/productividad/documentos/atlas-de-complejidad-economica-de-mexico-179425>

²⁹⁹ Castañeda, Gonzalo, *Op. cit.*, p. 29.

Si la sociedad y los hacedores de política optaran por una transformación radical de la economía, se tendrían que emprender políticas industriales de gran calado para coordinar las acciones de los agentes económicos dispersos.³⁰⁰

Con relación a las diferencias entre las zonas metropolitanas, estas son similares en cuanto a la factibilidad de una transformación orgánica, aunque el nivel de sofisticación es superior en la ZMT. No obstante, la evidencia empírica del propio Atlas sugiere que la viabilidad de una transformación orgánica no necesariamente significa que un cambio radical en la estructura productiva regional se va a materializar.³⁰¹ Por lo tanto, la aplicación de una política pública dirigida a la explotación de productos más complejos y estratégicos resulta imprescindible si se quiere contar con una economía más sofisticada que apuntale el bienestar de la población.³⁰²

Los datos y las herramientas visuales del Atlas indican que las capacidades productivas del estado son relativamente abundantes, pero no lo suficiente como para producir una profunda dinámica de cambio.³⁰³ A falta de una estructura productiva con mayor peso en productos estratégicos, la entidad no ha podido desarrollar nuevas industrias y clústeres que le permitan generar ramificaciones atractivas y, por ende, lograr un crecimiento sostenido.³⁰⁴

El gran reto para la entidad es implementar políticas industriales focalizadas que propicien el surgimiento de industrias estratégicas, lo cual permitiría abrir el mayor número posible de oportunidades y, de esta manera,

³⁰⁰ Castañeda, Gonzalo, *Op. cit.*, p. 32.

³⁰¹ Castañeda, Gonzalo, *Op. cit.*, p. 33.

³⁰² Castañeda, Gonzalo, *Op. cit.*, p. 34.

³⁰³ Índice de Complejidad Económica, DataMéxico-Secretaría de Economía. <https://datamexico.org/es/eci/explore>

³⁰⁴ Castañeda, Gonzalo, *Op. cit.*, p. 43

acelerar el proceso de desarrollo económico de la región.³⁰⁵ Desde la visión de complejidad, el diseño e implementación de dichas políticas no debe concebirse desde arriba-hacia-abajo, sino más bien mediante la creación de un ecosistema de instrumentos y estrategias que le permita a agentes públicos, sociales y privados recabar y procesar información. Es decir, a partir de un conjunto de mecanismos que faciliten la interacción de decisiones, y su consecuente implementación, se tendrá una mayor probabilidad de llevar a cabo actividades productivas que propicien un progreso incluyente.³⁰⁶

Sin olvidar que estos resultados son un marco inicial para el análisis de las posibilidades de diversificación productiva, y que abre la puerta para que investigadores realicen estudios relacionados con el análisis de cadenas productivas locales y el desarrollo de clústeres que permitan integrar una ZEE.

Estos resultados son un insumo valioso, ya que relevan la necesidad del diseño de proyectos específicos para la región de Baja California. Y finalmente concluimos que existe espacio para el crecimiento en el estado, que es posible dar cabida a nuevos sectores de la industria que pueden incrementar el grado de sofisticación, y mejorar el grado de satisfacción y bienestar de la población en el estado.

Para Gómez Záldivar *et al*, las maquilas no son equivalentes al grado de desarrollo y sofisticación que requiere una ZEE, al respecto explica:

Si bien en México existen algunos antecedentes relacionados con este modelo, como las Zonas Francas de Exportación mejor conocidas como Maquiladoras, es importante distinguir que las actividades económicas dentro de las ZEE son mucho más integrales, ya que abarcan un mayor número de industrias y sectores, así como el desarrollo de cadenas de valor y

³⁰⁵ Castañeda, Gonzalo, *Op. cit.*, p. 57

³⁰⁶ Castañeda, Gonzalo, *Op. cit.*, p. 57

clústeres locales. Adicionalmente, los cambios en el contexto macroeconómico y regulatorio en el nivel internacional, así como la complejidad de instrumentar esta política industrial en el largo plazo, han puesto de relieve que el éxito alcanzado en algunas zonas del este de Asia y Latinoamérica no ha sido uniforme para el resto los modelos implementados en el mundo. Estos cambios han significado que las ventajas del modelo original de zonas resulten cada vez más limitadas y que algunos de los principios básicos de las ZEE, como los incentivos fiscales y la mano de obra barata, ya no resultan fuentes sostenibles de competitividad.³⁰⁷

Por lo que el nivel de industrialización que tiene Baja California no es relativamente similar ni parecido al que obtendría de establecerse una ZEE en la región. Aunque en la región existen un desarrollo importante de *clusters*. Los incentivos fiscales y la mano de obra ofertadas son insuficientes para atraer el tipo de IED que las ZEE logran cuando atienden las necesidades de los mercados locales y globales, se logran cadenas de valor y transferencia de tecnología.

El Banco de México se pronunció en 2018 en favor de las ZEE, indicando:

Las ZEE buscan impulsar el desarrollo de nuevas actividades económicas compatibles con el perfil productivo y las capacidades latentes de las regiones más pobres del país a partir de un clima de negocios favorable para la inversión.

³⁰⁷ Gómez Zaldívar, Fernando, Molina, Edmundo, Flores, Miguel, & Gómez Zaldívar, Manuel de Jesús, *Op. cit.*, p. 6

Si bien las ZEE otorgan beneficios fiscales para atraer inversiones, esto puede contribuir a corregir problemas de coordinación entre las empresas para su desarrollo y, de esa forma, puede impulsar el aprovechamiento de economías de localización a partir de las complementariedades y los encadenamientos productivos entre las empresas que se induzca se ubiquen en dichas zonas. Para su éxito es fundamental una adecuada implementación, especialmente durante sus primeras fases. De igual forma, es necesario continuar impulsando el desarrollo de la infraestructura y el capital humano, así como fortalecer el estado de derecho y el marco institucional, en particular las condiciones de seguridad.³⁰⁸

En el reporte el Banco de México también recomienda el uso de empresas ancla³⁰⁹, como parte inicial del proyecto. Me parece que es una propuesta segura y racional para el inicio de cualquier proyecto de ZEE, en especial en zonas con bajos antecedentes industriales ya que implicarían el establecimiento de una industria segura que crearía lazos rápidamente con el área de influencia y activaría nuevos sectores económicos.

Repito, como lo indiqué en el primer y segundo capítulo, la sostenibilidad económica depende su capacidad de generar externalidades positivas al facilitar la modernización y la transformación estructural de la economía

³⁰⁸ Banco de México, “Reporte sobre las Economías Regionales enero – marzo 2018”, Banco de México, México, 2018.

<https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-las-economias-regionales/recuadros/%7B20867F6A-F174-04D0-9A04-BB846DB7EFC3%7D.pdf>

³⁰⁹ Las empresas ancla se definen como aquellas de más de 250 empleados con una actividad afín a la vocación productiva de la ZEE. Se prevé que estas empresas coadyuven a la integración de pequeñas y medianas empresas establecidas en la zona y su área de influencia a una cadena de valor. Fuente: Banco de México.

local, esto produce el mejoramiento de las condiciones generales de la población en la región.

Otro punto importante a considerar es que este proyecto debe considerarse como una política pública, que permee sobre todos los niveles de gobierno. Que se considere que los resultados son observables a cinco o diez años de su implementación, que requiere compromiso político su observancia y continuidad.

II. UN PROYECTO INTEGRAL DE ZEE PARA BAJA CALIFORNIA

Concibo dos supuestos, dadas las condiciones actuales: el primer supuesto la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales ha subsistido, como hasta hoy en febrero del 2022, y aunque permanece sin ninguna actividad, se entiende que es posible retomar las ZEE en un futuro y adaptarlas a contextos distintos para los que fue creada. Si bien como instrumento normativo sería necesario robustecerlo para establecer programas en otras entidades y crear otro tipo de zonas con mayor grado de sofisticación.

Un segundo supuesto es desarrollar una ZEE propia, independiente de las LFZEE. El nombre de la misma sería indistinto, bien podría no llamarse ZEE en atención a la herencia negativa del nombre relacionada con el fracaso proyecto de las ZEE. Algunas opciones de nombre podrían ser “zona para el desarrollo de la frontera” o “zona especial fronteriza”, con la idea de distanciarla lo suficiente del proyecto de las ZEE del gobierno del Presidente Peña Nieto, y darle la oportunidad a esta herramienta económica.

En cualquiera de los dos supuestos anteriores requeriría la participación de los tres niveles de gobierno, vertical y horizontalmente, donde la creación del marco legal pertinente. Deberá existir un compromiso político sobre la creación, permanencia y subsistencia de las ZEE, a largo plazo para poder obtener resultados medibles y considerables.

Parece algo básico, pero los tomadores de decisiones dentro del poder legislativo y ejecutivo deberán comprender las características y objetivos que un proyecto de ZEE persigue, así como los alcances y resultados esperados. Involucrando a diversos actores dentro del sector industrial.

Como lo había indicado anteriormente en esta investigación, para Baja California, la complejidad en el cambio de un programa ZPE a uno de ZEE requiere de una reforma legal comprensiva y racional, que no solo implemente y regule los principios de las ZEE, si no que cambie el paradigma de las zonas, de un sistema controlado limitado que responde simplemente a un aspecto de mercado y basa su competitividad en la importación de materias primas y exportación de productos terminados, a otro que impulsa todo un sector económico. Y Farole³¹⁰ recomienda:

- Promover el desarrollo de habilidades, la capacitación y el intercambio de conocimientos;
- Promover *clusters* industriales y apuntando enlaces con firmas basadas en zonas a nivel de clúster;
- Apoyar la integración de las cadenas de valor regionales;
- Apoyo a las instituciones públicas y privadas, tanto sectoriales como transversales;
- Asegurar que los mercados laborales sean libres de facilitar el trabajo calificado entre las empresas.

El objetivo no sería transitar todas las ZPE a ZEE, las ZPE son un sector activo y aunque su capacidad productiva en atención a las cadenas de valor es limitada, atiende una actividad con una IED segura para la región. Es posible que algunas ZPE puedan migrar efectivamente al programa de ZEE,

³¹⁰ Farole, *op. cit.* p. 3

en atención a su actividad o el nivel de desarrollo, como lo mencioné el en capítulo primero con los tres niveles de ZEE.

Se debe organizar un censo de las industrias existentes, clúster y redes de distribución deberá realizarse a fin de poder cuantificar con los modelos de complejidad las áreas de oportunidad y definir el objetivo del programa.

EL MARCO LEGAL

Es fundamental que se preste especial énfasis al marco regulatorio donde se desarrollará el plan económico, donde se indique las funciones de las instituciones que participarán en la implementación del proyecto. Donde el objetivo sea poner en marcha un marco legal y regulatorio claro y transparente que codifique la estrategia del programa y establezca las reglas del juego para todas las partes interesadas involucradas en el proceso. Este marco desempeña un papel fundamental en el manejo de problemas sobre suelo y propiedad a menudo difíciles, facilita la provisión de la infraestructura requerida y garantiza el cumplimiento de las normas laborales y medioambientales. Sin embargo, a menudo carece de la autoridad institucional para hacerlo. La falta de un marco legal y regulatorio claro y transparente y una autoridad con la capacidad de hacer cumplirlo ha llevado a disputas y retrasos en varios de los proyectos.

Como lo mencionaba en el primer capítulo, el plan para el desarrollo de las ZEE debe ser integral y racional, en completo conocimiento de los factores que obstaculizan la inversión extranjera. Esta mentalización se debe ver reflejado en todo el cuerpo de leyes aplicables a la materia. Desde una perspectiva institucional, será cada vez más crítico que los programas de zona miren más allá de sus fronteras y desarrollen enfoques integrados o, al menos, armonizados para los marcos legales y regulatorios de las ZEE, en particular

sobre el tratamiento de las exportaciones, las normas de origen y los incentivos fiscales.³¹¹

El marco legal es sin duda es el elemento mas importante en un plan de desarrollo, y el estándar internacional establece puntos indispensables para establecer políticas básicas en el marco de las ZEE, como los siguientes:

- a. *Concepto de extraterritorialidad*
- b. *Desarrollo de zonas.*
- c. *Criterios de designación de zonas*
- d. *Criterios de elegibilidad.*
- e. *Políticas laborales.*³¹²

En general, el marco legal, es decir la LFZEE y el RLFZEE, operante son suficientes de inicio. Es decir, podrían seguir operando y permitir algunas reformas para la creación de nuevas ZEE, en especial la previsión sobre las entidades que podrán participar en las ZEE y mencionada anteriormente en el capítulo tercero. Sin embargo, la recomendación es crear cuerpos normativos específicamente para el nuevo proyecto de zonas para la frontera norte en el entendido de que se persiguen objetivos distintos.

OPERATIVIDAD DE LAS ZEE

Las ZEE durante el 2016-2019 fueron declaradas mediante decreto presidencial, en el cuál se define el polígono territorial susceptible de albergar una o más secciones, su Área de Influencia y los beneficios fiscales que aplicarán a las empresas localizadas en la Zona. En el deber ser, el estudio de factibilidad donde indique las capacidades productivas de la zona debe ser

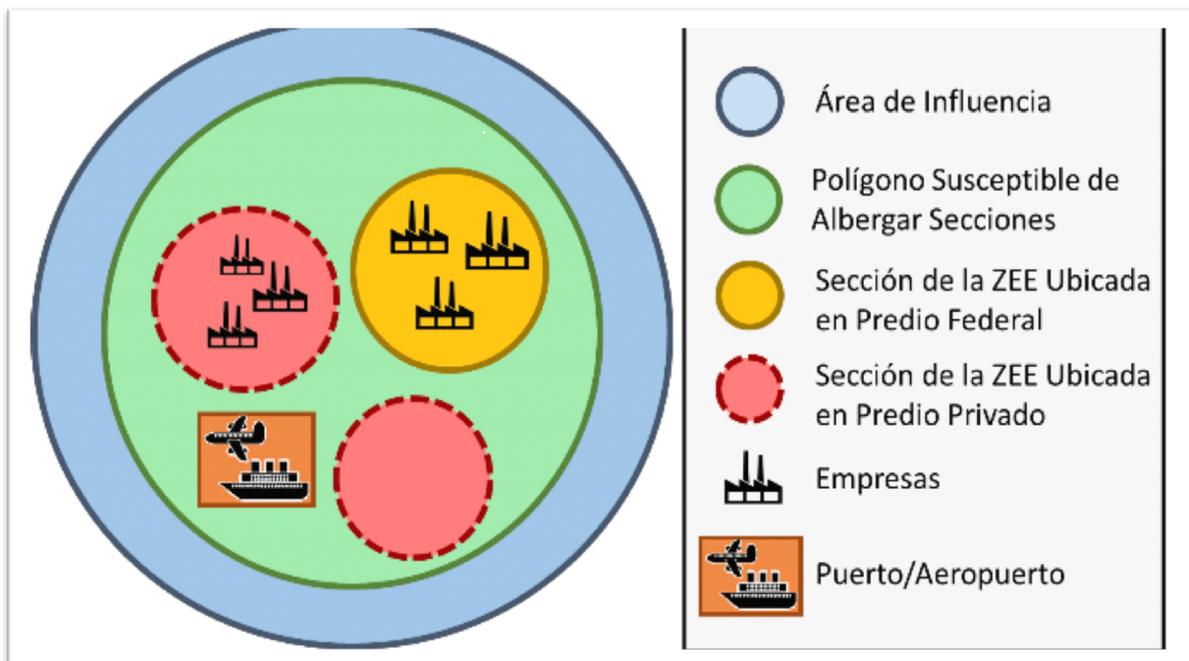
³¹¹ Farole, Thomas, *op. cit.*, p. 3.

³¹² Akinci, Gokhan, y Crittle, James, *op. cit.*, p. 6.

posterior al establecimiento de la ZEE. En el reporte del Banco de México, se ilustra y explica la operatividad de las ZEE de la siguiente forma:

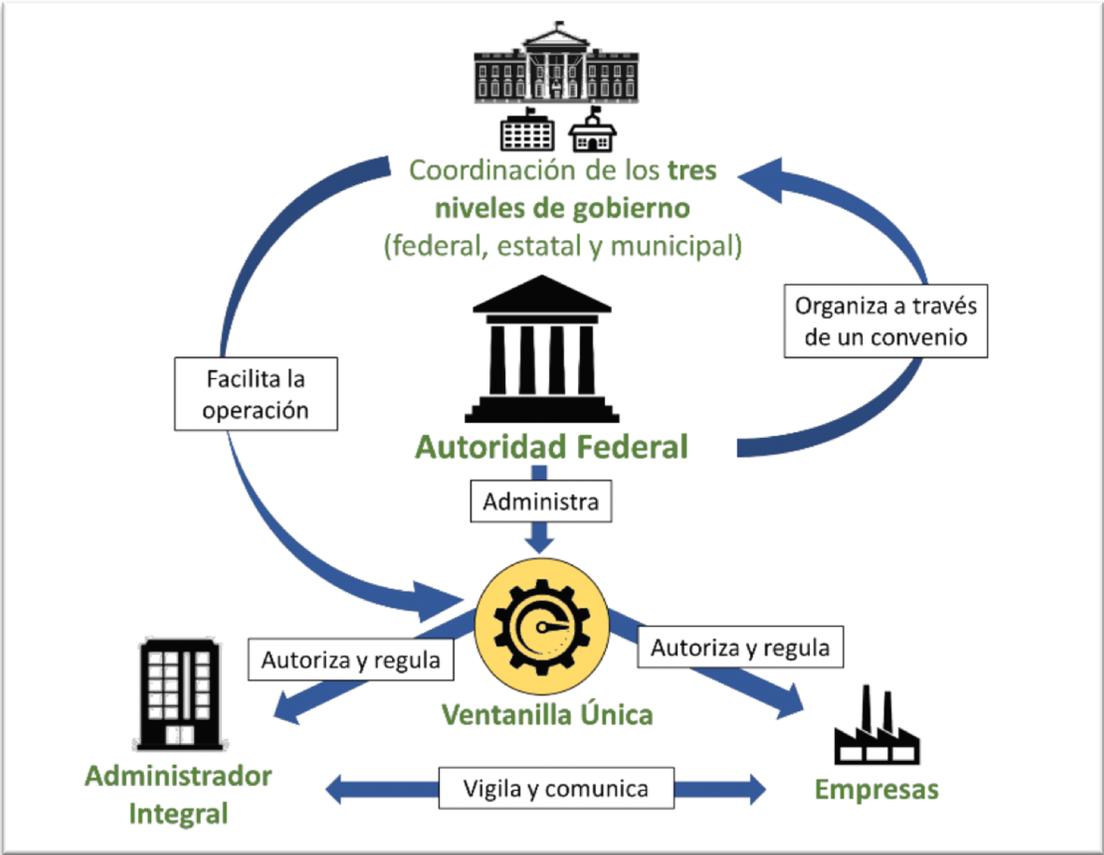
Como se observa en la figura (ilustración 2), una ZEE puede estar conformada por una o varias secciones al interior del polígono territorial (área verde), las cuales pueden localizarse en predios federales o privados. Las Zonas deben ubicarse cerca de infraestructura que facilite el tránsito de insumos y mercancías. Finalmente, cada ZEE es acompañada de un Área de Influencia (área azul) conformada por poblaciones urbanas y rurales, establecidas en el decreto, que podrían beneficiarse de las actividades realizadas en la Zona.

Ilustración 2 - Configuración de una ZEE - Fuente: Elaboración del Banco de México en base en información de la LFZEE



Esta configuración operativa se ilustra en la *Ilustración 3*, tiene como propósito que los inversionistas al interior de las ZEE tengan un punto único de contacto para realizar cualquier trámite administrativo, la Ventanilla Única (VU) operada por la Autoridad Federal. Esta última es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) encargado de regular y coordinar a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en torno a la operación de las ZEE. La Autoridad Federal plantea que la VU contribuirá a reducir considerablemente los tiempos de apertura de las empresas y la simplificación de trámites administrativos. De lograrse este objetivo, se podrían disminuir algunos de los obstáculos que más dificultan la operación de los negocios en las entidades menos desarrolladas del país.

Ilustración 3 - Esquema operacional de las ZEE - Fuente: Elaboración del Banco de México con base en información de la LFZEE



Otra figura importante en este esquema es el Administrador Integral (AI), que es la persona moral o entidad paraestatal que funge como desarrollador y operador de la Zona. El AI estará encargado de la construcción, desarrollo, administración y mantenimiento de la Zona, así como de la provisión de los servicios necesarios como electricidad, agua, telecomunicaciones, seguridad, etc.

A esta configuración solo faltaría la integración de los entes representativos del sector privado que deben participar activamente en el establecimiento de nuevas zonas, esta relación es fundamental para el éxito de la zona. El sector privado proporciona una visión integral sobre las necesidades de la industria, que es de suma importancia para determinar los roles y alcances del programa.

III. RESULTADOS ESPERADOS

El estado de Baja California requiere un proyecto integral que promueva la inversión, competitividad y desarrollo económico local, las capacidades productivas bajo el programa IMMEX vigente han alcanzado niveles máximos de desarrollo y productividad, sin embargo, este programa ya no es relevante en términos de inversión. Un proyecto de una ZEE para el desarrollo local impactaría positivamente a largo plazo en el desarrollo económico e industrial de la zona. Como ya lo he mencionado anteriormente, los resultados no serían visibles a corto plazo, las zonas tienen este desarrollo que requiere una gran planeación de inicio con un compromiso firme en la implementación del proyecto como política pública.

Se espera así que el *know-how* propio de la zona, permita un desarrollo acelerado, que permee sobre la captación de nueva inversión extranjera y la posibilidad de transición de algunas ZPE (como lo son las maquiladoras

locales) a las nuevas zonas. Como ya he mencionado, no todas las industrias instaladas podrán beneficiarse de este proyecto, la intención es elegir industrias de un nivel de sofisticación y desarrollo particular a fin de atraer inversión nueva. Las maquiladoras que realizar actividades de nivel 1 y algunas de nivel 2 no serían adecuadas.

Este proyecto en conclusión espera establecer zonas de nivel 3, o 3.0 como las nombra Zeng. donde se busca la sinergia entre todos los sujetos involucrados en ella, y cuyo objetivo es el desarrollo sostenible, el desarrollo de alta tecnología o áreas especializadas. Se busca industrias de mayor valor donde las empresas ancla puedan atraer otras empresas.

Es probable que de inicio el éxito de las ZEE en Baja California simplemente se atribuye a los responsables de las políticas que se dirigen a "la industria correcta". La producción de alta tecnología ha sido un concepto ganador en muchos países. El nicho de oportunidad para Baja California reside en que no ha podido desarrollar nuevas industrias y clústeres que le permitan generar ramificaciones atractivas y, por ende, lograr un crecimiento sostenido. Por lo que existen un espacio para el crecimiento en el estado, en el que la posibilidad de dar cabida a nuevos sectores de la industria puede incrementar el grado de sofisticación, y mejorar el grado de satisfacción y bienestar de la población en el estado, como la evidencia indica.

CONCLUSIONES

I. La definición y clasificación de zonas económicas especiales

Las zonas económicas especiales (ZEE) en *stricto sensu* son *Área delimitada geográficamente dentro del territorio de un Estado con normas de aplicación especial o excepcional, que crea un régimen económico distinto del general en materia de comercio exterior, aduanas, impuestos, infraestructura y otros beneficios derivados; con una administración derivada del Estado, y aplicable a aquellas personas físicas o entes privados a quienes el Estado autorice para dichos efectos.*

Sin embargo, entendemos a las ZEE en *lato sensu* como un espacio delimitado y geográficamente definido que tiene una serie de ventajas específicas de ubicación, en consenso con la UNCTAD. A su vez podemos subdividir en ZEE en *stricto sensu* y zonas de libre comercio (ZLC), zonas libres o zonas francas. Dicha clasificación atiende a una necesidad académica, ya que en términos prácticos no existe consenso sobre la terminología, agregando a la complejidad de que las zonas son resultados del deseo de los países que las proponen, creando una anarquía terminológica.

Las ZLC en *lato sensu* se subdividen en puertos libres, depósitos fiscales o almacenes de depósito y zonas libres (ZLC) en *stricto sensu*. A su vez las ZEE en *stricto sensu* se subdividen en zonas de procesamiento para la exportación (ZPE), zonas empresariales, zonas económicas especiales integrales, parques industriales, zonas especializadas, zonas o parques eco-industriales (PEI), zonas especiales de alta tecnología (ZEAT), y zonas económicas especiales fronterizas (ZEEF).

II. Los niveles de desarrollo de zonas

Después de analizar los distintos tipos de ZEE, podemos observar que hay diferencias entre su nivel de industrialización. Así, distintos tipos de ZEE pertenecen a distintos niveles de desarrollo de zonas, con características y necesidades distintas. Las Zonas Industriales 1.0, que son los niveles más básicos de ZPE, que han sido exitosas en muchos países y que la mayoría de los países en desarrollo considera como parte de su desarrollo industrial, pero cuyo crecimiento es limitado y tiende a basar su crecimiento solo en los mercados extranjeros y la demanda de la industria. Las Zonas 2.0, que engloban el concepto moderno de ZEE, de mayor amplitud incluyendo a los mercados locales, como es el caso de las primeras etapas del desarrollo de ZEE en China. Las Zonas 3.0, que sintetizan la experiencia de 1.0 y 2.0 para crear una solución integral para abordar tendencias globales ambientales (bajas emisiones de carbón y crecimiento verde) así como el establecimiento de políticas de inversión con marcos institucionales locales, industria y comunidades.

Agrego que no solo corresponde a 3 tipos de desarrollo, si no que asemejan un sistema de niveles en el desarrollo de zonas. Podemos indicar que la Zona 1.0 corresponde a primer nivel de un país en las primeras etapas de desarrollo industrial, en el que el Estado pretende promover la IED, combatir el desempleo o salir de una economía basada en la explotación de recursos naturales a una economía urbana e industrial, por lo que las ZPE son la herramienta ideal. La Zona 2.0, o nivel 2, corresponde a un país con desarrollo industrial moderado, o cuyas ZPE han logrado su máxima productividad, que busca integrar al mercado local en su modelo industrial de desarrollo. La Zona 3, o nivel 3, es el máximo desarrollo actual en zonas, donde se busca la sinergia entre todos los sujetos involucrados en él, y cuyo objetivo es el desarrollo sostenible, el desarrollo de alta tecnología o áreas especializadas.

Aunque algunos autores consideran que las ZEE no pueden evolucionar, es decir incrementar el nivel de desarrollo, considero que es

posible. En muchos países, incluyendo México, es posible que la ZPE hayan alcanzado su máxima capacidad productiva. Esta industria basa su relevancia en reglas para un mercado siempre cambiante, por lo que pueden considerarse inversiones riesgosas sin el debido acompañamiento de un marco legal que minimice el riesgo de inversión e instituciones que proyecten estabilidad y crecimiento. La complejidad en el cambio de un programa ZPE a uno de ZEE requiere de una reforma legal comprensiva y racional, que no solo implemente y regule los principios de las ZEE, si no que cambie el paradigma de las zonas, de un sistema controlado limitado que responde simplemente a un aspecto de mercado y basa su competitividad en la importación de materias primas y exportación de productos terminados, a otro que impulsa todo un sector económico.

III. La clave del éxito de las ZEE

Para que las ZEE sean exitosas deben tener un efecto multiplicado de transformación estructural de la economía, ser parte de un proyecto integral y racional, incluyendo las necesidades del mercado nacional y con estricto apego a los tratados internacionales. Un análisis de las capacidades productivas, ubicación e infraestructura. Sin embargo, el marco legal es fundamental para crear la estructura en la que se garantiza la IED, así como las estructuras que regularán las actividades dentro de la zona.

En general podemos considerar la importancia de los factores físicos y no físicos al analizar las probabilidades de éxito de una zona. Los factores físicos incluyen los elementos de ubicación e infraestructura de la zona, y los factores no físicos aquellos relacionados con los marcos legales que como ellos indican deben proveer un ambiente de inversión confiable, que incluya estabilidad política y económica, así como eficiencia gubernamental para que las zonas puedan operar con un mínimo de burocracia. Lo anterior solamente

logrado con un marco legal y políticas públicas que propicien dicho ambiente, aunque el autor no lo indique propiamente.

IV. La relevancia del éxito de las ZEE en China

En el contexto global China es el ejemplo más exitoso de ZEE, después de 40 años sigue desarrollando y perfeccionando el modelo, replicándolo en nuevos espacios internacionales. Aunque las realidades en cada región específica son distintas, ciertas variables indican que el modelo chino es adaptable. Por lo que es importante analizar a profundidad el caso de China, su sistema legal, sus casos de éxito más representativos, y la evolución de sus zonas.

Los cambios que propiciaron este proceso iniciaron en 1978. China se embarcó en un proceso de reforma y apertura de su economía que en la práctica ha ido introduciendo paulatinamente los mecanismos propuestos de la economía de mercado. En contraposición con la opción ortodoxa llevada a cabo por otras economías socialistas, conocida como *big bang* o transición rápida, China optó por una reforma caracterizada por el gradualismo, tanto geográfico como sectorial, y por la experimentación.

Las ZEE han tenido una presencia notable en regiones del mundo donde se busca igualar el resultado obtenido por China, especialmente en países donde su desarrollo industrial ha sido lento, insuficiente o que buscan diversificar sus actividades productivas. Latinoamérica es un excelente ejemplo de ello, buscando impulsar el desarrollo industrial y alejarse de la dependencia en los sectores primarios y extractivos. Casos como Brasil, República Dominicana y Centroamérica nos dan luz a como los países latinoamericanos han apostado por estos proyectos para incrementar y atraer IED. Caso particular el de los países socialistas como Cuba que han utilizado las ZEE como medio de apertura después del aislamiento, como parte de una apertura controlada.

V. *México ha perdido su competitividad en materia de desarrollo industrial*

El desarrollo industrial en México históricamente ha estado plagado de aciertos y desaciertos. Actualmente, los pronunciamientos en contra del sector privado, las posturas contra las energías renovables, el uso de consultas ciudadanas para desestimar el establecimiento de inversión como en el caso de *Constellation Brands* en Mexicali, la cancelación del proyecto de nuevo aeropuerto internacional y del proyecto de la ZEE, así como la crisis derivada de la Pandemia del SARS-COV- ha impactado negativamente la percepción de México como receptor de IED.

México ha perdido competitividad, países como China constantemente proporcionan soluciones integrales a las necesidades de los mercados globales. Como resultado, se observan fenómenos documentados en la frontera norte mexicana donde las empresas que basan su competitividad en procesos intensivos en trabajo no calificado con bajos salarios están perdiendo con rapidez su mercado ante las nuevas circunstancias.

Un intento de potencializar el desarrollo industrial en México ha sido el establecimiento de ZEE por el gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto. El proyecto de las ZEE en México se desarrolló como respuesta al paradigma del desarrollo industrial en un modelo económico que busca ajustarse a las fuerzas cambiantes de los mercados globales, sin reconfigurar el sistema de las maquiladoras. Sin embargo, proyecto de desarrollo de ZEE requiere un enfoque integral, que involucra a todos los actores económicos. El objetivo, según la exposición de motivos de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE) es la reducción de la pobreza, este compromiso social es uno de los ejes impulsores del proyecto. Un cuerpo normativo propio fue decretado a fin de brindar certidumbre a la inversión, garantizar la continuidad mas allá de los ciclos políticos o periodos de las políticas públicas, programas

y acciones de largo plazo necesarias para la consolidación de las ZEE como polos de atracción de inversiones productivas, según el texto de la propia ley.

VI. *Falta de compromiso político en las ZEE en México y el fracaso del proyecto*

Al inicio de la presidencia de Andrés Manuel López Obrador las ZEE se consideraron un choque de intereses en las zonas decretadas y los recursos asignados. Por lo que se procedió a derogar las declaratorias de las ZEE existentes y las autoridades asignadas, dejando vigente pero inactivo el cuerpo normativo que conformaban el marco legal. Así, aquello que era una garantía para las inversiones, la existencia de una ley se mantiene inactiva.

Parte del éxito global de las ZEE es que requieren de una planeación integral y de compromiso político, donde todos los actores funcionan en virtud del proyecto. En México, el proyecto fracasó por que no hubo compromiso político para continuar con el mismo. Las zonas son consideradas parte de un viejo régimen político neoliberal y por ende estigmatizadas como de poca utilidad para el proyecto de nación del gobierno actual. Parte de la ideología de la *Cuarta Transformación* es derrocar las imágenes del viejo régimen, en las políticas públicas en materia económica el neoliberalismo se ha convertido en enemigo a vencer, y las ZEE su último bastión. Donde la mera idea de que en dos años el proyecto no ha visto resultados denota el profundo desconocimiento del fenómeno económico, ya que las ZEE tienen una vigencia de mas de 30 años en todos los continentes y con una diversidad enorme, cuyos resultados medibles suponían que el caso de México sería un éxito. Así el proyecto de las ZEE fracasó por la falta de visión al futuro y la falta de compromiso político.

A la luz de su cancelación, se han desarrollado nuevos proyectos en las zonas antes designadas como ZEE, como el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, haciendo uso de la parte de la infraestructura del proyecto

donde el gobierno federal será un administrador de los puertos y líneas ferroviarias que crearán una especie de canal terrestre para la conexión interoceánica.

VII. Existen medidas insuficientes para la perdida de inversión en la frontera norte de México

La zona fronteriza con Estados Unidos es una de las regiones con mayor tradición en el sector manufacturero, esta región está conformada por seis entidades federativas: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

Actualmente en esta región se encuentra vigente el Decreto de estímulos fiscales región fronteriza norte, en donde se otorgaron estímulos fiscales en materia de impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado, a los contribuyentes que contaran con domicilio fiscal, sucursal, agencia o establecimiento dentro de la región fronteriza norte, el cual entró en vigor el 1 de enero de 2019. El gobierno federal justifica la expedición de este decreto y su aplicación en la frontera norte de México a la incidencia delictiva en relación a la perdida de competitividad en los mercados internacionales y específicamente ante China. Además, la autoridad refiere que los beneficios están orientados a estimular y aumentar la inversión.

En la nueva normalidad, en la presente Pandemia, se requieren medidas mas contundentes para promover la inversión. En el mejor de los casos éstos estímulos han impedido la perdida de capital e inversión ya instalada, pero no hace mas para promover inversión nueva a la franja fronteriza que ha sufrido los estragos de la Pandemia. No obstante, me parece prudente recalcar que actualmente no se cuenta con programas de ZL, ZF u otra zona, existe una idea errada de que la frontera norte de México tiene una zona de libre o zona franca, como lo fue en algún momento en el siglo pasado. La frontera históricamente tiene una relación muy estrecha con los vecinos del norte, sin

embargo como parte de México la percepción es que se vive en el abandono, es una percepción general y no *de facto*.

VIII. La pertinencia de una ZEE en Baja California

La buena conectividad del perfil de Baja California es una prueba de que existen muchas capacidades productivas en la entidad para desarrollar industrias de alto valor agregado. el estado tiene posibilidades de mejorar sus indicadores de bienestar al aumentar el tamaño de su economía, mediante políticas públicas que estimulen las exportaciones, el empleo formal y la productividad.

Se debe implementar políticas industriales focalizadas que propicien el surgimiento de industrias estratégicas, lo cual permitiría abrir el mayor número posible de oportunidades y, de esta manera, acelerar el proceso de desarrollo económico de la región. Sin olvidar que estos resultados son un marco inicial para el análisis de las posibilidades de diversificación productiva.

El nivel de industrialización que tiene Baja California no es relativamente similar ni parecido al que obtendría de establecerse una ZEE en la región. Los incentivos fiscales y la mano de obra ofertadas son insuficientes para atraer el tipo de IED que las ZEE logran cuando atienden las necesidades de los mercados locales y globales, se logran cadenas de valor y transferencia de tecnología.

Es de suma importancia que se considere que los resultados son observables a cinco o diez años de su implementación, que requiere compromiso político su observancia y continuidad.

Se conciben dos supuestos: el primer supuesto la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales ha subsistido, y se entiende que es posible retomar las ZEE en un futuro y adaptarlas a contextos distintos para los que fue creada. Y el segundo supuesto, desarrollar una ZEE propia, independiente de las LFZEE. La denominación de la misma sería indistinta, bien podría no llamarse

ZEE en atención al fracasado proyecto de las ZEE, con la idea de distanciarla lo suficiente del proyecto de las ZEE del gobierno del Presidente Peña Nieto, y darle la oportunidad a esta herramienta económica.

El plan para el desarrollo de las ZEE debe ser integral y racional, en completo conocimiento de los factores que obstaculizan la inversión extranjera.

Este proyecto esperaría establecer zonas de nivel 3, o 3.0 como las nombra Zeng. donde se busca la sinergia entre todos los sujetos involucrados en ella, y cuyo objetivo es el desarrollo sostenible, el desarrollo de alta tecnología o áreas especializadas. Se busca industrias de mayor valor donde las empresas ancla puedan atraer otras empresas.

El nicho de oportunidad para Baja California reside en que no ha podido desarrollar nuevas industrias y clústeres que le permitan generar ramificaciones atractivas y, por ende, lograr un crecimiento sostenido. Por lo que existen un espacio para el crecimiento en el estado, en el que la posibilidad de dar cabida a nuevos sectores de la industria puede incrementar el grado de sofisticación, y mejorar el grado de satisfacción y bienestar de la población en el estado.

FUENTES

BIBLIOGRÁFICAS

Aggarwal, Aradhna, "Special Economic Zones: Revisiting the Policy Debate", *Economic and Political Weekly*, Vol. 41, No. 43/44, India, 2006, p. 4533.

Akinci, Gokhan, y Crittle, James. *Special Economic Zones: Performance, Leassons Learned and Implications for Zone Development*, Estados Unidos de Américan, Banco Mundial-FIAS, 2008.

Alonso, Jorge, et. al.. Aprendizaje tecnológico en las maquiladoras del norte de México. *Frontera norte* [online]. 2002, vol.14, n.27, pp.43-82.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722002000100002&lng=es&nrm=iso

Álvarez Medina, et. al., "Situación actual de la industria de televisores en Tijuana", XVIII Congreso Internacional de Contaduría, Administración en Informática, UNAM, 2013, pp. 3-4.

Avila, Agustin, "Las nuevas geografías del capital en américa latina: las zonas económicas especiales" *Acta Sociológica*, UNAM, México, 2019.

https://www.researchgate.net/publication/338783363_Las_nuevas_geografias_del_capital_en_america_latina_las_zonas_economicas_especiales

Banco Mundial, *Desarrollando el potencial Exportador de América Central. Infraestructura para desarrollar las exportaciones: Zonas Económicas Especiales, Innovación y Sistemas de*

- Calidad*, Departamento de Financiamiento, World Bank, Estados Unidos de América, 2012, p. 4.
- Bennett Harrison y Barry Bluestone, *The Great U-Turn The great u-turn: corporate restructuring and the polarizing of America*, Estados Unidos de América, Basic Books, 1988.
- Berend, Ivan T., *An economic history of twenieth-century Europe: Economic regimes from Laissez-Faire to globalization*, Second Edition, Cambridge University Press, Reino Unido, 2016, pp. 11-12.
- Blanco De Armas, Enrique y Sadni Jallab, Mustapha. "A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones in World Trade: the Case of Mexico". Working Paper du GATE 2002-07, Francia, 2002.
- Bost, Francois, "Special economic zones: methodological issues and definition", *Trasnational corporations, investmente and development*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Naciones Unidas, Estados Unidos de América, 2019, pp. 141-142.
- Burman, Anirudh, *Special Economic Zones: Issues in Corporate Governance*, National Institute of Public Finance and Policy, India, 2006, p. 5.
- Cai Fang, Peter Nolan, *Routledge Handbook of the Belt and Road*, Routledge, 2019.
- Calderón, Cuauhtémoc, y Sánchez, Isaac, "Crecimiento económico y política industrial en México" *Problemas del Desarrollo*, v. 43, n. 170, pp. 125-154, México, 2012. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362012000300006

- Candelas Ramírez, Roberto, *Zonas Económicas Especiales en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, México, 2016,
- Carrillo, Jorge, “Maquiladoras de Tercera Generación. El Caso Delphi-General Motors”, *Espacios*, Vol. 17 (3), México, 1996, pp. 2-8.
- Carrillo, Jorge, y Gomis, Redi, “Los retos de las maquiladoras ante la pérdida de competitividad”, *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 4, México, 2003.
- Carrillo Regalado, Salvador, “Determinantes de la localización regional de la inversión extranjera directa manufacturera. El caso de la IED japonesa en el sector automotriz, 2006-2014” 21° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. México, 2016.
- Casilda Béjar, Ramón, *México. Zonas económicas especiales*, Documentos de Trabajo IELAT, número 104, España, 2017.
- Castañeda, Gonzalo, *Reporte sobre la complejidad económica del estado de Baja California*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2017.
- Chang HJ. y Nolan P., “Europe versus Asia: Contrasting Paths to the Reform of Centrally Planned Systems of Political Economy.” *The Transformation of the Communist Economies*. Palgrave Macmillan, Reino Unido, 1995, pp. 3-5.
https://doi.org/10.1007/978-1-349-23916-0_1
- Chen, Xiangming, “The evolution of free economic zones and the recent development of cross-national growth zones”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Estados Unidos de América, 2009, pp. 598-602.
- Contreras, Oscar F., y Munguía, Luís Felipe, “Evolución de las maquiladoras en México. Política industrial y aprendizaje tecnológico”, *Región y Sociedad*, vol. XIX, número especial, El Colegio de Sonora, México, 2007.

- Cornejo Bustamante, Romer, “Las zonas económicas especiales ¿maquiladoras en China?” *Estudios de Asia y África*, Vol. 20, No. 3, El Colegio de México, México, 1985, pp. 444-469
- Costachie, Silviu, “Free Zones. Some Theoretical Aspects”, *Annals of the University of Craiova – Series Geography*, Vol 11, Rumania, 2008, p. 139.
- Creskoff, Stephen; y Walkenhorst, Peter, *Implications of WTO Disciplines for Special Economic Zones in Developing Countries*. World Bank, Estados Unidos de América, 2009. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4089>
License: CC BY 3.0 IG
- Cruz Barney, Oscar, *El comercio exterior de México 1821-1928, sistemas arancelarios y disposiciones aduanales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, p. 144.
- Cruz Barney, Oscar; Reyes Díaz, Carlos H., *El T-MEX/USMCA: Solución de controversias, remedios comerciales e inversiones*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2018. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5499/8.pdf>
- Cruz Miramontes, Rodolfo, “El comercio exterior de México en la última década”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, UIA, núm. 29, 1999, pp. 158-159.
- Defever, Fabrice; Reyes, José-Daniel; Riaño, Alejandro; y Sánchez-Martín, Miguel Eduardo, *Special Economic Zones and WTO Compliance: Evidence from the Dominican Republic*, University of London, Department of Economics, Discussion Paper Series No. 17/04, Reino Unido, 2018, p. 27-28
- Donald W. Baerresen, *The Border Industrialization program of Mexico*, Estados Unidos de América, Heath Lexington Books, 1971.

- Douglas, Lawrence, y Hansen, Taylor, “Los orígenes de la industria maquiladora en México”, *Comercio exterior*, vol. 53, núm. 11, México, 2003, pp. 1046-1050.
- Esquivel, Gerardo, y Huerta Pineda, Alejandra, “Las zonas económicas especiales en el sur del país a la luz de la experiencia internacional”, *Pluralidad y Consenso*, volumen 6, número 27, Senado de la República, México, 2016, p. 183.
- Farole, Thomas, *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience*, Estados Unidos de América, Banco Mundial, 2011, pp. 23-25.
- Farole, Thomas, *Special Economic Zones: What have we learned?*, Poverty Reduction and Economic Management Network (PREM), Number 64, Banco Mundial, 2011, p. 2.
- Farole, Thomas, y Akinci, Gokhan, *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, Banco Mundial, Estados Unidos, 2018, p. 129.
- Furlong, Aurora; et. al. *Las Zonas Económicas Especiales de China*, España, Observatorio de la política China, 2016, p. 9.
- Gómez Zaldívar, Fernando, y Molina, Edmundo, “Zonas económicas especiales y su impacto sobre el desarrollo económico regional”, *Revista Problemas del Desarrollo*, número 193, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2018. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2018.193.61285>.
- Gómez Zaldívar, Fernando, Molina, et.al. “Complejidad económica de las zonas económicas especiales en México: Oportunidades de diversificación y sofisticación industrial”, *Revista de economía*, volumen 38, número 1, México, 2019, pp. 1-40 <https://doi.org/10.29105/ensayos38.1-1>
- Granados, Jaime, *Export Processing Zones and Other Special Regimes in the Context of Multilateral and Regional Trade Negotiations*,

The Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean (INTAL), and the Integration, Trade and Hemispheric Issues Division (ITD) of the Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank, documento ocasional 20, Argentina, 2003, p. 11-12.

Guangwen, Meng, *The Theory and Practice of Free Economic Zones: A Case Study of Tianjin, People's Republic of China*, Combined Faculties for the Natural Sciences and for Mathematics of the Ruprecht-Karls University of Heidelberg, Alemania, 2003, p. 1.

Juárez Aguilar, María Beatriz, *Procesos de creación del derecho de la República Popular China: Análisis de sus principales influencias*, UNAM, México, 2018, pp. 238-239.
<http://132.248.9.195/ptd2018/julio/0777257/Index.html>

Hausman, Ricardo, y Hidalgo, César A., *Country diversification, product ubiquity, and economic divergence*, Center for International Development at Harvard University, Estados Unidos de América, 2010, p. 2

Heras Villanueva, Miguel, y Gómez Chiñas, Carlos, "Industrialización y crecimiento en México: clásicos, estructuralismo y neoestructuralismo", *Análisis Económico*, número 72, volumen XXIX, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, 2014, pp. 129, 149-150.

Herdegen, Matthias, *Derecho económico internacional*, editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Fundación Konrad Adenauer, Colombia, 2012, pp. 257-259.

Hernández Reyes, Flor Elisa, "El crecimiento económico y la productividad en México, 1980-2011", *Economía Informa*, número 391, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, p. 101.

- Hernández Rodríguez, Rocío “La experiencia china con las Zonas Económicas Especiales y sus enseñanzas para el desarrollo regional del sureste mexicano” *México y la cuenca del Pacífico*, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Estudios del Pacífico, México, 2019, p. 20.
<https://doi.org/10.32870/mycp.v8i24.613>
- Kechichian, Etienne, y Jeong, Mi Hoon, *Mainstreaming Eco-Industrial Parks*, World Bank Group, Estados Unidos de América, 2016, pp. 12-13.
- Lin, Li, “Historia del Derecho Chino y su Sistema Jurídico Contemporáneo”, *México-China culturas y sistemas jurídicos comparados*, UNAM-IIJ, México, 2008, p. 32.
- Marshall, Alfred, *Principles of Economics*, Palgrave MacMillan, Reino Unido, 1920, p. 222. <http://www.library.fa.ru/files/Marshall-Principles.pdf>
- Meng Guangwen. *The Theory and Practice of Free Economic Zones: a Case Study of Tiajin, People’s Republic of China*. Tesis Doctoral, Ruprecht-Karls University of Heidelberg, Alemania. 2003
- Mitxero Grajirena, Jone; et. al. *Los clusters como fuente de competitividad: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Universidad del País Vasco, España, 2003, p. 57.
- Moberg, Lotta, *The political economy of special economic zones: concentrating economic development*, Routledge, Reino Unido, 2017, p. 7.
- Moberg, Lotta. *The political economy of special economic zones*, Journal of Institutional Economics, Estados Unidos de América, 2015, p. 170.
- Moreno Brid, Juan Carlos, “Política macro e industrial para un cambio estructural y crecimiento: gran pendiente de la economía

- mexicana”, *Revista Problemas del Desarrollo*, Universidad Autónoma de México, México, 2016, p. 75.
- Mungaray, Alejandro y Cabrera, Claudio. Especialización industrial y desarrollo empresarial en Baja California. *Región y sociedad* [online]. 2003, vol. 15, n. 27, pp. 107-151. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252003000200004&lng=es&nrm=iso
- Navarrete, Jorge Eduardo, “Relevancia de China en el mundo actual”, *China-Latinoamérica: una visión sobre el nuevo papel de China en la región*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2008, pp. 3-4.
- Oropeza García, Arturo, *China, entre el reto y la oportunidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.
- Oropeza García, Arturo, coordinador, *China: BRI o el nuevo camino de la seda*, Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico, A.C., UNAM, IIJ, México, 2018, pp. 17-18.
- Orozco Plascencia, José Manuel, “Las zonas económicas especiales en el suroeste de México y el desarrollo regional”, *Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo. Cuadernos de Trabajo de UACJ*, número 43, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México, 2018, p. 7.
- Ortega Maldonado, Juan Manuel, y Martínez Regino, Roberto, “Las zonas económicas especiales, nuevo instrumento para el desarrollo empresarial en México”, *Hacia el ámbito del derecho empresarial*, Ediciones Eternos Malabares-Universidad Centroamericana-Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, 2017,
- Osorio Novela, Germán, et. al. “La industria manufacturera de México: una historia de producción sin distribución”, *Revista CEPAL*, No.

131, Chile, 2020, p. 146.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45957/1/RV_E131_Osorio.pdf

Pairault, Thierry, *De pseudo-ZES le long des nouvelles routes de la soie: les zones de coopération économique et commerciale à l'étranger*, document de travail, en línea, 2018, p. 1.

<https://www.pairault.fr/sinaf/index.php/15-references/1371-de-pseudo-zes-le-long-des-routes-de-la-soie>

Parthaprathim Pal, Arpita Mukherjee “Special Economic Zones Face the WTO Test”, *Economic & Political Weekly*, Volumen 53, India, 2018.

Peerenboom, Randall, “Law and Development of Constitutional Democracy in China: Problem or Paradigm?”, *Columbia Journal of Asian Law*, vol. 19, núm. 1, Estados Unidos de America, 2005, pp. 185-234.

Pérez, Miguel, *Vínculos productivos en América del Norte (LC/MEX/TS.2019/5)*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México, 2019, p.9.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44609/1/S1900363_es.pdf

Perogaro, Lucio, “El método en el derecho constitucional: la perspectiva desde el derecho comparado”, *Revista de estudios políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 24.

Perkins, D.H.: “Completing China’s Move to the Market”, *The Journal of Economic Perspectives*, 23-46, 1994.

Puchet Anyul, Martín, et. al. “La integración regional de México: condicionantes y oportunidades por su doble pertenencia a América del Norte y a Latinoamérica.” *Economía UNAM*, volumen 8, número 23, México, 2011, p. 6.

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2011000200001&lng=es&tlng=es.](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2011000200001&lng=es&tlng=es)

Quesada Sotolongo, Maidelin, González Pérez, Maricela, y García Valdés, Humberto. "Impacto de la Zona Especial de Desarrollo Mariel en la Empresa de Construcción y Montaje", *Cooperativismo y Desarrollo*, vol. 8, núm. 3, Cuba, 2020.

[http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2310-340X2020000300508&lng=es&tlng=es.](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2310-340X2020000300508&lng=es&tlng=es)

Romero, José, "Inversión extranjera directa y crecimiento económico en México, 1940-2011" *Investigación económica*, vol.71, n.282, México, 2012, pp.109-147.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-16672012000400005&script=sci_arttext&tlng=en

Salvador, Ana, "El proceso de apertura de la economía China a la inversión extranjera", *Revista de Economía Mundial*, núm. 30, Sociedad de Economía Mundial, España, 2012, p. 211.

Sánchez, I. L. y García, R. M. "Geografía del crecimiento económico y del (sub) desarrollo científico, tecnológico y de innovación regional en México." *Desarrollo económico y cambio tecnológico. Teoría, marco global e implicaciones para México*, Juan Pablos Editor y UNAM, México, 2015, pp. 295-296

Sánchez Juárez, Isaac Leobardo; y Moreno Brid, Juan Carlos, "El reto del crecimiento económico en México: industrias manufactureras y política industrial" *Revista Finanzas y Política Económica*, vol. 8, número 2, p., Universidad Católica de Colombia, Colombia, 2016, pp. 274.

Torres, Raúl A. "Free Zones and the World Trade Organization Agreement on Subsidies and Countervailing Measures." *Global Trade and Customs Journal* 2(5), Kluwer Law International, Países Bajos, p. 217

- Villamizar Pinto, Hernando, *Introducción a la integración económica*, 2ª edición, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Colombia, 2000, p. 21.
- Villareal, René, “Los clústeres como estrategia de competitividad de las zonas económicas especiales”, *Humanitas*, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2016, p. 199.
- Zeng, Douglas Zhihua, *Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience*, PEDL Synthesis Series No. 1, Reino Unido, 2016, pp. 2.
- Zenteno Trejo, et.al., *China y la solución de sus conflictos en la OMC*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2020, p. 22

LEYES Y TRATADOS

- Acuerdos sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, OMC.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés) 2019.
- Convenio de Kioto Revisado, World Customs Organization, http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new/kyoto_new_es.aspx
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) 2019.
- Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, 2016, México.

HEMEROGRÁFICAS

- El financiero, “Economía de México con AMLO: tres años de incertidumbre”, recurso en línea, México, 2021. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2021/11/29/economia-de-mexico-con-amlo-tres-anos-de-incertidumbre/>
- Expansión Política, México, 2020. <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/03/24/constellation-brands-como-se-decidio-frenar-una-planta-de-1-500-mdd>
- Forbes, abril del 2019. <https://www.forbes.com.mx/sin-avances-estrategia-de-amlo-contra-corrupcion-mcci/>
- Hernández, Leopoldo, “AMLO pone fin a Zonas Económicas Especiales” El economista, abril del 2019. <https://www.eleconomista.com.mx/estados/AMLO-pone-fin-a-Zonas-Economicas-Especiales-20190426-0026.html>
- Revista Proceso, abril 2019. <https://www.proceso.com.mx/581307/senado-aprueba-la-estrategia-nacional-de-seguridad-publica-del-gobierno-de-amlo>

OTRAS

- Anexo VIII, Gaceta Parlamentaria, 29 de septiembre del 2015, México, p. 7-12.
- Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, 2018, México. <https://www.gob.mx/zee/articulos/la-banca-de-desarrollo-cuenta-con-50-mil-millones-de-pesos-para-financiamiento-de-las-zee>
- Banco de México, “Reporte sobre las Economías Regionales enero – marzo 2018”, Banco de México, México, 2018. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-las-economias-regionales/recuadros/%7B20867F6A-F174-04D0-9A04-BB846DB7EFC3%7D.pdf>

Banco Mundial, 2018 <https://datos.bancomundial.org/region/paises-menos-desarrollados-clasificacion-de-las-naciones-unidas?view=chart>

Diario Oficial de la Federación, México.

Diario Oficial de la Federación, “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.” *19 de noviembre del 2019*, Vespertino, Secretaría de Gobernación, México, 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579365&fecha=19/11/2019

Diario Oficial de la Federación, “DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado, denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec.” *14 de junio del 2019*, Secretaría de Gobernación, México, 2019. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562774&fecha=14/06/2019

Diario Oficial de la Federación, “Decreto pde estímulos fiscales región fronteriza”, Secretaría de Gobernación, México, 31 de diciembre del 2018. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547485&fecha=31/12/2018

Diario Oficial de la Federación, “DECRETO por el que se modifica el diverso de estímulos fiscales región fronteriza norte.”, Secretaría de Gobernación, México, 30 de diciembre del 2020.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609181&fecha=30/12/2020

Servicio de Administración Tributaria, “Beneficios fiscales para las fronteras norte y sur”, Gobierno de México, México, 2021.

<https://www.gob.mx/sat/prensa/beneficios-fiscales-para-las-fronteras-norte-y-sur009-2021>

Export Processing Zones, Policy and Research Series Paper, Industry and Energy Department, World Bank, Washington D.C., 1992

Índice de Complejidad Económica, DataMéxico-Secretaría de Economía. <https://www.gob.mx/productividad/documentos/atlas-de-complejidad-economica-de-mexico-179425>

<https://datamexico.org/es/eci/explore>

INEGI,

OCDE,

<https://www.inegi.org.mx/app/bienestar/default.aspx?ag=02>Ley

Federal de Zonas Económicas Especiales, 2016, México.

Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos, informe de prensa, 2018.

Organización Mundial del Comercio, 2018.

Organización Mundial de Comercio, disputes, ds541.

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds541_e.htm

Reporte Mundial de Inversión 2018, Naciones Unidas, Suiza, 2018, p. 156

UNCTAD, *World Investment Report 2021, Investing in sustainable recovery*, United Nations, Estados Unidos de América, 2021, pp.

56-58. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021_en.pdf