



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

La acotada experiencia de Zonas
Económicas Especiales en México:
retos, fortalezas y debilidades.

T E S I S

Que para obtener el título de

Licenciado en Economía

P R E S E N T A

Darío Pazos Rodríguez

TUTOR

Dr. Juan Carlos Moreno-Brid



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2019



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.

Agradecimientos

Este trabajo representa la culminación de un gran ciclo de mi vida, un sueño presente desde hace tantos años que no recuerdo cómo ni cuándo comenzó, estudiar en la Universidad Nacional Autónoma de México, la mejor universidad del país; gracias por todas las oportunidades que me brindaste. No queda nada más que agradecer a todos los que hicieron posible esto, y a todos los que permitieron que mi estadía en la universidad haya sido inolvidable y redituable.

Agradezco a mis padres, mi madre Alejandrina, que sin su apoyo incondicional y sacrificio, no hubiera sido posible que llegara a la UNAM, que me impulsó para derribar todos los obstáculos que se interpusieron con mis sueños y siempre me ha acompañado en mis decisiones. A mi padre Carlos, de quien nunca dejo de aprender lecciones de vida con sus sabios consejos, los cuales siempre me han acompañado en mi vida universitaria, además de que siempre hizo lo mejor por fortalecer mi formación, en conjunto de mi madre, permitiéndome expresar al máximo todos los conocimientos y oportunidades que me dio la universidad. Este trabajo va dedicado a ustedes. A Abraham, mi hermano, la otra cara de la moneda, que me inspira a desviarme de mi zona de confort y del que siempre se que puedo contar.

Este trabajo hubiera sido completamente diferente sin el apoyo de mi tutor, el Dr. Juan Carlos Moreno-Brid, a quien agradezco enormemente la oportunidad que me brindó para poder colaborar con el en la investigación y docencia, quien con cariño y paciencia siempre ha brindado retroalimentación, apoyo e impulso en mi formación. Agradezco a mis sinodales, Carlo Panico, Gabriel Mendoza, Ismael Valverde y Santiago Capraro, por el tiempo y comentarios que brindaron para enriquecer el trabajo, así como por las valiosas clases que tomé con cada uno de ellos, las cuales siempre despertaron mi curiosidad y forjaron mi pensamiento. Agradezco también a todos los profesores con los que tomé clases, no dudo que me brindaron los mejores conocimientos en sus respectivos campos, conocimientos que nunca olvidare, que plasmo y plasmaré en mi día a día como economista.

La universidad no hubiera sido la misma sin todos los compañeros y amigos con los que conviví en clases y fuera de ellas. Algunos de ustedes han sido parte de toda esta travesía desde el inicio y otros se han unido poco a poco, no cabe duda que a todos los estimo por igual y admiro. David Matías, Rodolfo Hernández, Jesús Márquez, Aníbal Flores, Julio Trejo, Carlos Ruiz, Carlos Gonzáles, Atzin Chiguil, Carlos Amaya, Iván Cortés, Gabino Martínez, Joaquín Sánchez, gracias por todo. Y al resto de amigos que hice dentro y fuera de clases, aunque no frecuentemos, gracias, ustedes saben quienes son.

Finalmente, agradezco de enorme corazón a Michelle, por endulzar los momentos buenos y malos que viví dentro y fuera de la universidad, lo académico y lo personal, por acompañarme, apoyarme, y siempre darme todo su cariño y comprensión.

Contenido

Agradecimientos	ii
Contenido	iii
Introducción	1
Capítulo 1 . Las Zonas Económicas Especiales y política industrial, un enfoque teórico.....	4
1.1 Conceptualización y caracterización de las Zonas Económicas Especiales	4
1.2 Objetivos de las Zonas Económicas Especiales.....	7
1.3 ¿Son las Zonas Económicas Especiales una política industrial?	9
1.4 Justificación de las Zonas Económicas Especiales.....	10
1.5 Instrumentos de política.....	20
1.6 Resultados esperados tras la implementación de Zonas Económicas Especiales	25
1.7 Papel del Estado en la política industrial	26
1.8 Conclusión del capítulo	34
Capítulo 2 . Las Zonas Económicas Especiales a través de la historia y sus experiencias....	36
2.1 Panorama actual de las ZEE en el mundo	36
2.2 Historia del modelo de las ZEE.....	38
2.3 China: Ejemplo internacional de las Zonas Económicas Especiales.....	41
2.4 Lecciones aprendidas a nivel global y sus implicaciones de política.....	51
2.5 Críticas al uso de Zonas Económicas Especiales	56
2.6 Conclusión del capítulo	58
Capítulo 3 . El proyecto de las Zonas Económicas en México	60
3.1 Antecedentes.....	60
3.2 La polarización regional en México y el rezago del sur	62
3.3 Contextualización del proyecto de las Zonas Económicas Especiales	63
3.4 Normatividad del proyecto de las Zonas Económicas Especiales	65
3.5 Implementación del proyecto de las Zonas Económicas Especiales.	77
3.6 Las zonas en un contexto adverso.....	90
3.7 Las Zonas Económicas ante su desaparición: las elecciones y la nueva administración.	94
3.8 Conclusión del capítulo	102
Conclusión general.	103
Referencias	110

Introducción

Las Zonas Económicas Especiales (ZEE) son un modelo de políticas económicas aplicadas de forma concentrada localmente dentro de un país, el cual ha sido utilizado por numerosos gobiernos debido a que ha tenido grandes resultados en algunos países, como China. Sin embargo, también ha tenido muchos fracasos por su mala implementación.

En México este modelo de políticas se comenzó a implementar durante la administración presidencial 2012-2018, presentándose como una solución a las disparidades regionales, entre el norte y sur del país, integrándose en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, dentro de su eje transversal de “democratización de la productividad”. Este identificaba a las diferencias regionales y el retraso económico del sur del país, como una explicación de la baja productividad del país.

El proyecto se realizó con la finalidad de solucionar el rezago del sur del país y para su elaboración se contó con el apoyo de diferentes organismos internacionales. Quienes han realizado grandes investigaciones sobre las ZEE y su aplicación en el resto del mundo. El proyecto mexicano se fortalecía de todo esto, apoyo de organismos internacionales y apoyo del PND, por lo que tuvo un planteamiento prometedor y tomó importante fuerza mediática en la última etapa del gobierno. Pese a esto, el proyecto no despegó de la forma deseada por el mismo gobierno, y tras la transición de administración presidencial el proyecto fue cancelado en el año 2019.

Cabe recalcar que este proyecto de política industrial se realiza tras un abandono, durante tres décadas en el discurso político, del uso de estos instrumentos para fomentar el desarrollo. Por lo que la recuperación de estos instrumentos tras su largo abandono se vuelve un reto para el Estado mexicano, lo cual puede explicar que no se hayan logrado los resultados e implementación esperados.

Bajo dicho marco, este trabajo tiene la finalidad de hacer un análisis del proyecto mexicano en dos etapas, su planteamiento y su implementación, haciendo uso de lecciones aprendidas de los proyectos a nivel global y en el caso de China en particular. Esto permite conocer, en su acotada implementación, las fortalezas y debilidades del proyecto en su planteamiento, así como los retos a los que se enfrentaba su implementación. Dicho análisis servirá para comprender si el proyecto fue cancelado por un mal planteamiento o implementación, y en caso de continuar, cuáles hubieran sido los resultados esperados.

La investigación se guiará bajo la hipótesis de que la cancelación y fracaso de las Zonas Económicas Especiales de México se debe a debilidad del Estado para implementar el proyecto. Debilidad que se alimentó de factores externos al proyecto, tanto domésticos como internacionales. Estos factores externos le restaron capacidad al Estado, como corrupción y ciclo político, y autonomía, de tipo económico por presiones globales.

Esta hipótesis se podrá probar al mismo tiempo que se logran comprender otros objetivos particulares, como conocer cuál es la teoría que respalda el uso de las zonas económicas como un instrumento de política industrial y qué beneficios se pueden explotar de la implementación de este modelo. Para ello es necesario conocer los diversos enfoques de una política industrial y la participación del Estado en la economía.

Debido a que diversas implementaciones de zonas económicas no han logrado un éxito homogéneo, es necesario conocer cómo ha evolucionado el modelo a lo largo de la historia y como se ha implementado en algunos países como China, caso paradigmático. También conocer las recomendaciones de política que han realizado diversos organismos internacionales, tras el estudio de las zonas en diferentes países, permitiendo dejar el análisis positivo de la teoría para abarcar uno de carácter normativo.

Ambos elementos permiten analizar el caso mexicano, desde su planteamiento y motivación, hasta su implementación, contrastando con diversos elementos teóricos y empíricos que se expusieron previamente. Para esto la investigación se organiza en tres capítulos, en el primero de ellos se presenta un marco teórico que define a las zonas económicas vinculándolas con la teoría económica y de política industrial, conociendo así, bajo un respaldo teórico qué beneficios y políticas trae una zona económica con su correcta implementación. El segundo capítulo presenta un marco histórico y práctico que muestra cómo ha evolucionado el modelo de las zonas económicas, y cómo se implementaron en China, mostrando lecciones que se han aprendido de la implementación del modelo.

Con un marco teórico e histórico listo, el capítulo tres tiene el objetivo de presentar el proyecto mexicano y los avances que se realizaron durante su implementación hasta la cancelación del proyecto, de la cual se muestra la contrapropuesta. Finalmente, con lo presentado en los tres capítulos primeros, la conclusión tiene la intención de hacer un análisis de los determinantes del fracaso/cancelación del proyecto y su posible viabilidad.

La investigación presente se vuelve de relevancia, ya que la política industrial es un instrumento necesario para romper con la trampa de lento crecimiento que vive la economía mexicana. Lento crecimiento que no permite solucionar problemas estructurales como la gran dualidad regional existente entre el norte y el sur. Además, la política industrial permite fortalecer un motor de crecimiento doméstico, que es necesario en el caso mexicano ante la falta de diversificaciones en el comercio, y las presiones que gobiernos extranjeros pueden crear por querer “cerrar” su economía.

Los resultados y conclusiones de la investigación, pueden ser lecciones importantes para futuros intentos de aplicar política industrial para resolver disparidades regionales; en especial para la política contrapropuesta que se va a implementar tras la cancelación de las zonas económicas.

Así mismo, el trabajo es de relevancia para la literatura, ya que es un estudio aplicado que conjuga teoría de política industrial y económica con la teoría existente de las zonas, de lo cual hay muy pocos trabajos, además de que se abordan diferentes posturas de política industrial. Y esto sirve con evidencia empírica para realizar un análisis comparativo de política pública, para el caso mexicano.

Capítulo 1 . Las Zonas Económicas Especiales y política industrial, un enfoque teórico

El presente capítulo tiene como objetivo exponer un marco teórico de las Zonas Económicas Especiales, por lo que se muestra una descripción y definición de estas zonas abordando sus objetivos, modalidades e instrumentos de política. Al ser las Zonas Económicas Especiales un proyecto de política económica se debe abordar y vincular esta política con un marco teórico más amplio que es la política industrial y la intervención del Estado en la economía.

1.1 Conceptualización y caracterización de las Zonas Económicas Especiales

Una primera aproximación a la definición de una Zona Económica Especial (ZEE) se puede realizar desglosando el nombre, estas son espacios geográficos delimitados (zonas) dentro de los cuales se impulsan actividades productivas/comerciales (económicas) que están sujetas a características que difieren del resto del territorio (especiales). Dichas características especiales son promovidas por el gobierno como una medida de política económica.

Debido a que es una medida de política, puede adoptar diferentes objetivos e instrumentos para alcanzar estos, por lo que el uso de las ZEE (agrupados dentro de la definición propuesta anteriormente) ha variado a lo largo del tiempo y a lo ancho de diferentes países, dando lugar a diferentes modalidades de ZEE.

Problemática de la definición

Baissac (2011) menciona que una definición exacta para las ZEE es un reto para la literatura debido a que esta adopta múltiples nombres por tres razones; primero, por la necesidad de diferenciar entre tipos de zonas; segundo, por la terminología utilizada por diferentes países; tercero, por la búsqueda de diferenciación para crear competencia y cuarto, por las traducciones. Problemas a los que otros autores se enfrentan (FIAS, 2008; Farole & Akinci, 2011). Una definición encontrada en la literatura que da una primera aproximación para entender qué son las ZEE es la siguiente:

“Área geográfica delimitada dentro de las fronteras de un país donde las reglas de negocios difieren sobre las prevalecientes en el resto del territorio. Estas reglas diferentes aplican a las condiciones de inversión, comercio internacional, impuestos, y ambiente regulatorio; para otorgar a la zona un ambiente más liberal desde la perspectiva de política y más efectiva desde la perspectiva administrativa que en el resto del territorio nacional.” (Baissac, 2011).

El establecimiento de los modelos de ZEE en diversos países a través del tiempo ha ocasionado que el modelo de implementación evolucionara, diferenciándose las ZEE de cada país, incluso las zonas dentro de los países, lo que ha provocado que existan diversas modalidades y nombres para estas zonas. Algunos de estos como zonas francas o libres, puertos libres, zonas exportadoras, etc.; por esta razón y la evolución que ha tenido el modelo de ZEE en la historia, una sola definición que permita conocer lo que son las ZEE no es suficiente.

Otro problema surgido de la diversidad de conceptos encontrados en la literatura pone en duda si una ZEE es una modalidad en sí de implementación de una política industrial focalizada geográficamente o es una forma genérica para referirse al conjunto de las políticas focalizadas geográficamente.

Baissac (2011) menciona que el término ZEE ha sido utilizado como una forma de zona económica, similar a otras zonas económicas como zonas de libre comercio, puertos libres, zonas exportadoras libres, zonas económicas de procesamiento, zonas libres, zonas de comercio y cooperación y zonas de comercio extranjero. Al finalizar comenta que en realidad estas son tipos diversos que las ZEE pueden adoptar. Es decir, en un inicio se explicó a las ZEE como parte de un conjunto y posteriormente como el nombre del conjunto.

UNIDO (2015), igual que Zeng (2015), mencionan que esta es una forma genérica de otros términos como zonas de comercio libre, zonas procesadoras de exportaciones, zonas empresariales, puertos libres, parques industriales, zonas de desarrollo tecnológico y económico, parques de ciencia e innovación, entre otros; usando el término como nombre de un conjunto de modelos. Otros autores (FIAS, 2008; El Shimy, 2008) la ubican como una expresión moderna de las zonas libres que han existido por siglos, usando el término como una parte de un conjunto.

Farole y Akinci (2011) destacan dos formas que pueden tomar las ZEE, como zonas procesadoras de exportaciones o zonas libres/francas, y las ZEE de gran escala. Las primeras están enfocadas a las manufacturas para exportación, siendo una visión tradicional de las mismas, mientras que la segunda es una visión moderna que surgió con el modelo chino de las zonas. Utilizando a las ZEE como un conjunto de términos.

Para conocer mejor el concepto de las ZEE, si se trata de un modelo en sí o un conjunto de modelos, se presenta a continuación la evolución histórica del modelo caracterizando la variedad de modelos que se han utilizado.

Modalidades de las ZEE

Baissac (2011) y FIAS (2008) clasifican a las ZEE en 3 tipos de acuerdo con su implementación histórica, objetivos y actividades, que son:

- Zonas libres, zonas de comerciales libres y zonas de intercambio libre: Forma más antigua de ZEE ubicada en puertos y aeropuertos, con la finalidad de realizar actividades relacionadas con el comercio y operaciones de procesamiento ligero.
- Zonas procesadoras de exportaciones (ZPE): Forma adoptada a finales de 1950 e inicios de 1960 con la finalidad de acelerar la industrialización y comercio internacional de países en desarrollo.
 - Empresas libres o zonas libres de una empresa: Una variación de las zonas procesadoras de exportaciones, pero delimitadas a una sola empresa.
- Puertos libres: Forma creada por las ZEE chinas, en las que se incluyen grandes extensiones de territorio incluyendo poblaciones urbanas y rurales con beneficios de infraestructura comercial.

Las formas listadas anteriormente fueron adoptadas históricamente por las ZEE y tienen el común denominador de promover un papel del país en el comercio internacional. Sin embargo, hay dos diferencias claves entre los diferentes modelos, si dentro de estas se lleva a cabo el proceso de producción y el mercado al que se orientan.

Tabla 1-1 Características de las diversas modalidades de Zonas Económicas Especiales

Tipo de zona	Características			
	Libre comercio	Producción/ Manufactura	Mercado Extranjero	Objetivo Doméstico
Zona de Libre Comercio	X	-	-	-
Zona Procesadora de Exportaciones	X	X	X	
Puerto Libre	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia con base en Baissac (2011), Farole (2011), ILO (2014).

En ambos modelos donde se lleva a cabo algún proceso productivo, la inversión extranjera directa juega un papel primordial. La diferencia principal entre las dos zonas productoras recae en el momento histórico que los puertos libres surgen en China, las cuales fueron utilizadas como un instrumento de

desarrollo nacional, teniendo gran éxito y popularidad; volviéndose así el estándar moderno de modalidad de política. A este último también se le puede llamar Zona Económica Especial moderna.

Según Baissac (2011) el término de ZEE es el que mejor engloba todos estos modelos debido a lo que se explicó anteriormente, son áreas demarcadas geográficamente (zonas) que realizan un conjunto diverso de actividades económicas (económicas) sujetas a un marco regulatorio que difiere del resto del país (especiales).

En la presente investigación el modelo de ZPE y el de Puerto Libre serán los de principal relevancia de estudio para poder describir el modelo general de ZEE. Finalmente, el enfoque se torna al modelo más moderno y sus características que son las propias a un Puerto Libre o ZEE como lo definen Farole y Akinci (2011). En general, cualquier modelo adoptado de ZEE tiene cuatro características que se pueden variar: i) Número de empresas, ii) tipo de incentivos a la inversión, iii) tipo de administración y, iv) grado de conexión con la economía local.

1.2 Objetivos de las Zonas Económicas Especiales

Como se explicó anteriormente el desarrollo histórico de las ZEE ha conllevado a que con el paso del tiempo se adquieran nuevas características en la forma de su implementación, que son coherentes con el contexto (político e ideológico) de la época, sin embargo, los objetivos de las ZEE se han vuelto más ambiciosos a lo largo del tiempo, donde el caso chino es el parteaguas para implementar objetivos más complejos.

Si los objetivos se han vuelto más ambiciosos/complejos a lo largo del tiempo surge el siguiente cuestionamiento: ¿Cómo se puede evaluar el éxito y por lo tanto los determinantes de este en la actualidad, dados los objetivos diversos de las zonas por ser planteados en diferente época? Se evalúa por los objetivos planteados en el proyecto, la posibilidad de plantear nuevos y cumplirlos. Los objetivos pueden dividirse en dos, intermedios y finales, pero en general estos son (ILO, 2014):

- Crear empleos y aumentar el nivel de vida,
- transferir competencias y aptitudes hacia los recursos humanos locales,
- dinamizar el sector de la exportación,
- generar ingresos en divisas,
- crear vínculos hacia delante y hacia atrás,
- introducir nuevas tecnologías,
- fortalecer regiones menos desarrolladas,

- estimular sectores considerados como estratégicamente importantes para la economía, y
- reactivar la economía en su conjunto.

Objetivos intermedios

Los objetivos intermedios son un común denominador en todos los modelos relacionados con las ZEE y su historia, estos son dos, incrementar la inversión (pública y/o privada, nacional y/o extranjera). Así como una mayor apertura económica, incrementando el comercio exterior y la generación de divisas¹. Con los dos objetivos se espera que se logren diferentes objetivos finales, los cuales logran hacer diferencias y clasificaciones de las distintas modalidades de ZEE. La UNCTAD (2019) les llama a estos objetivos cuantitativos.

Objetivos finales

Los objetivos finales dependerán de las necesidades políticas y económicas de cada nación, así como su visión de largo plazo, cambiando incluso si los países se encuentran en vías de desarrollo o ya son desarrollados. Los primeros objetivos finales son los resultados inmediatos de la inversión y comercio como, generar empleos en zonas específicas del país, lo cual puede servir como “válvulas de escape para aliviar grandes niveles de desempleo” (FIAS, 2008).

Cabe mencionar que, los objetivos finales pueden ser más ambiciosos porque implican llevar a cabo reformas nacionales, implementar/probar nuevas estrategias de desarrollo y solucionar problemas estructurales en algunas regiones. Estos tres objetivos significan una larga lista de objetivos secundarios como lo serían industrializar la región, incrementar la productividad y el valor agregado de la producción local, aumentar los niveles de ingreso de los trabajadores y disminuir la pobreza, eliminar disparidades regionales, así como crear nuevos nodos de desarrollo con posibilidad de derrames locales, entre otros.

La UNCTAD (2019) los clasifica como objetivos dinámicos y socioeconómicos. Los dinámicos son la búsqueda de innovaciones, mejora industrial, desarrollo de habilidades, diversificación económica y

¹ La generación de divisas es necesaria para los países en desarrollo ya que estas son un recurso que da acceso a bienes que no son producidos domésticamente o solo pueden ser producidos con altos costos de oportunidad. Además de que permite comprar importaciones que son parte del resto de los componentes de la demanda agregada (Thirlwall, 2011).

cambio estructura, así como integración de cadenas de valor. Mientras que los socioeconómicos son el desarrollo sustentable, calidad del empleo, protección ambiental, temas de género y pobreza.

De esta forma, dados los objetivos diversos de las zonas se puede medir el éxito de estas con variables como, inversión (nacional y extranjera), empleo, coeficiente de apertura, ingresos, valor agregado, pobreza, tanto en crecimiento como niveles, incluyendo finalmente para objetivos más complejos indicadores relacionados a la complejidad económica².

1.3 ¿Son las Zonas Económicas Especiales una política industrial?

Una vez conocidas las diferentes modalidades de las ZEE y sus diversos objetivos podemos conocer si son compatibles con un modelo de política industrial. Una política industrial se puede definir como el “uso de políticas gubernamentales destinadas específicamente a cambiar la estructura productiva de la economía para respaldar algunas actividades más que otras” (Moreno Brid, 2013). “A diferencia de políticas que impactan el ambiente general de negocios, es en sentido estricto una política sectorial; tiene la intención de promover sectores donde la intervención tome lugar por razones de independencia nacional, autonomía tecnológica, fallas de la iniciativa privada, caída de las actividades tradicionales, y balances políticos o geográficos” (Cohen, 2006). Con el objetivo de incrementar la productividad, promover el crecimiento y desarrollo de la economía (Cornick, 2016; Moreno Brid, 2013).

Los incrementos en la productividad se pueden alcanzar por tres mecanismos principales (Cornick, 2016): creación de nuevos sectores (transformación productiva), que sean más productivos a los ya existentes; transferencia de recursos productivos entre sectores de menor productividad a mayor productividad y el incremento de productividad de empresas ya existentes.

En el caso de una ZEE los principales mecanismos de incremento en la productividad que funcionan son dos, el de la transformación productiva, ya que en estas zonas se impulsan industrias nuevas para la región, apoyadas principalmente por IED que permite incursionar más fácilmente en estas “nuevas” industrias. El otro mecanismo es la transferencia de recursos, ya que, con programas de capacitación

² Estos indicadores permiten conocer los conocimientos que tiene una región para emplearlos en procesos productivos específicos y cómo estos se pueden relacionar con nuevos procesos productivos de mayor valor agregado.

característicos de las ZEE, la fuerza de trabajo existente en las zonas se puede desplazar de las actividades poco productivas a las nuevas actividades que son impulsadas por la política.

Convencionalmente se justifica la intervención del gobierno como una política industrial cuando existen fallas de mercado (información imperfecta y asimétrica, mercados de riesgo imperfectos, equilibrios no eficientes, provisión de bienes públicos); llamándose postura neoclásica de la política industrial (Cohen, 2006; Mazzucato, 2016; Moreno Brid, 2013; Stiglitz, et al., 2013). Ante estas fallas, el gobierno puede intervenir de dos formas, con políticas horizontales o verticales, siendo las horizontales aquellas en las que el gobierno no interviene en sectores particulares y en las verticales sí (Crespi, et al., 2014). Sin embargo, esta división es algo difusa debido a que todas las políticas afectan más a unos sectores que otros (Stiglitz, et al., 2013)). Por definición, solo aquellas intervenciones verticales se pueden considerar política industrial (Lin & Monga, 2013).

Las ZEE pueden considerarse una política industrial debido a que el gobierno interviene en la economía para alterar la estructura productiva, promoviendo sectores más modernos respecto a los existentes, siendo así una política vertical. Bajo este marco teórico, las zonas se intentan corregir las fallas de mercado eliminando distorsiones como los impuestos y cargas administrativas, incentivando la inversión en conjunto de provisión de infraestructura (bienes públicos).

La política industrial tiene dos grandes enfoques (Moreno-Brid, et al., 2018), el primero de ellos es cuando su diseño y aplicación se sustenta en las ventajas competitivas actuales de un país rechazando la intervención pública que distorsione la asignación eficiente de recursos por el mercado. Es decir, las políticas se centran en eliminar fallas y obstáculos para la libre interacción de las fuerzas del mercado. Por otro lado, la visión contrapuesta indica que los objetivos de la política industrial deben ser crear mercados, lo que significa descubrir nuevas industrias con potencial para adquirir ventajas competitivas.

La segunda visión también logra explicar parte de lo que son las ZEE. En China las zonas se implementaron para la apertura comercial del país, y por lo tanto se crearon nuevos mercados, inexistentes en la economía nacional, que competían con el resto de los países.

1.4 Justificación de las Zonas Económicas Especiales

Las ZEE, finalmente tienen un sentido debido a que el Estado tiene posibilidades de promover industrias o el desarrollo económico, apoyándose de justificantes políticos o de teoría económica. Los cuales también son propios de países desarrollados o en desarrollo.

Justificación en países desarrollados y en desarrollo

Las ZEE tienen una justificación que difiere entre países en desarrollo y desarrollados (industrializados). Los países en desarrollo tienen normalmente justificantes políticos y de infraestructura, mientras que en los desarrollados las razones son principalmente económicas en términos de incrementar el crecimiento, la eficiencia o competitividad de alguna región (aunque estos no son excluyentes para un grupo de países u otro) (FIAS, 2008). Estas razones tienen un sustento teórico detrás.

Debido a esto, las razones por la que se implementan ZEE en el mundo se pueden agrupar en dos. El primero es el justificante político, ligado a la finalidad del proyecto, que puede ser incrementar el empleo, apoyar a zonas rezagadas del territorio nacional, experimentar con políticas, etc.; así como la capacidad del Estado de realizar proyectos de política industrial y desarrollo. Mientras que el segundo, son por justificantes teóricos en el que se buscan explotar las ventajas económicas del modelo.

Justificantes políticos

Las justificaciones políticas se relacionan con la capacidad y autonomía³ de un Estado para implementar medidas de desarrollo económico. Cualidades que son deseables para el gobierno de una nación en vías de desarrollo, debido a que el cumplimiento de ambas le permite ser catalogado como un “Estado Desarrollista”⁴. Hay una tercera razón política que tiene que ver con presiones de competencia.

La autonomía se define como “la posibilidad de que el Estado planee e instrumente la política económica con un importante grado de independencia de la sociedad civil” (León Maríquez, 2000). La capacidad se define como “la existencia de agencias bien estructuradas, con suficiente potencial

³ Una explicación más detallada de conceptos de capacidad y autonomía del Estado se encuentra en León (2000).

⁴ Esto en aproximaciones teóricas del desarrollo económico vinculadas con la ciencia política.

para diseñar e instrumentar con éxito políticas públicas, y de asignar recursos con eficiencia y un grado mínimo de corrupción” (León Maríquez, 2000). Evans (1994) menciona que la capacidad burocrática es acumulativa a lo largo del tiempo y la autonomía depende del contexto internacional. Un “Estado desarrollista” que cumple con ambas características “logra una veloz industrialización nacional, así como un ajuste eficaz a los cambiantes mercados internacionales” (Evans & Wolfson, 1996).

Las ZEE tomaron relevancia en el mundo en desarrollo a partir de la década de 1970, por lo tanto, los países que implementan esta política como política industrial son considerados de industrialización tardía. La tardanza del desarrollo tiene implicaciones para el papel que debe de llevar a cabo el Estado en el proceso; clásicos del desarrollo como Gerschenkron argumentan que el “despegue”⁵ de un país en su proceso de desarrollo modifica el contexto internacional haciendo que los países atrasados queden aún más rezagados, teniendo que crear nuevas reformas institucionales y movilizaciones de recursos, para lograr su propio despegue, por lo tanto entre más atrasado mayor probabilidad que la industrialización sea bajo una dirección organizada (Ahumada & García-Quero, 2013). Esta dirección organizada debe ser un “Estado desarrollista”.

Para el caso de las ZEE, al ser un modelo que se aplica de forma regional, los conceptos de capacidad y autonomía no se cumplen en su totalidad para que el “Estado desarrollista” lleve a cabo las políticas necesarias a nivel nacional, sino que un modelo de ZEE puede lograr ser una política previa a una transformación de un Estado a uno completamente desarrollista, ya que en realidad la capacidad y autonomía son limitadas, lo que hace factible comenzar a implementar modelos de desarrollo de forma regional como experimentos. Eso no quiere decir que el Estado sea depredador (condición donde el Estado no cuenta ni con capacidad ni autonomía) ya que las intenciones de desarrollarse son presentes, pero aun sin tener desarrolladas completamente estas cualidades.

- Capacidad del Estado

Respecto a la capacidad del Estado, las ZEE son un modelo que permite crear ambientes de negocios e infraestructura en países en desarrollo que generalmente cuentan con recursos limitados para aplicar

⁵ Etapa del esquema de desarrollo de Rostow en el que las tasas de ahorro e inversión oscilan entre el 5% y el 10% del producto, trayendo olas de innovación en los sectores económicos (Ahumada & García-Quero, 2013).

las políticas en todo el país, mejorando la eficiencia del limitado gasto público en infraestructura (Zeng, 2016). Es decir, el modelo es percibido como uno de bajo costos, en términos relativos, comparado con el equivalente de construir infraestructura industrial en toda la economía, costos adicionales se pueden relegar a los privados con las zonas (UNCTAD, 2019).

En este caso se cumple parcialmente con la definición de capacidad, ya que, a pesar de no contar con los recursos necesarios o limitados, no quiere decir que el Estado no cuente con potencial para diseñar las políticas necesarias, estas son diseñadas eficientemente, pero con menores recursos, por eso la magnitud de estas políticas solo se lleva a un nivel regional.

- Autonomía del Estado

Respecto a la autonomía, Zeng (2015) agrega que el capital político puede ser escaso para convencer a otros grupos políticos de llevar a cabo reformas de liberación. Por lo tanto, un “experimento” controlado de las reformas puede servir para una futura aplicación de estas nuevas políticas en todo el país (FIAS, 2008). Tal fue el caso de China donde se consideraba a la economía de mercado como un “terrible monstruo”, solo la implementación de las ZEE y sus resultados le dieron aceptación a la apertura comercial (Tao & Yuan, 2016).

Esta razón está ligada al surgimiento de las zonas en la década de 1970 en países en desarrollo, ya que el modelo permite hacer una transición de una industrialización por sustitución de importaciones a un modelo de crecimiento guiado por las exportaciones, *export led* (UNIDO, 2015). Por esta razón, se ha considerado a las zonas un *second best*, debido a que es mejor aplicar las políticas de liberalización en todo el país que de forma focalizada (Farole, 2011), o como un primer paso para llevar estas reformas (UNCTAD, 2019). En general, permite subsanar problemas como debilidad de gobernanza y difícil implementación de reformas nacionales (UNCTAD, 2019).

A pesar de ello, la política puede ser justificada por la necesidad de dinamizar partes del territorio que se encuentren rezagadas respecto al resto del país (Competitive Industries and Innovation Program, 2017), o para complementar los paquetes de promoción a la inversión, como señal de que el país trabaja para mejorar los climas de inversión (UNCTAD, 2019).

- Competencia internacional

En la actualidad la mayoría del mundo está abierto a los flujos de capital y a la producción. Los países insertan los flujos y procesos productivos dentro de sí. Las zonas son instrumentos importantes para

esto. Sin embargo, en los últimos años ha habido una desaceleración de la IED, por lo que las zonas permiten competir para dar mejores condiciones que otros países (UNCTAD, 2019). Lo cual se vuelve una causación circular, debido a que, si un país implementa zonas económicas para competir, otros lo harán y la competencia por la IED se vuelve más dura.

Justificantes teóricos

El segundo grupo de justificantes, los teóricos, son aquellos que permiten alcanzar los objetivos económicos planteados en el proyecto y le dan forma al modelo de ZEE principalmente por la apertura comercial y la inversión (pública, privada y extranjera). Además, estos justificantes determinan el por qué es viable crear un modelo en el que se aglomeren empresas. Hay tres justificaciones teóricas principales que sustentan la viabilidad del modelo de las ZEE como estrategia de desarrollo, estos son los beneficios de la aglomeración, los obstáculos a la inversión y beneficios de las exportaciones (crecimiento liderado por las exportaciones).

○ Aglomeración

Las zonas, al ser un modelo de política con la intención de que se establezcan empresas en un espacio geográfico delimitado, conlleva a la formación de aglomeraciones. Las cuales pueden suceder entre empresas similares (clúster) o no (aglomeración).

Una aglomeración tiene como objetivo mejorar el nivel de inversión y productividad por tres vías, mejorando la infraestructura necesaria en la zona, reforzando las cadenas de valor y mejorando las habilidades de una industria por transferencias tecnológicas a lo largo de la cadena de valor (Gelb, et al., 2015). Las aglomeraciones se benefician de economías de escala externas, cuyos efectos surgen de dos fuentes, los beneficios de la ubicación y la urbanización. Las economías de ubicación, que surgen de un mayor número de empresas en la misma industria en el mismo lugar, tal como un clúster. Las economías de urbanización surgen con mayor número de industrias distintas en el mismo lugar (Banco Mundial, 2009). Las economías de escala que se logran se muestran en la tabla 1-2.

Tabla 1-2 Economías de escala externas o de aglomeración.

Tipo de economía de escala			Ejemplo
Localización	Estática	1. "De compras"	Compradores atraídos a lugares con muchos vendedores.
		2. Especialización "Adam Smith"	El <i>outsourcing</i> permite tanto a los proveedores de insumo secundarios como a las empresas primarias beneficiarse por ganancias en la productividad debido a la especialización.
		3. Agrupamiento de trabajo "Marshall"	Trabajadores con destrezas específicas de cada industria son atraídos al lugar de mayor concentración.
	Dinámica	4. Aprender haciendo "Marshall-Arrow-Romer"	Reducciones en costos que surgen de la actividad productiva repetida y continua con el tiempo y que tienen efectos entre empresas en el mismo lugar.
Urbanización	Estática	5. Innovación "Jane Jacobs"	Mientras más se hacen distintas cosas localmente, más oportunidad hay de observar y adaptar ideas de otros.
		6. Agrupamiento de trabajo "Marshall"	Los trabajadores de una industria llevan innovaciones a las empresas de otras industrias; similar al no. 3 pero los beneficios surgen de la diversidad de industrias en una ubicación.
		7. División del trabajo "Adam Smith"	Similar al no. 2, con la diferencia de que se hace posible la división del trabajo por la existencia de muchas industrias compradoras distintas en el mismo lugar.
	Dinámica	8. Crecimiento endógeno "Romer"	A mayor mercado, mayores los beneficios; entre más atractiva la ubicación para las empresas, más trabajos habrá, mayor será el mercado, etc.
9. Aglomeración "pura"			Distribución de los costos fijos de infraestructura entre mayor número de contribuyentes; surgen deseconomías por la congestión y la contaminación.

Fuente: Informe sobre el desarrollo mundial 2009, Banco Mundial quien adapta de Kilkeny 2006.

En dado caso de que no se logre crear un clúster, la aglomeración de empresas brinda beneficios económicos que justifican la viabilidad del modelo de ZEE. La aglomeración de empresas tiene beneficios en los costos y en el mercado laboral. Los beneficios en los costos se dan a través de encadenamientos entre empresas que operan dentro de la zona, permitiendo mejorar la eficiencia económica e interdependencia, por medio de dos canales. Primero, los encadenamientos hacia atrás permiten la reducción de costos de los insumos por menos costos de transporte; segundo, los encadenamientos hacia adelante fortalecen las externalidades de la aglomeración, al incrementar la demanda se crean incentivos que atraen a otras empresas a la zona (Competitive Industries and

Innovation Program, 2017). Estas externalidades positivas incrementan la productividad de los individuos y empresas (Neumark & Simpson, 2014).

Competitive Industries and Innovation Program (CIIP) (utilizando el modelo de Krugman (2001)) menciona que la aglomeración, al permitir una reducción de costos, se traduce en una disminución de precios que eleva el salario real de la zona, volviéndose la zona en un centro de atracción para trabajadores de la periferia. Esta migración aumenta el tamaño del mercado y atrae a más empresas a la región. El crecimiento de oferta de mano de obra en la zona permite tener un acervo de trabajo especializado que puede tener un beneficio extra para los trabajadores, por los salarios de eficiencia para que las empresas no pierdan a sus trabajadores. El modelo de Krugman es una fuerza natural que promueve este acervo de trabajadores y una intencional son las políticas implementadas para atraer a estos trabajadores (Competitive Industries and Innovation Program, 2017).

Los beneficios de la aglomeración de empresas dentro de las ZEE no excluyen a otras cercanas a ellas, por lo que puede haber derramas de estos beneficios, cuanto mayor sea la interacción entre empresas fuera y dentro de las ZEE los impactos de los derrames sobre la productividad serán mayores, sin embargo, la literatura que explora esto aún es escaso (Competitive Industries and Innovation Program, 2017). Los canales de transmisión y factores mediadores de los beneficios que tengan las zonas sobre el resto de la región se presentan en el siguiente esquema.

Ilustración 1-1 Desempeño de la ZEE y el área circundante.



Fuente: Competitive Industries and Innovation Program, 2017.

Los encadenamientos hacia adelante tienen sentido en las ZEE debido a que estas se establecen cerca de algún medio de transporte con conexión a un mercado mayor, explotando así las ventajas geográficas de la zona.

Además los clústeres permiten que las empresas accedan a crédito para capital de trabajo fuera del sistema financiero para financiar sus actividades diarias, ya que se refuerzan los lazos entre proveedores, siendo esta la principal fuente de crédito de las pequeñas y medianas empresas; solucionando problemas del sistema financiero sin necesidad de reformas; como el problema de tardanza de otorgamientos de crédito por los bancos chinos (Zhang, 2013).

- Obstáculos a la inversión

Los determinantes de la inversión son un tema discutido ampliamente en el pensamiento económico. Diversas escuelas pueden poner más énfasis en unas variables u otras. Sin embargo, hay cierto acuerdo en condiciones que pueden restringirlas. Algunas de estas aproximaciones a los obstáculos para inversión son fallas de mercado, fallas institucionales, industria naciente, fallas de coordinación y falta de mercados. Todos estos obstáculos son características propias de los países en desarrollo, aunque las fallas de mercado no son excluibles solo a los países desarrollados.

Las fallas de mercado en algunos sectores provocan que no se realicen inversiones, ya que crean equilibrios subóptimos, ocasionando que los privados no se apropien de todos los beneficios de una inversión, o por la existencia de mercados incompletos que no permiten el surgimiento de nuevos mercados a falta de otros (falta de mercado de crédito o falta de un mercado de conocimiento).

Las fallas institucionales reducen la habilidad de los privados de apropiarse de las ganancias de su inversión, estas pueden ser contratos incompletos, corrupción, falta de derechos de propiedad y falta de cumplimiento de contratos (Rodrik, 2008).

Las fallas de coordinación, de acuerdo con la teoría del desarrollo de Rosenstein-Rodan, suceden en países en desarrollo por la existencia de una economía dual (un sector moderno y un tradicional interactuando). Aquí el desarrollo se logra cuando toda la economía logra volverse moderna, pero esto solo es posible si la escala del sector moderno es lo suficientemente grande para absorber a los participantes de la economía tradicional. Si las economías de escala son pequeñas en el sector moderno, este sector no podrá desarrollarse, debido a que los salarios altos por la alta productividad del sector moderno no se pueden pagar por la falta de un mercado lo suficientemente grande (Krugman, 1994).

Por lo tanto, una inversión de una empresa por sí sola no es redituable debido al mercado tan pequeño, solo lo es si la inversión está acompañada por otras inversiones para acrecentar las economías de escala y así el tamaño del mercado y sector moderno. Lo necesario, según Rosenstein-Rodan, es un “Gran Empuje”; un programa que conjunte inversiones para romper esta trampa de ingreso bajo (Krugman, 1994). Este programa de inversiones coordinadas, según Rosenstein-Rodan, solo puede ser llevado a cabo por el Estado, por su capacidad organizacional, de recruces y planear por óptimos sociales (Ahumada & García-Quero, 2013).

Las ZEE implementan incentivos a la inversión, estos tienen como objetivo la solución de fallas de mercado o restricciones a la inversión (Zeng, 2016). La inversión tiene como principal determinante la tasa de ganancia/retorno que genera, variable afectada por los costos (en este caso, los obstáculos mencionados anteriormente), que pueden ser reducidos con el uso de incentivos.

- o Crecimiento liderado por las exportaciones.

El tercer justificante teórico se desprende de los modelos de crecimiento liderado por las exportaciones (*export-led growth*). Las zonas al ser un modelo que está basado en las zonas francas, y está orientado a ser un punto exportador, que genere crecimiento para el resto de la región o país, entonces las cualidades del modelo *export-led growth* le dan sentido a la implementación de las zonas.

En un primer lugar, se justifica la implementación de las zonas por las ganancias del comercio, ya sean estáticas, basadas en la teoría clásica del comercio internacional y las ventajas comparativas (modelo ricardiano, modelo de factores específicos y teorema Hecksher-Ohlin); o dinámicas, basadas en la nueva teoría del comercio internacional (concentración geográfica de la producción y rendimientos crecientes).

La apertura comercial de las zonas permite mejorar la eficiente asignación de recursos, permitiendo especialización y estimulando exportaciones con efectos en el lado de la demanda y oferta de la economía. Estos efectos en la demanda y oferta se describen en tres modelos de crecimiento liderado por las exportaciones (*export led growth*) (Thirlwall, 2011):

- Modelo neoclásico del lado de la oferta: el sector exportador, al ser expuesto a competencia internacional, tiene externalidades sobre el no exportador, además de que tiene una mayor productividad. Por lo tanto, el tamaño de este sector relativo al total, así como su crecimiento, impactan en el desempeño general de la economía. Este predice la convergencia en los niveles de ingreso per cápita mundial.

- Modelo de crecimiento restringido por la balanza de pagos (lado de la demanda): Todos los componentes de la demanda agregada necesitan insumos importados para ser producidos, y las exportaciones son únicas porque solo ellas permiten obtener divisas para poder conseguir los insumos importados. La demanda se ve restringida por la cantidad de divisas que se tiene y la demanda determina el resto de las variables económicas endógenamente vía consumo, inversión y gasto de gobierno, principalmente el producto y por lo tanto el crecimiento. Debido a esto, existe una restricción de la balanza de pagos al crecimiento y el crecimiento de las exportaciones relaja esta restricción al crear divisas. Este modelo logra reflejar las disparidades en el ingreso de diferentes países debido a sus diferencias para generar divisas.
- Modelo del círculo virtuoso: Este modelo se apoya de la causación circular acumulativa y el crecimiento se puede volver virtuoso, explicando así en el largo plazo las diferencias en el nivel de desarrollo de los países y las fuerzas que lo perpetúan. Estos modelos explican como el crecimiento del producto depende de las exportaciones y estas a su vez dependen de factores de oferta, tomando en cuenta las restricciones de balanza de pagos.

En general el crecimiento liderado por las exportaciones se explica por la necesidad de generar divisas y las ganancias en productividad que el comercio genera, factores tanto de demanda como de oferta.

Bajo un enfoque de complejidad económica y heterogeneidad. El modelo de ZEE incrementa el potencial exportador de la zona, relacionado directamente con el conocimiento productivo de la región, es decir, su grado de complejidad, el cual a la vez se influye directamente con la prosperidad económica de la región (Castañeda, 2018).

Bajo este mismo enfoque una política industrial tiene sentido cuando exista una zona rezagada, es decir, baja complejidad y pocas oportunidades⁶, existe una trampa de pobreza que no permite una transformación orgánica de la estructura productiva de la región (a través de aprendizaje local y

⁶ Estos conceptos hacen referencia al conocimiento para producir determinados productos que existe en algún punto geográfico (complejidad) y a las nuevas actividades que se pueden realizar con el conjunto de conocimientos existentes en la región (oportunidad).

mecanismos descentralizados), de no aplicarse una política productiva difícilmente la región contará con capacidades necesarias para un desarrollo sostenible (Castañeda, 2018).

Una política como las ZEE que permite enfocarse en áreas específicas permite atacar la heterogeneidad de un país de forma focalizada donde el conjunto de políticas aplicadas a las ZEE tiene este objetivo, que en la literatura se conocen como resultados dinámicos.

1.5 Instrumentos de política

Los instrumentos de política que se implementan en las ZEE se realizan en función a los objetivos que tiene el proyecto por lo tanto existen políticas en dos niveles. Primer nivel son las que caracterizan a todas las ZEE, es decir, son esenciales en el modelo y persiguen los objetivos más sencillos y generales del modelo. Las políticas de segundo nivel son las que persiguen objetivos específicos en cada país, son más complejas y diversas ya que buscan resultados más ambiciosos y dinámicos, no pueden ser copiadas por lo tanto como receta entre países ya que deben de ser flexibles al contexto particular de cada país.

Políticas de primer nivel

Las políticas de primer nivel o núcleo son tres principalmente, los incentivos a la inversión, establecer un esquema de administración y proveer de infraestructura. Dentro de la ZEE existe un espacio legal que difiere al resto del territorio nacional definido como un régimen regulatorio, este régimen es el encargado de proveer reglas que incentiven a la inversión.

○ Incentivos

Los incentivos a la inversión se pueden definir como “medidas focalizadas diseñadas para influenciar el tamaño, ubicación, impacto, comportamiento, o sector de un proyecto de inversión; ya sea un nuevo proyecto o una expansión o reubicación de uno existente.” (Tavares-Lehmann, et al., 2016). Los incentivos que las ZEE brindan regularmente son financieros, fiscales, regulatorios y servicios técnicos y de información⁷. Los incentivos financieros permiten dar acceso al financiamiento a empresas

⁷ De acuerdo con la clasificación propuesta por Tavares-Lehmann (2016).

cuando este es escaso, los incentivos fiscales permiten incrementar la tasa de retorno de una inversión o reducir riesgo y costos, los incentivos regulatorios relajan el marco legal respecto al resto del territorio y los servicios técnicos y de información permiten eliminar los costos de extranjería que tienen las inversiones del exterior (Tavares-Lehmann, 2016).

Los incentivos fiscales son populares en países desarrollados y en desarrollo, particularmente en los segundos debido a la falta de recursos financieros para proveer incentivos financieros que los países desarrollados si pueden otorgar (Tavares-Lehmann, 2016). De igual forma los incentivos fiscales permiten elevar la tasa de ganancia de las empresas, que permiten contrarrestar costos adicionales en estas zonas generados por fallas de mercado o debilidades institucionales propias de países en desarrollo donde principalmente se han implementado las ZEE.⁸

El principal incentivo que se provee son los fiscales de tipo empresarial. El CIIP (2017) los ha clasificado en cuatro: i) exención absoluta (las empresas exentan el 100% del impuesto al ingreso empresarial), ii) exención en función de las cualidades de la empresa (se establece un criterio de selección, ya sea por montos de inversión, generación de empleo, etc.), iii) tasa fija reducida (el impuesto al ingreso empresarial es reducido) y , iv) sin exenciones (no hay incentivos fiscales en el impuesto al ingreso empresarial). La exención absoluta es el más común en las ZEE existentes.

Tavares-Lehman (2016) le llama a este incentivo *Tax holidays* debido a que se exenta el pago del impuesto durante un periodo de tiempo, el cual es de fácil aplicación por los bajos costos de su implementación, sin embargo, tiene el peligro de que una vez terminado el periodo las empresas migren fuera de la zona.

Otros incentivos fiscales que se aplican en las zonas están relacionados con el consumo de las empresas, principalmente con los insumos y capital importado necesario para la producción, Tavares-Lehman (2016) les llama a estos incentivos aranceles cero o reducidos, y pueden ser aplicadas también incrementando aranceles a importaciones de bienes finales, ya que ambas medidas funcionan como una medida espejo, no beneficia a los inversionistas de la zona sino que reduce la competitividad de

⁸ Un mecanismo similar lo presenta Rodrik (2008) con el tipo de cambio real, donde una depreciación eleva la tasa de ganancia incentivada la producción en países con problemas de mercado o institucionales.

los inversionistas fuera de la zona. El CIIP (2017) ha clasificado tres formas en las que estos incentivos se han aplicado: i) exención a importación de equipo de capital e insumos, ii) exención a importación de equipo de capital y iii) no exenciones a la importación.

Los incentivos regulatorios también se usan en las ZEE, los cuales consisten en relajar las condiciones laborales y/o responsabilidad ambiental de las empresas. En países en desarrollo también se modifican las leyes de inversión para dar a los inversionistas extranjeros derechos especiales o procesales. Medidas que funcionan gracias a regulaciones más sencillas en relación a los alrededores de la zona, funcionando como incentivo a invertir en la ZEE (Tavares-Lehmann, 2016).

- Esquema de administración

La ZEE tiene una estructura de gobernanza dedicada ya sea centralizada o descentralizada, la cual tiene el propósito de que exista una administración eficiente que asegure la provisión de beneficios a los inversionistas (Baissac, 2011). Se han identificado cuatro estructuras en las zonas, las de administración privada, agencia pública, empresa de propiedad estatal (el Estado como propietario y administrador) y asociaciones público-privadas (Competitive Industries and Innovation Program, 2017). Este esquema de administración particular (Desarrollador y Operador de la zona) para la zona debe interactuar con otros agentes para la implementación y operación de la zona, estos se muestran en la tabla 1-3.

Los agentes se encuentran en diferentes niveles diferentes de acción; a nivel nacional el gobierno y la autoridad de las zonas, a nivel zona los desarrolladores y operadores de la zona y a nivel inversionista los usuarios (UNCTAD, 2019)⁹. La interacción que llevan a cabo los diversos actores, con el esquema de administración propio de la zona, se basa en un modelo institucional que es definido en las reglamentaciones y leyes en el que se plasma el proyecto de las ZEE a nivel nacional.

⁹ También pueden existir otros agentes interesados, los cuales son los gobiernos locales. Esto depende del arreglo institucional de las zonas al plantearse el proyecto.

Tabla 1-3. Agentes interesados en la implementación, desarrollo y ejecución de las ZEE.

Agente	Funciones
Gobierno: Agente pivote en el proyecto de las zonas, establece los objetivos y políticas de las zonas, y otorga recursos para esta.	Adopta las políticas relevantes para las zonas y supervisa la implementación. Establece zonas específicas por decretos.
Autoridad de las zonas: Agencia del gobierno especializada para implementar el proyecto de las ZEE planteado por el gobierno.	Conduce la planeación estratégica y evaluación. Licencia a los interesados privados.
Desarrollador de la zona: Responsables por el establecimiento de una zona en particular.	Provee infraestructura esencial. Realiza los arreglos de tierra.
Operador de la zona: Encargados de la operación diaria de las zonas, brindando servicios para los usuarios.	Administra y gestiona una zona. Promueve la zona y selecciona a los usuarios
Usuarios de la zona: Inversionistas y empresas que se establecen en la zona.	Invierte y realiza actividades económicas en la zona.

Fuente: UNCTAD (2019).

La UNCTAD (2019) ha identificado tres modelos institucionales básicos en los que estos pueden interactuar: el público, privado e híbrido:

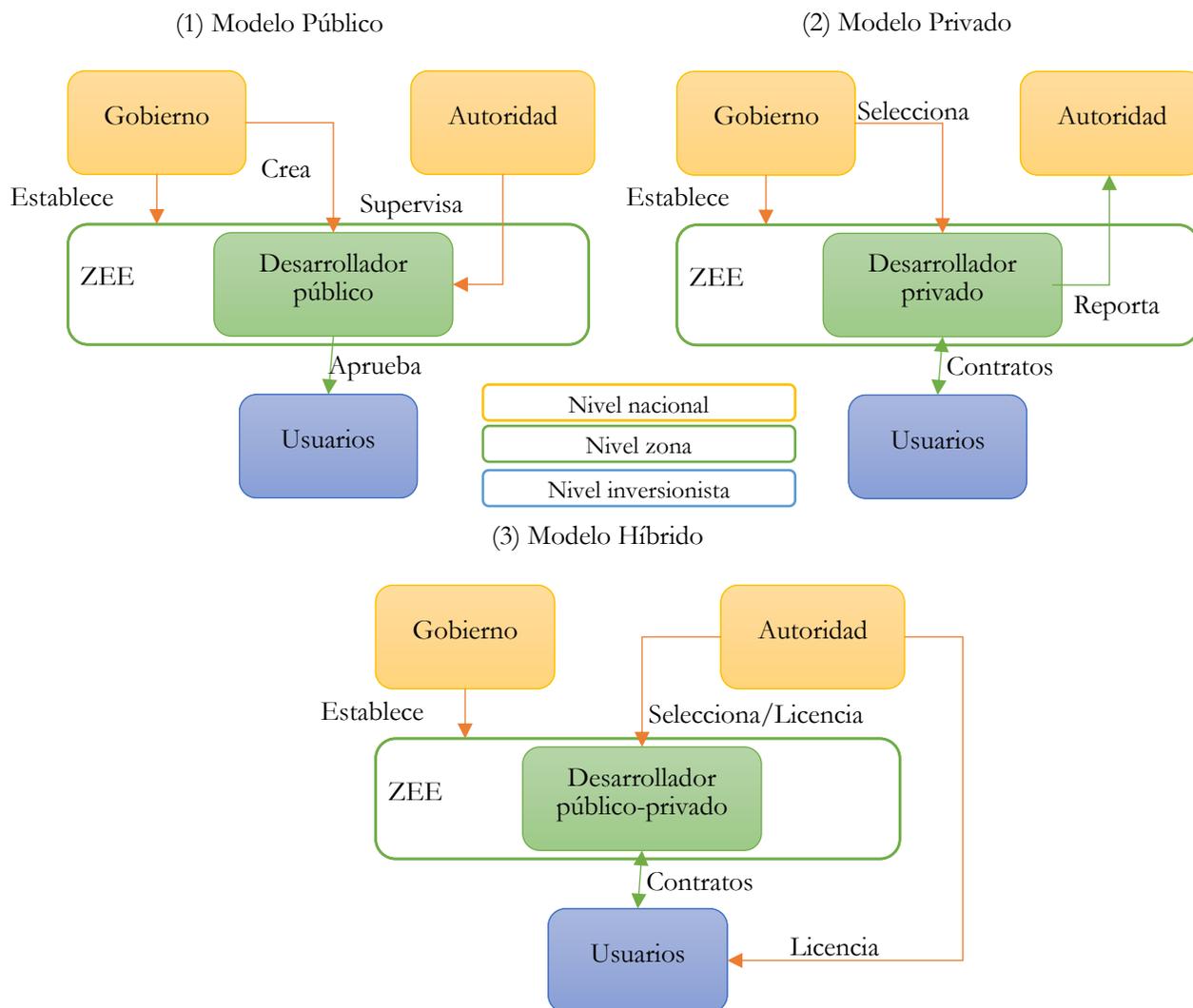
(1) Modelo público: Todas las instituciones a nivel nacional y zona son de carácter público. Las autoridades de la zona tienen un fuerte control y supervisión de las operaciones de la zona. Los usuarios son elegidos por decisiones administrativas. El modelo permite que sea más fácil coordinar a las diferentes autoridades con injerencia en las zonas. Es común en economías donde la tierra y utilidades están en manos públicas.

(2) Modelo privado: Los desarrolladores de las zonas son seleccionados por procesos competitivos, teniendo autonomía operacional, pero con la obligación de reportar a la autoridad general de las zonas. Estos desarrolladores son los responsables de admitir a los usuarios, con los que conllevan contratos para regular sus beneficios y actividades. El modelo permite que los usuarios se vinculen en redes de negocios con el desarrollador para recibir entrenamiento y transferencias tecnológicas de él.

(3) Modelo híbrido: Combinación de los dos modelos anteriores que permite la posibilidad de que los desarrolladores sean público-privados, teniendo así autonomía amplia en sus operaciones. La

autoridad de las zonas licencia a los usuarios, teniendo así control en el proceso de admisión, esto sin dejar fuera a los desarrolladores, quienes mantienen contratos con los usuarios. Este modelo permite darles flexibilidad a las autoridades para moldear las zonas de acuerdo con diferentes actividades o proyectos específicos de inversión, al igual que permite mayor participación de gobiernos locales.

Ilustración 1-2. Modelos de arreglo institucional para las ZEE



Fuente: UNCTAD (2019)

- Bienes públicos (infraestructura)

Finalmente, todas las zonas tienen la característica de ser provistas de infraestructura física que apoye a las actividades empresariales, la cual consiste principalmente en parques industriales o de uso mixto y vías de comunicación que conecten a la zona con sus proveedores y mercados (Baissac, 2011). La provisión de infraestructura puede actuar como un incentivo a la inversión de tipo financiero, al cual

Tavares-Lehman (2016) llama subsidios de infraestructura. Tienen la función de incentivo debido a que solo se relaciona con un inversor en particular y no a todos los inversores. En el caso de las ZEE el inversor en particular es el grupo de empresas que se beneficia de la infraestructura que se realiza dentro de la zona.

Políticas de segundo nivel

Las políticas de segundo nivel, que son más complejas y diversas, persiguen objetivos más específicos (el segundo grupo de objetivos del que se habló en la segunda sección); y son aquellas que permiten alcanzar resultados dinámicos (de los cuales se habla en la siguiente sección). Estas no pueden ser copiadas entre países, ya que dependerán de las condiciones particulares que restringen el desarrollo de cada nación.

A grandes rasgos las políticas de segundo nivel deben de apoyar la formación del capital humano, y empresas fuera de la zona, de tal forma que se puedan realizar encadenamientos y vínculos entre las zonas y el resto de la economía. De estas políticas se hablará en el siguiente capítulo, enfocándose en las políticas que llevó a cabo China.

1.6 Resultados esperados tras la implementación de Zonas Económicas Especiales

Los resultados positivos que se han observado en los distintos modelos en diversos países se han clasificado en dos grupos, los de corto plazo, estáticos o directos y los resultados de largo plazo, dinámicos o indirectos. Estos dos resultados solamente se refieren a eficiencia económica (Farole & Akinci, 2011), y son propios de las ganancias del comercio (Thirlwall, 2011).

Resultados estáticos

Los resultados estáticos son los que surgen por la apertura comercial, propios de la especialización internacional de acuerdo con la teoría de las ventajas comparativas (Thirlwall, 2011). Se sustentan teóricamente en la teoría neoclásica del comercio internacional (Modelo Ricardiano, Teorema de Heckscher-Ohlin y Modelo de Factores Específicos).

Al abrir una ZEE en la región, se consiguen inmediatamente estos resultados y sus efectos son en el corto plazo. La apertura comercial, en conjunto de las nuevas inversiones, atraídas por los incentivos y servicios que caracterizan a las ZEE, logran incrementar el empleo, valor agregado de la zona, así como una diversificación de exportaciones, generando más divisas; en conjunto estos beneficios se logran por la especialización e intercambio (Baissac, 2011; Farole & Akinci, 2011; FIAS, 2008; Zeng,

2016). Estos beneficios son resultado de lo que Rodrik (2011) llama políticas que detonan el crecimiento, ya que “cambios pequeños en el entorno de fondo pueden producir un aumento significativo de la actividad económica”.

Resultados dinámicos

Un segundo conjunto de beneficios son los dinámicos, igualmente son resultado del comercio, cuando logra tener un impacto en las posibilidades de producción (Thirlwall, 2011). Implican una transformación estructural de la región y que se dispersan fuera de la zona, los cuales son logrados en el largo plazo.

Estos resultados son la creación de empleos indirectos mediante cadenas de valor, el incremento de las habilidades de los trabajadores, economías de escala, transferencia tecnológica e incrementos en el valor agregado de la producción (Baissac, 2011; Farole & Akinci, 2011; FIAS, 2008; Thirlwall, 2011; Zeng, 2016). El sustento teórico de estos resultados se encuentra en la “Nueva teoría del comercio”, de la cual Paul Krugman es pionero, al poner énfasis en rendimientos crecientes y externalidades positivas asociadas con la concentración geográfica de la producción para comercialarla (Thirlwall, 2011).

Los beneficios dinámicos eran difíciles de alcanzar con la implementación de un modelo de ZPE, ya que tendían a convertirse en enclaves, por lo que la transformación del modelo ZPE a ZEE modernas fue importante para el crecimiento sostenido de las zonas. Continuando con la idea de Rodrik (2011), las políticas que detonan el crecimiento, en este caso las ZPE, no son las mismas que las que mantienen un crecimiento sostenido, como lo han permitido los modelos de ZEE modernas; sino que estas deben tomar un enfoque más pragmático que sea acorde a las características de cada país. Las ZEE chinas lo realizaron y es un claro ejemplo de su éxito. Según Farole y Akinci (2011) la diferencia entre ambos resultados es eliminar las restricciones legales a los encadenamientos hacia atrás y adelante, como la participación de empresas domésticas, en conjunto de políticas más amplias que focalizadas a objetivos más específicos.

1.7 Papel del Estado en la política industrial

Profundizando en el debate de las posturas de política industrial y sus implicaciones en política económica, principalmente en las inversiones que se deben de llevar a cabo, en el caso particular de las ZEE. En este trabajo las dividimos como a) fallas de mercado y b) creación de mercados.

Antes de ver sus diferencias, estas tienen un denominador común en la actualidad. La política industrial hace énfasis en el cambio estructural de la economía a partir del cambio tecnológico, y el por qué los mercados no son eficientes para producir inversiones que sean potenciadoras del crecimiento (asociadas con aprendizaje, acumulación del conocimiento, e investigación; tal como lo plantean las teorías modernas de crecimiento económico) (Stiglitz, et al., 2013).

Las dos posturas de política industrial: Fallas de mercado y creación de mercados

Hasta este punto del trabajo ya se definió previamente a la política industrial, que a grandes rasgos tiene como objetivo cambiar la estructura productiva de una economía; con la finalidad última de incrementar la productividad. Al ser una intervención del gobierno en la economía, afectando los mercados, tiene que justificarse, y dicha justificación depende de un marco teórico. En general, se pueden agrupar estos marcos teóricos en dos conjuntos que crean dos justificaciones del por qué se debe implementar una política industrial o el por qué el gobierno debe/puede intervenir en la economía para incrementar la productividad.

- Fallas de mercado

La justificación de la intervención del gobierno en la economía por fallas de mercado está sustentada en la teoría neoclásica. Aunque posteriormente se ha reforzado por la teoría de la elección pública y neoinstitucional, en algunas de sus variantes.

Las fallas de mercado en la teoría neoclásica se presentan generalmente debido a problemas de información o asignación de derechos de propiedad, lo que crea que no se puedan apropiar los privados de todos los beneficios del intercambio en el mercado. La política industrial convencional toma forma de intervenciones del gobierno en mercados con características de bienes públicos (conocimiento) o sujetos a grandes externalidades (contaminación), donde el gobierno invierte para proveer las ineficiencias o internalizar los costos (Mazzucato, 2015). De tal forma, que como lo presenta la teoría neoclásica no se den pérdidas de eficiencia.

A las intervenciones del gobierno en la economía bajo este marco teórico también se le ha llamado Políticas de Desarrollo Productivo (Crespi, et al., 2014), ya que la política industrial hace referencia a solo algunas industrias. A partir de esto, se puede clasificar las intervenciones del gobierno en dos: las políticas horizontales y las verticales.

Las políticas horizontales son aquellas que no están dirigidas a ningún sector o industria en específico y “apoyan un entorno favorable de negocios” (Crespi, et al., 2014); al no intervenir en sectores específicos se le consideran políticas neutrales (Greenwald & Stiglitz, 2013). Algunas de estas políticas son una intervención que reduce los costos de transacción para lanzar un negocio, proporcionar infraestructura como carreteras, facilitar el acceso a los mercados de crédito, garantizar el cumplimiento de contratos, entre otras.

Las políticas verticales, se enfocan a sectores o industrias particulares, y generalmente el gobierno tiene la intención explícita de desarrollar los sectores a los que se le aplican estas políticas, por lo que se le llama también “escoger ganadores”. Algunas de estas políticas son subsidios, recortes de impuestos, créditos focalizados, creación de carreras universitarias afines a ciertas actividades (Crespi, et al., 2014).

Sin embargo, esta división es algo difusa debido a que todas las políticas afectan más a unos sectores que otros, debido a que hay sectores más propensos a unas fallas de mercado que otros (conocimiento y sujetos a rendimientos crecientes), por lo que incluso las políticas horizontales sean muy probablemente verticales (Stiglitz, et al., 2013)). Es más, al utilizar políticas horizontales que favorezcan el ambiente de negocios aún existen sectores que son más propensos a tener fallas de mercado, como los de conocimiento o sujetos a rendimientos crecientes, lo que hace necesario intervenciones en mercados específicos, volviéndose políticas verticales o industrial.

En estos modelos el conocimiento es el principal bien con ineficiencias que el mercado no puede corregir, y por lo tanto el gobierno debe jugar un papel en el “mercado de conocimiento” (Greenwald & Stiglitz, 2013), estas son:

- El conocimiento es un **bien público** (el costo marginal de que alguien más lo consuma es cero), por lo que su producción y distribución no serán eficientes en una economía de mercado.
- La producción de conocimiento está sujeta a grandes **externalidades**, el beneficio que recibe el productor de su innovación es tan solo una fracción de su aporte al PIB.
- Los mercados de capitales están sujetos a **asimetrías de información** y son adversos al conocimiento, debido a que las inversiones en investigación y desarrollo (I&D) no se pueden respaldar con un colateral como otras inversiones físicas. Las inversiones en innovación son riesgosas y no pueden comprar seguros debido a problemas de **riesgo**

- moral y selección adversa.** Estos problemas de financiamiento crean barreras a la entrada al sector de innovación y conocimiento.
- Los sectores donde los gastos en innovación son recurrentes se vuelven de **competencia imperfecta**, debido a que estos gastos son fijos y están sujetos a economías de escala. Al ser un sector de competencia imperfecta el producto es menor al eficiente y no se pueden aprovechar estas economías de escala de la innovación.
 - Otra falla de mercado a nivel macro son los **problemas de coordinación**, aquí las expectativas de los agentes no se logran coordinar el ciclo de negocios, por lo que se realizan inversiones que alcanzan equilibrios subóptimos que crean subutilización de recursos (Mazzucato, 2015).

Sin embargo, dentro de esta postura de intervención existe un debate sobre qué políticas son preferidas para que el gobierno emplee, las horizontales o las verticales. Ante este debate, se pueden clasificar dos posturas, una “fuerte” donde el gobierno debe solucionar las fallas de mercado de la forma menos intrusiva o neutral posible, es decir, por medio de políticas horizontales; y una postura “suave” donde se acepta que el estado intervenga en mercados específicos.

- Postura fuerte de las intervenciones de mercado

Se argumenta y se prefieren las políticas horizontales, bajo la premisa de que el gobierno también puede tener fallas. A lo que Cohen (2006) llama la “crítica triple”, donde se menciona lo siguiente:

- El Estado no tienen la información necesaria ni los incentivos adecuados para hacer mejores decisiones que el mercado.
- Al obedecer a un interés político, el Estado prefiere realizar acciones espectaculares a acciones efectivas y selectivas.
- El Estado desestima los efectos agregados de sus acciones, en especial los efectos de largo plazo de dar protección/promoción a una empresa/sector sobre otro.

Entonces las intervenciones del gobierno implican un *trade-off* entre los resultados de las ineficiencias del mercado o posibles resultados de fallas de gobierno (Mazzucato, 2015). La idea de las fallas de gobierno fue desarrollada por la teoría de la elección pública.

Las posturas horizontales son preferidas al ser neutrales. El Estado debe concentrarse en facilitar la iniciativa privada y optimizar el desempeño del mercado para maximizar la tasa de progreso (Mazzucato, 2015).

- Postura suave de las intervenciones de mercado

Recientemente se ha argumentado que la división dicotómica entre políticas verticales y horizontales es algo difusa. Debido a que todas las políticas afectan más a unos sectores que a otros, al existir sectores más propensos a fallas de mercado (conocimiento y sujetos a rendimientos crecientes), por lo que incluso las políticas horizontales sean muy probablemente verticales (Stiglitz, et al., 2013).

Es más, al utilizar políticas horizontales que favorezcan el ambiente de negocios aún existen sectores que son más propensos a tener fallas de mercado como los de conocimiento o sujetos a rendimientos crecientes, lo que hace necesario intervenciones en mercados específicos, volviéndose políticas verticales o industrial. Principalmente las externalidades son la justificación para desviarse de las políticas neutrales (horizontales) (Lin & Monga, 2013).

Aquí la distinción entre políticas verticales y horizontales solo sirve para conciliar los efectos verticales que tienen las políticas horizontales (Cohen, 2006). En realidad, estas políticas verticales son las que se conocen como política industrial, ya que se impulsan sectores específicos, más que otros, con la finalidad de transformar la estructura productiva de una economía.

- Creación de mercados

La postura de fallas de mercado se centra en explotar las ventajas competitivas actuales de un país. Sin embargo, dichas intervenciones de mercado se quedan cortas para explicar fenómenos más complejos. Principalmente la crítica se dirige al marco teórico de análisis neoclásico ya que este se centra en equilibrios estáticos que no permiten cambios estructurales y tecnológicos (Mazzucato, 2015); lo cual implica no poder descubrir nuevas industrias con potencial para adquirir nuevas ventajas competitivas (Moreno-Brid, et al., 2018).

Las intervenciones de gobierno en esta postura son mucho más activas que las propuestas por la postura de fallas de mercado y están sustentadas no en un solo marco teórico sino diversas teorías.

A dicho conjunto de teorías Cohen (2006) les llama enfoque estructuralista de la política industrial y agrupa las siguientes teorías:

- Economía evolutiva: trayectorias tecnológicas y sistema nacional de innovación: para el proceso de innovación las capacidades y competencias de un país son primordiales.
- Teoría de incentivos a la cooperación: las empresas en los sectores industriales de innovación deben de cooperar entre sí para innovar y el Estado debe crear los incentivos para que suceda.

- Nueva teoría del comercio: una política de comercio estratégica es también una política industrial, debido a que hay industrias con grandes beneficios y salarios, dentro de un entorno de competencia internacional imperfecta.
- Nueva geografía económica: estudia los determinantes de las aglomeraciones, que permiten que las empresas se beneficien de economías de escala, aprovechando la infraestructura y apoyos en investigación y educación más eficiente para desarrollar nuevas competencias.
- Teorías de sistemas de producción sectoriales y clústers: identifican los factores por los que se desarrolla un sistema de producción. Estos son, además de determinantes geográficos, un sistema de educación terciaria, sistema financiero y encadenamientos.

Las políticas públicas deben tener en su consideración estas propuestas y estudios teóricos, para que el Estado impulse sectores que puedan ser exitosos y beneficiosos para el desarrollo económico.

Mazzucato (2015) por otro lado, le llama enfoque de creación/modelación de mercados, y agrupa las siguientes teorías:

- a) Políticas de investigación en ciencia y tecnología: políticas de innovación orientadas a objetivos.

La política de innovación ha incluido históricamente cuatro componentes: i) apoyo a investigación básica, ii) desarrollo de tecnologías de uso general como meta, iii) desarrollo de sectores cruciales para innovación y iv) promover desarrollo de infraestructura. Todos estos componentes orientados a un objetivo/misión general, por ejemplo el militar.

- b) Economía del desarrollo: redes del Estado desarrollista.

Una “mano visible” es importante en la industrialización y cambio tecnológico. Agencias descentralizadas del gobierno pueden promover la innovación y el desarrollo, tal como el caso del Este de Asia, Finlandia, Israel y Silicon Valley. El desarrollo no es resultado de ventajas competitivas naturales (exógenas y exantes), sino de la creación endógena de oportunidades para establecer nuevas ventajas competitivas.

- c) Economía evolutiva trayectorias tecnológicas y paradigma tecno-económico.

El cambio tecnológico es visto como un proceso endógeno. Los paradigmas tecnológicos son las aproximaciones técnicas por las que los empresarios tratan de llevar a cabo su proceso productivo, y las diferentes aproximaciones técnicas o paradigmas traen consigo una trayectoria propia de innovaciones donde se elegirá a la que minimice costos, tomándose una trayectoria para las futuras

innovaciones, eliminándose las demás. Esto instaura un paradigma tecno económico, que es cómo las relaciones económicas determinaron el uso de tecnologías que se usan y usarán, por lo tanto el cambio tecnológico se vuelve endógeno.

d) Estado emprendedor: Estado tomador de riesgos e inversor.

Las decisiones de inversión privada en innovación no son definidas por los costos sino por las expectativas del mercado y tecnología. Estas expectativas han sido formadas por el gasto del gobierno que desea invertir en nuevas áreas de alto riesgo antes que el sector privado .

El común denominador, entre ambas clasificaciones, puede encontrarse principalmente en la economía evolutiva y la idea de que la creación del conocimiento e innovación es primordial para una política industrial. Esta no es tarea de los privados sino de un sistema en el que participan en su conjunto diferentes agentes, siendo el Estado uno de los más importantes.

Cohen (2006) agrega otra clasificación a la que llama enfoque pragmático de la política industrial, el cual está compuesto por dos teorías, los nuevos modelos de crecimiento endógeno y las nuevas teorías de desarrollo. Este enfoque es una combinación entre las posturas de fallas de mercado y creación de mercados, ya que se enfoca en la necesidad de crear conocimiento e innovación y atacar las fallas de mercado y dos más, fallas de información y de coordinación. Se resalta por lo tanto la importancia tanto del gobierno en la creación de conocimiento o mercados y de los privados.

Las políticas públicas emitidas por estas posturas teóricas

Retomando el común denominador de la producción de conocimiento para la política industrial, ambas posturas del papel de estado en estas políticas proponen diferentes acciones. Primero desde el punto de vista de las fallas de mercado el conocimiento tiene una serie de ineficiencias que el mercado no puede corregir, la teoría económica provee soluciones en las que el gobierno puede intervenir para alcanzar la eficiencia en los mercados de conocimiento, y estas intervenciones toman forma de una política industrial.

Mazzucato (2015) resume las políticas propuestas por este enfoque de fallas de mercado para solucionar los problemas a los que hace referencia:

- Fallas de coordinación: el Estado es neutral al riesgo y puede absorberlo en las crisis para distribuirlo a lo largo del tiempo a través de políticas contra cíclicas. Una de estas puede ser la política fiscal por medio de inversión pública o reducir tasas de interés para reducir

indirectamente el riesgo de la inversión privada. Sin embargo, invertir mucho durante la parte alta del ciclo puede sustituir a la inversión privada.

- Bienes públicos: usar políticas macro industriales para promover inversiones en bienes públicos que son subproducidos por el mercado o combatir estructuras monopólicas y monopsónicas.
- Fallas de información: debido a la falta de inversión en mercados con fallas de información, como el del conocimiento, el gobierno puede realizar inversiones en innovación, mediante préstamos, capital o donaciones.
- Externalidades: debido a que no se capturan todos los beneficios o daños de ciertas actividades en sus precios, se puede tener un exceso de los daños (mercado de contaminantes) o falta de beneficios (mercado de conocimiento), por lo que el Estado debe subsidiar aquellas actividades con beneficios extras como la investigación, o tasar las que tengan daños.

Por el lado contrario, la propuesta de la creación de mercados, tienen otras consideraciones en la forma en que el Estado influye en la creación de conocimiento, que es un proceso endógeno al sistema económico.

El Estado es el agente que puede crear nuevas visiones para coordinar al resto de agentes para cambiar de paradigmas económicos (Mazzucato, 2015) por ejemplo, creando incentivos para que los privados cooperen juntando sus recursos para crear conocimiento (Cohen, 2006).

Es necesario un proceso de descubrimiento de costos para identificar que nuevos bienes (existentes en mercados mundiales) pueden producirse en la economía (Rodrik, 2004); para lo cual el Estado coordina dicho descubrimiento, o representa a agentes que lo encabezan, y para esto puede promover industrias nacientes, comercio estratégico, apalancamiento financiero, priorizar inversiones (Mazzucato, 2015). El Estado tiene la capacidad de ser un inversor de alto riesgo debido a que puede tener un portafolio de inversiones que le permita cubrir las pérdidas con los éxitos, ya que tiene más paciencia que el sector privado .

Esta propuesta también argumenta por el desarrollo de un sistema nacional de innovación (Cohen, 2006; Mazzucato, 2015). El cual es un sistema social donde participan empresas y sector público para construir aprendizaje, de forma dinámica, es decir con retroalimentación y reproducción creando un círculo virtuoso (Lundvall, 2010).

1.8 Conclusión del capítulo

Las Zonas Económicas Especiales son un modelo de política que permite focalizar esfuerzos de los gobiernos en zonas determinadas dentro de sus países para desarrollar nuevas actividades enfocándose en la apertura económica bilateral (exportando su producción y recibiendo inversión). Estas nuevas actividades permiten una transformación de la estructura productiva del país, por lo que la implementación de las ZEE se puede considerar una política industrial.

La profundización y grado de la transformación estructural productiva que la política pueda lograr, depende en gran medida de la modalidad de la zona que se implemente. Esto también dependerá de los objetivos se tengan detrás de la implementación de la zona. Los modelos se pueden resumir en dos: las Zonas Procesadoras de Exportaciones y las Zonas Económicas Especiales modernas.

La diferencia entre ambos modelos es el grado de conexión que tienen con la economía doméstica, donde las ZPE son enclaves, y principalmente logran resultados estáticos del comercio. Las ZEE logran resultados dinámicos del comercio. Por lo tanto, los objetivos (al implementar el proyecto) de las ZEE son más ambiciosos que los de las ZPE.

Aunque, en general ambos modelos al intentar concentrar industrias en una zona determinada, intentan explotar los beneficios teóricos de las economías de aglomeración, aunado a la apertura comercial, explotando los beneficios de los modelos de crecimiento basado en exportaciones. Pero para poder reunir a las industrias en un área, deben eliminarse diversos obstáculos a la inversión mediante la creación de incentivos. Dada la diferencia de objetivos, las políticas para impulsar cada modelo de zona difieren, donde ambas posturas de política industrial dan un marco teórico que refuerza y justifica el uso de diferentes instrumentos.

La concepción de fallas del mercado permite analizar los resultados estáticos de las zonas y por lo tanto permite analizar el modelo de ZPE. Mientras que se necesita otra teoría para poder analizar el éxito de los modelos más modernos que tienen principalmente resultados dinámicos. Para esto, la teoría de creación de mercados ofrece un marco de políticas más amplio, que permite lograr una transformación estructural más profunda, ya que ayuda a conocer cómo los países pueden encontrar y adquirir nuevas ventajas competitivas; lo que conlleva a una participación del gobierno más grande a la creencia convencional.

Este último enfoque, se puede ligar con la idea de que las zonas son una aglomeración que se construye *top down*, gracias a políticas públicas; no solo de forma “natural” por mecanismos del mercado, de

forma *bottom up*, lo cual sería explicado por una política industrial de corrección de fallas de mercado. En el próximo capítulo se profundiza en elementos históricos y empíricos que nos permitirán conocer una buena implementación del modelo de zonas económicas, para construir un modelo de políticas y prácticas que se deben implementar para que tengan éxito.

Capítulo 2 . Las Zonas Económicas Especiales a través de la historia y sus experiencias

El presente capítulo tiene como objetivo presentar una aproximación empírica a las Zonas Económicas Especiales, esto es, presentar la evolución del modelo tanto cuantitativa como cualitativamente a lo largo del mundo y tiempo. Finalmente se presentará una descripción de un caso emblemático y de gran importancia histórica para las ZEE, la implementación en China del modelo; principal influencia de las zonas en la actualidad. Este caso también responde a diversas críticas del modelo de zonas e inspiró a diversos países creándose un boom de popularidad en la implementación de este modelo (para bien o para mal).

2.1 Panorama actual de las ZEE en el mundo

La UNCTAD (2019) tiene un estimado de que en la actualidad existen cerca de 5,400 ZEE en el mundo, más de 1,000 que hace cinco años. También estima que al menos hay otras 500 zonas que han sido anunciadas y operarán en los próximos años. Estas se encuentran en su mayoría en las economías en desarrollo, con un 88% del total, principalmente en Asia, sus zonas son el 75% del total mundial. A continuación, se muestra a más detalle su distribución geográfica:

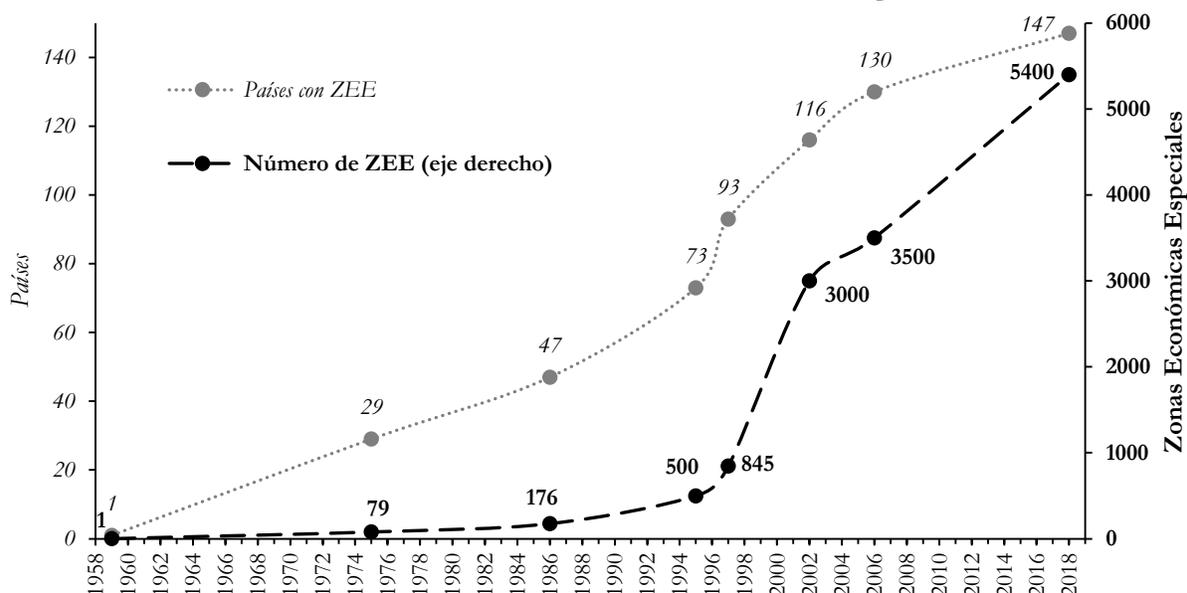
Tabla 2-1. Número de ZEE por región, 2019.

	Total	Zonas en desarrollo	Zonas planeadas
Mundo	5,383	474	507
Economías desarrolladas	374	5	
Europa	105	5	
América del Norte	262		
Economías en desarrollo	4,772	451	502
Asia	4,046	371	419
Este de Asia	2,645	13	
China	2,543	13	
Sureste de Asia	737	167	235
Sur de Asia	456	167	184
India	373	142	61
Oeste de Asia	208	24	
África	237	51	53
América Latina y el Caribe	486	28	24
Economías en transición	237	18	5

Fuente: UNCTAD (2019).

En cuanto a su evolución a lo largo del tiempo, la Organización Internacional del Trabajo ha reportado que el número de países con ZEE ha crecido de 29 en 1975, a más de 130 en 2006, así como 79 zonas en 1975, 176 en 47 países en 1986 (Baissac, 2011; Zeng, 2016). A continuación, se muestra una gráfica con las tendencias de la evolución del número de zonas y países que las implementan.

Gráfica 2-1. Tendencias de las Zonas Económicas Especiales.



Fuente: Elaboración propia con datos de ILO (2014) y UNCTAD (2019).

A pesar de que los datos de las zonas varían se puede resaltar una característica que persiste, el rápido crecimiento de forma exponencial que ha tenido la implementación de este modelo; detonándose el crecimiento a mediados de la década de 1990 por el éxito que las zonas chinas de 1980 mostraron rápidamente. Igualmente, la UNCTAD (2019) menciona que el crecimiento en esta época (finales de 1990 e inicios del 2000), se debe a la aceleración de la producción internacional y rápido crecimiento de las cadenas globales de valor.

En la actualidad en un contexto de desaceleración de la globalización y producción internacional, los gobiernos responden a la competencia de la actividad industrial móvil con la creación de nuevos tipos de ZEE (UNCTAD, 2019). El número de zonas ha incrementado más rápidamente que los países que las implementan, lo que ha ocasionado una concentración en algunas regiones como Asia y África.

El Banco Mundial en conjunto con *Competitive Industries and Innovation Program (2017)*, realizó un estudio del éxito de las ZEE y para ello conformó una base de datos de 553 zonas a lo largo del mundo, con las cuales se puede tener una idea de la distribución geográfica de estas en el siguiente mapa.

Mapa 2-1. Zonas Económicas Especiales a lo largo del mundo.



Fuente: Competitive Industries and Innovation Program (2017).

2.2 Historia del modelo de las ZEE

La historia de las ZEE se puede remontar a políticas previas al capitalismo donde se promovía el comercio en áreas concentradas, principalmente puertos, por medio del libre comercio; a estas zonas les podemos llamar zonas de libre comercio o zonas libres. Sin embargo, nuestro interés de las ZEE se da cuando en estas también se llevan a cabo la producción de bienes.

Shannon en Irlanda fue la primera ZPE creada explícitamente. Esta es reconocida como un parteaguas en la evolución de las ZEE por diversos autores, como Baissac (2011) y Farole & Akinci (2011), debido a que la consideran la primera ZEE moderna por introducir al modelo exportador un parque industrial; volviéndose así un instrumento para el desarrollo (Baissac, 2011).

Este tipo de zonas comenzó a popularizarse en los países desarrollados y en la década de 1970 en los países en desarrollo del Este Asiático y Latinoamérica, con la finalidad de atraer inversión manufacturera intensiva en trabajo de las empresas multinacionales, para transitar de un modelo de sustitución de importaciones a crecimiento dirigido por exportaciones (Farole & Akinci, 2011). Aunque este tipo de modelo tiene la desventaja de poder convertirse en un enclave al no realizar encadenamientos con la economía local (Zeng, 2016).

Un segundo momento clave en el desarrollo de las ZEE fue la implementación de este proyecto en China, bajo la forma de puertos libres, o zonas de área amplia; definidas así por el *World Economic Processing Zones Association*, al ocupar una superficie de 1000 hectáreas con una población residente (Baissac, 2011). A este modelo diversos autores (FIAS, 2008; Farole, 2011; Farole & Akinici, 2011; Baissac, 2011) lo han llamado puerto libre.

El proyecto promulgado en 1980 con el nombre de “Regulaciones para Zonas Económicas Especiales” (Tao & Yuan, 2016) le dio el nombre de ZEE al modelo chino, el uso de dos nombres para este modelo es causante del problema mencionado anteriormente del uso del término ZEE para un modelo específico o el grupo de modelos.

Las ZEE chinas se establecieron en 1978 con el objetivo de experimentar con un modo de producción capitalista liberalizado, en este modelo se creó una plataforma para atraer IED y producir manufacturas de exportación. Estas zonas lograron captar el 18% de la IED en China entre 1979 y 1995 (Baissac, 2011).

En julio de 1979 se autorizó el uso de medidas extraordinarias para el desarrollo del turismo, comercio exterior e inversiones extranjeras. Mismo año en el que se enviaron misiones a conocer y estudiar diversas ZPE; con la finalidad de implementar zonas con una “política más abierta para utilizar el capital extranjero, introducir técnicas y experiencias administrativas avanzadas y formar personal especializado” (Cornejo Bustamante, 1985). Las ZPE obtuvieron popularidad debido a que, de acuerdo con Zeng (2010), se refieren a un complejo de actividades económicas en lugar de una entidad unifuncional.

A estos dos momentos clave Zeng (2016) les llama “Zonas 1.0” y “Zonas 2.0”. La diferencia consiste en que las segundas se volvieron más ambiciosas al ampliar su tamaño, creando más encadenamientos con el resto de la región basándose menos en incentivos como las primeras.

El nuevo modelo 2.0, es a lo que algunos autores llaman puertos libres y Zonas Económicas Especiales. En dichos modelos, según FIAS (2008), se repensó a las zonas como lugares que permitieran el desarrollo de todo el país, en lugar del desarrollo de zonas remotas, como lo hacían las ZPE. Cambio que fue respuesta al fracaso de los gobiernos administrando las zonas y el interés de los privados en el desarrollo de la zona, creándose nuevos proyectos de desarrollo para las zonas como cualquier otro proyecto privado. FIAS (2008) (citando a Sinclair (2001)) menciona que este nuevo

modelo también surgió por la creciente globalización y liberación que estimuló una visión más amplia de desarrollo en las zonas, integrando a las zonas en la economía doméstica.

La entrada del sector privado en el modelo de las ZEE sucedió en las décadas de 1980 y 1990, por dos factores que alejaron al gobierno de ejercer total control en estas (Baissac, 2011): la primera causa es el nuevo peso que se le dio a la estabilidad macroeconómica por parte del gobierno, quienes ya no podían financiar el proyecto de las zonas para ya no incurrir en déficits fiscales. La segunda causa fue el nuevo aire que necesitaban algunos proyectos fallidos, el sector privado tomó el lugar del gobierno incentivado por las ganancias que las zonas podrían generar. A partir de la década de 1990 el papel del sector privado y público en las zonas se equilibró creando asociaciones público-privadas, mecanismo que se ha convertido en el modelo preferido de la actualidad, en el cual el gobierno provee bienes públicos como políticas públicas, legislación y regulación, seguridad; mientras que el sector privado opera el proyecto de la zona mediante algún plan maestro que incluya la infraestructura necesaria, la promoción y la administración de la zona.

Zeng (2016) menciona que a este modelo recientemente se ha orientado a ser sustentable ambientalmente, combinando políticas industriales con políticas ambientales, llamándolo “zonas 3.0”. A estos modelos Farole & Akinci (2011) los interpretan como aquellos que no solo minimizan las externalidades negativas, sino que también a beneficios sociales no económicos como temas de género y condiciones laborales.

En resumen, los tres modelos corresponden a la búsqueda de diferentes resultados, las zonas 1.0 o ZPE alcanzan resultados estáticos, las zonas 2.0 alcanzan resultados dinámicos y estáticos, mientras que las 3.0 alcanzan ambos e incluyen nuevos temas en la discusión social y económica.

Con el recorrido histórico de los modelos aplicados se puede definir una Zona Económica Especial moderna, para esto lo más apropiado es conjuntar las características que todos los modelos tienen en común, las cuales son, promover exportaciones y atraer inversiones, añadiendo las características del modelo chino de los puertos libres, y las discusiones de su administración, siendo la más aceptada la asociación público-privada, con las nuevas discusiones emergentes. Se puede definir una ZEE moderna como la siguiente:

Áreas geográficas localizadas en el interior de un territorio nacional con múltiples empresas, que llevan a cabo un complejo de actividades económicas (Zeng, 2010), a las que se les brindan facilidades administrativas y políticas focalizadas (Competitive Industries and Innovation

Program, 2017), las cuales consisten en incentivos a la inversión (fiscales y aduaneros, financieros y regulatorios), como provisión de bienes públicos, enfocándose en la calidad de servicios en lugar de grandes incentivos (Farole, 2011). Las ZEE funcionan en un esquema de asociaciones público – privadas, con una estructura de gobernanza especializada en la zona (Baissac, 2011). En la actualidad, las zonas tienen un enfoque de lograr beneficios dinámicos sostenidos a largo plazo.

2.3 China: Ejemplo internacional de las Zonas Económicas Especiales

China comenzó a implementar las ZEE como parte de su apertura comercial con la reforma de puertas abiertas en 1980. En un inicio fueron cuatro zonas: Shenzhen, Zhuhai, Shantou y Xiamen. Todas fueron ubicadas en zonas costeras con una larga historia de contacto con las ciudades comerciales de Hong Kong, Macao y Taiwán (Zeng, 2010). Estas zonas resultaron en un éxito rápido y sin precedente. China creció anualmente 10% de 1980 a 1984 mientras que las zonas 58, 32, 9 y 13 por ciento respectivamente (Zeng, 2010). Los impactos actuales de estas zonas son:

Tabla 2-2 Resultados de las cuatro primeras Zonas Económicas Especiales en China, 2006.

Resultados de las cinco primeras Zonas Económicas Especiales en China, 2006.		
Indicador	(% del total de China)	
Empleo (millones)	15	2.0%
PIB real (100 millones RMB)	9,101	5.0%
IED Utilizada (100 millones de US\$)	55	9.1%
Exportaciones de bienes (100 millones de US\$)	1,686	22.1%
Población (millones)	25	1.9%

Fuente: Zeng (2010), elaborado con datos del Buró Nacional de Estadísticas.

Por ejemplo, para el caso específico de Shenzhen, hasta finales de la década de 1970, este lugar se mantenía de la agricultura y pesca, era una región sin desarrollo industrial y subdesarrollada que con las zonas impulsó su desarrollo y llegó a ser una economía basada en la industria en pocas décadas (IPRCC, UNDP, 2015).

Sin embargo, estas zonas tuvieron una evolución dinámica en la práctica, ya que han cambiado sus objetivos de ser un experimento institucional a un proyecto de desarrollo regional a un proyecto que lidia con problemas de desarrollo; cambiando también su función de general a estrategia regional a solamente local (Yiming, 2017). Jian (2017) hace un recorrido histórico de la evolución de la zona de Shenzhen, dividiéndolo en cuatro etapas:

- i. **La etapa de establecimiento, sentando las fundaciones, reforma local y apertura (1978-1985):** desde 1978 el partido comunista tenía en mente el establecimiento de diferentes zonas exportadoras y no fue hasta 1980 que se aprobó por el gobierno central la creación de la Zona Especial de Shenzhen, instruyendo a la provincia de Guangdong su construcción.

Un año antes ya se había construido un parque industrial, la construcción de infraestructura comenzó en 1980 con la creación de áreas urbanas, puertos y más parques industriales. También se construyeron centros culturales como la universidad (1983) y bibliotecas.

En este periodo también se llevaron a cabo diferentes reformas de mercado locales para comenzar a liberalizar la economía y orientarla al mercado, creándose agencias gubernamentales y diferentes medidas administrativas y planes de desarrollo económico, urbano y social.

Las políticas se regían por la filosofía “Tiempo es dinero, eficiencia y vida”, que se reflejó en la rápida implementación de infraestructura y reformas comenzando el año que se decretaron las zonas.

En esta etapa IPRCC y UNDP (2015) mencionan que el gobierno local llevó a cabo investigación recolectando los puntos de vista de los locales, lo cual sirvió para llevar a cabo decisiones en otras regiones.

- ii. **Etapa del desarrollo de la transformación económica, reformas globales y apertura (1986-1992):** al finalizar la primera etapa la zona no parecía tener los resultados esperados, debido a que el enfoque principal de las políticas en la zona eran la construcción de capital. Dejándose de lado políticas enfocadas en la producción, beneficios, integración de industrias, y en el comercio. A partir de 1986 se viró a este enfoque *outward – looking*, reforzando más las reformas de mercado y apertura.

Para llevar a cabo este viraje se utilizó el capital extranjero y sus tecnologías para establecer infraestructura productiva (energía, telecomunicaciones, puertos, trenes, etc.); además se intensificó el fomento de la inversión usando el capital y tecnología extranjera para crear dos tipos de empresas:

- “Tres procesadoras y una compensación”: producir materiales provistos por extranjeros, producir de acuerdo con las muestras de los compradores, ensamblaje de partes producidos por clientes extranjeros. La compensación es una empresa de comercio creada en tierra nacional.

- “Tres tipos de empresas relacionadas con el extranjero”: *joint venture* chino-extranjero, cooperativa chino-extranjero y extranjera en territorio chino.

Se impulsó la integración de estas empresas con el resto del territorio, y se crearon también empresas nacionales que cubrieran la falta de capital, talentos, y tecnología. Se vinculó a parques industriales con la Academia China de Ciencia. En cuanto a reformas, se establecieron de tal manera que abarcaran más territorio para liberalizar y Shenzhen ganara más autonomía. Durante este periodo Shenzhen despegó, el PIB crecía a 30% anual, con una industrialización y urbanización acelerada.

- iii. **Etapa de aumento de ventajas y creación de nuevas, logrando un gran salto hacia adelante en el desarrollo (1993-2002):** las políticas cambiaron de preferenciales en las zonas a mejoras en la calidad y creación de nuevas ventajas, esto con numerosas reformas que fueron la transición a una economía socialista de mercado (Shenzhen fue la primera área en realizar el cambio) y la transformación de un modo de crecimiento extensivo a intensivo. Las reformas fueron a diferentes temas económicos y sociales que permitieron incrementar el nivel de apertura y tener un sistema compatible con las prácticas internacionales aceptadas.

Durante el periodo, se dio un gran avance en el desarrollo y la industria comenzó a enfocarse en nueva y alta tecnología con modelos de logística y un sistema financiero moderno. Con estos tres pilares las tasas de crecimiento eran del 20% en promedio.

- iv. **Etapa de intensificación de reformas y apertura, desarrollo integral (2003-presente):** Con el nuevo milenio la zona de Shenzhen enfrentaba nuevos retos para un desarrollo integral, las condiciones poblacionales, energéticas, ambientales y de tierra eran insostenibles, por lo que se han tenido que realizar reformas en estos sentidos; siendo impulsadas por el gobierno local.

Políticas iniciales

Es de interés particular para la presente investigación hacer énfasis en las políticas de la primera etapa de implementación de las zonas económicas en China, ya que es lo que se puede comparar con el caso de México que se explicará más adelante. Las políticas implementadas en China durante sus primeros cinco años son resumidas por Cornejo Bustamante (1985):

- Las zonas chinas con la finalidad de atraer conocimiento y recursos del extranjero crearon un nuevo cuerpo institucional y legal eliminando trabas burocráticas a la IED.

- Creación del Banco de Inversiones de China (1979), un intermediario para obtener préstamos internacionales y proporcionarlos a empresas locales.
- Reformas en materia de propiedad intelectual; en 1984 se crea la primera agencia de patentes del país, se adhieren a la Organización Mundial de Propiedad Intelectual y a la Convención de París en 1985.
- Realización de construcciones de utilidad pública a cargo de la administración provincial, considerando participación del capital extranjero interesado.
- Empresas deben vender en el mercado internacional, para el mercado interno deben pagar aduana.
- Administración de empresas libre, así como la contratación de personal extranjero.
- Suelo se mantiene como propiedad del país.
- Empresas extranjeras o mixtas exentas de impuestos a importación de bienes de capital e insumos. Precio preferencial para los que sean provenientes de China.
- El impuesto sobre la renta tendría descuentos decrecientes gradualmente y una tasa diferencial progresiva. Se exenta a empresas con grandes montos de inversión (5 millones de dólares) y que usen tecnología avanzada o requieran largos periodos de recuperación de la inversión. Si las ganancias se reinvierten también optan por quedar libre del impuesto.
- Mercado laboral flexible, hacer exámenes previos y contratos pueden ser suspendidos. Pero trabajo con condiciones seguras e higiénicas.

Estas políticas tuvieron que mantenerse en el periodo de 1979 a 1984 para que se notaran logros importantes. A pesar de eso en los primeros años, aun se percibían algunos obstáculos (Cornejo Bustamante, 1985) como poca calificación de la fuerza de trabajo y falta de cultura obrera, deficientes condiciones de infraestructura, desconfianza de inversionistas, mercado negro de divisas, y posición interna.

Determinantes del éxito de las ZEE en China y lecciones aprendidas

Zeng (2010) resume los factores de éxito de las ZEE en China:

- **Compromiso y pragmatismo de los líderes con la reforma:** Los líderes se comprometieron en llevar a cabo la apertura de mercado apoyado de un buen ambiente macroeconómico (evitando a la oposición). Las políticas no fueron modelos copiados sino creadas a partir de la

exploración de las características de la civilización china, dejando de un lado las disputas ideológicas tomando un enfoque pragmático.

- **Políticas preferenciales y autonomía institucional:** las zonas tenían incentivos para atraer a la inversión, facilidades para reducir costos y apropiarse de sus ganancias íntegras. De igual forma mantenían políticas favorables para atraer trabajadores calificados (subsidio de casa, educación de hijos, transferencias, etc.). Además, tenían autonomía política al tener poder legislativo para modificar leyes municipales y proponer cambios a las nacionales; por ejemplo, las zonas tenían un marco institucional para el mercado laboral diferente al resto del país. Por ejemplo, en Shenzhen la política de innovación fue exitosa debido a las innovaciones institucionales que se llevaron a cabo gracias a la autonomía que se le confirió a la zona al darle el estatus de provincia.
- **Fuerte apoyo y participación proactiva del gobierno:** Además del apoyo del gobierno central, este delegó actividades para que los gobiernos locales hicieran esfuerzos en promover las zonas. Los gobiernos locales reforzaron el ambiente de negocios con mejoras regulatorias y administrativas, infraestructura con inversión pública, y proporcionando diversos servicios empresariales (contables, legales, planeación, marketing, capacitaciones, etc.). Por ejemplo, en la zona de Suzhóu, el gobierno ofrecía capital semilla, servicios de información, laboratorios, centros de prueba de productos, salas de intercambio de tecnología.
- **Inversión extranjera directa y la diáspora china:** estos apoyaron a atraer capital, tecnologías y nuevas habilidades administrativas, lo que promovía el conocimiento y su derrama para crear una capacidad manufacturera propia. A los inversionistas extranjeros se les otorgaron muchas libertades e incentivos para que fueran atraídos a estas zonas.
- **Aprendizaje de tecnologías, innovación, mejoras tecnológicas y fuertes encadenamientos con la economía doméstica:** Las zonas concentraron mano de obra altamente capacitada entre los que había personal de I&D, volviéndose centros de conocimiento y generación de tecnología, adaptación, difusión e innovación. Esto apoyado de la abundancia de IED. Por su parte el gobierno apoyó a estas actividades e industrias por medio de políticas y regulaciones que protegían los derechos intelectuales y con incentivos especiales a industrias de alta tecnología. Finalmente, las zonas se vincularon con las empresas domésticas y clústeres a través de cadenas de valor.

- **Cultura innovadora:** las zonas se establecieron en lugares geográficos sin población previa por lo que estas atrajeron a migrantes de todo el país con la esperanza de menores trabajos y nuevas oportunidades, que estuvieron abiertos a las innovaciones que las zonas representaban.
- **Objetivos claros, *benchmarks* y competencia intensa:** a pesar de implementarse muchas zonas en China, cada una de estas tenía objetivos claros sobre los indicadores económicos que se buscaban alcanzar, y todas estas zonas competían entre sí por otorgar mejores servicios para atraer más inversiones que las otras.
- **Ubicación ventajosa:** todas las zonas se ubicaron en un área costera, con acceso a puertos, trenes y aeropuertos, además de tener cercanía con ciudades que históricamente estuvieron ligadas a las dinámicas de comercio internacional como Hong Kong y Macao.

De igual forma, al ser un modelo de desarrollo basado en el uso de clústeres, permitió dar solución a muchas deficiencias institucionales y de mercado existentes en China, como (Zhang, 2013):

- Encajan con sus ventajas comparativas: alta densidad poblacional y bajo ratio capital/trabajo.
- Permitieron eliminar diversos costos de transacción característicos de la economía china, como en cumplimiento de contratos (debido a que las cortes no son independientes en china) o costos de coordinación.
- Los clústeres permiten que las empresas accedan a crédito para capital de trabajo fuera del sistema financiero para financiar sus actividades diarias, ya que se refuerzan los lazos entre proveedores, siendo esta la principal fuente de crédito de las pequeñas y medianas empresas; solucionando el problema de tardanza de otorgamientos de crédito por los bancos chinos.

De tal forma que la industrialización China es un ejemplo atípico que contrasta con la mayoría de la literatura, ya que ocurrió enfrentándose a deficiencias institucionales y restricciones de crédito (Zhang, 2013). Pero su desarrollo industrial se ha basado en el uso de clústeres (Long & Zhang, 2012) que lograron solucionar esas adversidades.

Las ZEE de China son un componente del desarrollo chino, permite atraer capital extranjero y crear empleos, pero el éxito en la atracción de IED también se debió al potencial del gran mercado doméstico (IPRCC, UNDP, 2015). Algunas lecciones de las zonas chinas para su implementación en el resto del mundo son (IPRCC, UNDP, 2015):

- Los modelos no deben ser replicados sino ajustados a las circunstancias locales.
- Es importante la planeación a largo plazo basándose en datos objetivos.

- Monitoreo del gobierno sobre la provisión de infraestructura en la zona.

China no es ejemplo solamente de éxito, la popularidad de sus cinco iniciales ZEE provocó que se llevaran a cabo otros proyectos similares en el país, de los cuales también se aprendieron lecciones de prácticas a evitar. Zeng (2015b) menciona las siguientes:

- El éxito de grandes proyectos de zonas puede ocasionar que gobiernos locales intenten replicar los proyectos (*mushroom approach*), pero estos tienen gran potencial de fallar por no contar con una evaluación y planeación adecuada, por falta del apoyo de un nivel de gobierno más alto.
- Muchas zonas industriales comienzan a competir en etapas tardías en el mismo sector sin poder diferenciar sus productos, provocando una caída en la eficiencia de los proyectos de las zonas.
- Debido a que la competitividad de las zonas recayó en el uso intensivo de recursos, las zonas han sufrido de problemas ambientales. Por lo que China tuvo que adoptar estándares ambientales y regulaciones.
- El crecimiento y éxito en el plano económico debe crecer a la par de los servicios sociales y urbanos, condición que no ha sucedido en todas las zonas de China. Muchas no cuentan con suficientes servicios de salud, educación y transporte para la población creciente; o actividades recreativas.
- En el caso de que las ZEE sirvan como una estrategia de apertura comercial es necesario que se lleve lo más pronto posible la apertura a nivel nacional, de lo contrario se creará un enclave que fomentará las disparidades regionales, tal como comenzó a suceder en China (Tao & Yuan, 2016).

A partir de mediados de la década de 1990, China comenzó a implementar proyectos de zonas económicas fuera de su territorio con intereses propios, sin embargo, estos también son vistos como una oportunidad de compartir el éxito de los modelos chinos con el resto de los países en desarrollo (Zeng, 2015b).

La teoría detrás de las ZEE en China

La implementación de las ZEE en China se apoya en algunos de los justificantes teóricos que sustentan la implementación de dicho modelo de política industrial. Estos son las aglomeraciones, principalmente por las derramas de conocimiento que se generaron con la llegada de IED, y la eliminación de obstáculos para la inversión con el uso de incentivos.

La UNCTAD (2018) menciona que la IED tiene un papel fundamental en el éxito de las políticas industriales, ya que es más que un flujo de capital que estimula el crecimiento económico, se trata de un paquete de activos que incluye capital de largo plazo, tecnología, acceso a mercados, habilidades y *know-how*, cruciales para el desarrollo industrial; permitiendo diversificación y mejoramiento industrial, así como la construcción de capacidades productivas. Sin embargo, estos beneficios no se materializan automáticamente de manera óptima, por lo que la política industrial debe regular estas inversiones.

Las ZEE especiales en China lograron regular la IED de tal manera que se maximizaran los beneficios de su entrada en el país. El principal mecanismo para esto fueron las empresas conjuntas que se crearon con capital nacional en la segunda etapa de implementación de las zonas¹⁰ (mencionadas al inicio de la sección 2.3).

Para China se logró una transformación estructural gracias a la política industrial, basando su estrategia en desarrollar capacidades industriales en lugar de especializarse de acuerdo con sus ventajas comparativas (Rodrik, 2010). Las capacidades industriales se lograron gracias a la recepción de IED con la creación de las zonas que permitieron a los productores extranjeros operar con buena infraestructura y sin molestias (Rodrik, 2006).

Queda claro que la IED fue un actor principal en lograr la transformación estructural de China, pero ¿cómo se hizo factible la llegada de la IED a una economía que realizaba actividades productivas tradicionales y de baja productividad, con instituciones no aptas para albergar mercados y por lo tanto con fallas de mercado?

Hay dos aproximaciones teóricas que explican la locación de la IED (Blonigen, 2019), la primera es que las empresas multinacionales separaran su producción verticalmente si las dotaciones de trabajo calificado o poco calificado son muy grandes entre países, esto es el modelo vertical de la IED. El segundo modelo es el horizontal, donde se menciona que las empresas multinacionales se replican en países extranjeros para aprovechar los mercados existentes en ellos.

¹⁰ Existen tres formas en la que la IED puede llegar a un país, una es en fusiones y adquisiciones de empresas nacionales o construyendo nuevas plantas (*greenfield*), y en alianza con empresas nacionales (Blonigen, 2019).

Para el caso de China ambas explicaciones fueron válidas, Rodrik (2006) menciona que China se benefició de buenos fundamentales (lo cuales eran bajos costos de trabajo e insumos, gran mercado y la orientación exportadora en forma de las zonas económicas especiales) los cuales explican vertical y horizontalmente la atracción de IED y empresas multinacionales.

De igual forma, Rodrik (2010) menciona que para poder tener un rápido crecimiento en países con fallas institucionales y de mercado que impiden inversiones en los sectores modernos de alta productividad, la política industrial permite solucionar en el corto plazo elevar la rentabilidad relativa de estas actividades con respecto a otras (las zonas económicas especiales son una forma de implementar la política industrial según Rodrik también). El mecanismo de rentabilidad relativa también se logra por las políticas de incentivos que se aplican en las zonas económicas, como los incentivos fiscales que permiten aumentar las ganancias de los inversionistas.

Los incentivos y el resto de los factores que atraen a la IED permitieron un viraje de actividades poco productivas a sectores modernos lo que permite un rápido crecimiento en el país. Al realizarse las inversiones en esquemas de participación nacional-extranjero, los beneficios de las aglomeraciones como derramas de conocimientos no solo quedaban dentro de otras empresas, sino que se trataba de empresas de carácter nacional, facilitando así la transmisión de conocimiento e incursión en actividades de alto valor agregado al resto de las empresas nacionales fuera de la zona.

Rodrik (2006) menciona también que la gradualidad con la que se implementaron las políticas (como lo fueron las ZEE para la apertura comercial) lograron crear un mejor ambiente de experimentación empresarial y descubrimiento de costos, al contrario de las políticas centralizadas, *top-down*, o de gran coordinación. Lo que puede parecer paradójico si se compara con la descripción de las ZEE que se dio el capítulo anterior, donde se mencionó que las ZEE son implementaciones *top-down* de clústeres. Sin embargo, la idea que menciona Rodrik puede explicarse bajo la idea de que las zonas solo ayudaron a implementar una reforma más amplia, sin la necesidad de que el gobierno realizara grandes esfuerzos en todo el país para que todas las empresas tuvieran este proceso de experimentación, sino que al focalizarse este esfuerzo se logró crear un mejor ambiente para ellas. Es decir, las zonas no fueron un fin sino un medio para lograr una reforma más amplia.

Queda claro, como menciona Rodrik (2018), que las zonas económicas fueron parte de una reforma que incrementó la orientación de mercado y la apertura externa de la economía china, pero con una

autoridad que mantuvo mano firme en el manejo de la economía, promoviendo diferentes políticas industriales. Las cuales permitieron a las industrias infantiles internalizar los derrames de conocimiento.

La acción del Estado en políticas industriales con la finalidad de proteger a la industria infante y desarrollar nuevas capacidades industriales, es coherente con la visión de creación de mercados como finalidad de la política industrial (la cual se explicó en el capítulo 1). Tal como menciona Rodrik (2018), China es un ejemplo a pesar de que prevalecieron estrategias *second best* y fallas de mercado (es claro que la política industrial no tomó el camino de solucionar las fallas de mercado, que es el enfoque ortodoxo de la política industrial).

Los logros de las zonas económicas chinas se explican por diferentes teorías que se agrupan dentro del enfoque de la creación de mercados de la política industrial (mencionadas por Cohen, 2006 y Mazzucato, 2015), entre estas se encuentran las siguientes:

- Estado emprendedor o tomador de riesgos e inversor: El Estado chino invertía en conjunto con las empresas extranjeras a través de sus empresas estatales, el cual tomaba riesgos al invertir en áreas y sectores que no existían previamente en el país.
- Economía del desarrollo: el desarrollo no era visto como resultado de ventajas competitivas naturales, sino que China se enfocó en el desarrollo de nuevas capacidades industriales, es decir, las ventajas competitivas pueden ser creadas de forma endógena.
- Nueva geografía económica y teorías de sistemas de producción sectoriales y clústeres: China aprovechó la infraestructura e incentivos de las zonas económicas para que se desarrollaran aglomeraciones que permitieran crear nuevas competencias y aprovechar sus encadenamientos.

Aunado a esto, se puede argumentar que China cumplía con las características de un Estado desarrollista, desde el punto de vista de la ciencia política. Por ejemplo, el Estado chino contaba con una gran autonomía para llevar a cabo sus políticas, ya que como menciona Rodrik (2018), el Partido Comunista Chino tuvo primacía política y nunca fue cuestionado. Mientras que por el lado de la capacidad esto puede demostrarse por el éxito de las políticas chinas aplicadas en los últimos cuarenta años en China. Como justificación de la gran capacidad del Estado Rodrik (2018) menciona que los *policymakers* siguieron el principio de “experimentación pragmática”, logrando conciliar perspectivas opuestas de la liberación económicas y la estatización, teniendo un triunfo con la economía pragmática.

2.4 Lecciones aprendidas a nivel global y sus implicaciones de política

Hay diversos análisis recientes que han estudiado diferentes casos de zonas económicas, en su mayoría son de carácter institucional, realizados por diferentes organismos vinculados al Banco Mundial. Uno de estos informes fue del organismo de Servicios de Asesoría para la Facilidad del Clima de Inversión (FIAS por sus siglas en inglés), publicado en 2008, que ha servido de base para otros informes del mismo Banco Mundial, principalmente para las investigaciones compiladas por Zeng (2010 para el caso de China y 2012 para África), Farole y Akinci (2011) y Farole (2011). Posteriormente otro documento apoyado por el Banco Mundial, escrito por el Programa de Industrias Competitivas e Innovación (CIIP por sus siglas en inglés), publicado en 2017.

En su conjunto estos estudios llegan a conclusiones similares sobre las lecciones, aprendidas de diversas experiencias en todo el mundo del uso de ZEE, para implementar políticas públicas que garanticen más éxito en nuevos proyectos de zonas económicas. Se trata de las siguientes recomendaciones:

Las ZEE no son sustituto de reformas estructurales o nacionales que mejoren el potencial de desarrollar actividades económicas (comercio e inversión) y la capacidad de absorción en un país; son solo una herramienta más para crear empleos, atraer inversión y fomentar exportaciones (Competitive Industries and Innovation Program, 2017; FIAS, 2008). Aunque, los proyectos exitosos han usado a las zonas como herramientas de política industrial espacial, apoyando procesos de aglomeración y derrames (Farole, 2011).

El proyecto de la zona debe estar integrado como parte de la estrategia nacional de crecimiento, desarrollo industrial y comercio de largo plazo; esta ha sido una de las diferencias entre proyectos con y sin éxito (Farole, 2011). Las políticas de ZEE deben considerar las políticas de apoyo fuera del marco de las mismas políticas de ZEE (Competitive Industries and Innovation Program, 2017). La maximización de los beneficios de las zonas depende de la integración con el resto de la economía doméstica, mediante políticas nacionales (FIAS, 2008).

Los principales obstáculos al éxito de las zonas son una mala ubicación donde la infraestructura sea costosa, grandes incentivos fiscales, altos requerimientos de resultados y mal diseño de facilidades (FIAS, 2008).

El uso de incentivos fiscales es costoso, poniendo en riesgo la sostenibilidad del proyecto, por lo que el atractivo de las zonas no debe recaer en ellos, atraen inversión en el corto plazo, pero no logran

resultados positivos en el largo; las zonas con éxito hacen poco uso de los incentivos fiscales (Competitive Industries and Innovation Program, 2017; Farole, 2011).

Algunos países con grandes reservas de trabajo poco calificado y bajos salarios han usado esta característica como ventaja comparativa (Competitive Industries and Innovation Program, 2017; Farole, 2011), prescindiendo de los incentivos con éxito. Pero si ambos se combinan, se comienza una “carrera contra el abismo”¹¹ (Farole, 2011). Un gran error es el uso de grandes paquetes de incentivos para compensar otras desventajas o competir contra otras zonas a nivel mundial (“carrera contra el abismo”) (FIAS, 2008).

En línea con el argumento de que son preferidas las reformas estructurales o nacionales, FIAS (2008) menciona que los incentivos fiscales son mejores si son basados en el desempeño de las empresas, implementados a nivel nacional.

Los incentivos correctos son los no fiscales, principalmente brindar servicios a los inversionistas (Farole, 2011). Estos son un marco regulatorio eficiente que simplifique los diversos trámites que lleven las empresas se puedan realizar dentro de la zona, reduciendo el número y tiempo de estos (FIAS, 2008). Igual la infraestructura dentro de las zonas es uno de los principales incentivos para que las empresas se establezcan en las zonas (Farole, 2011). Los cuales mejoran el ambiente de negocios dentro de la zona (Zeng, 2012).

Farole (2011) menciona que la infraestructura de calidad debe ser una prioridad, necesaria para integrar efectivamente las zonas con los mercados domésticos; esta facilita el comercio (comunicaciones y transporte) y atrae a trabajadores calificados (infraestructura social). Por lo tanto, FIAS (2008) propone que el gobierno debe tener una unidad encargada de la planeación y desarrollo de infraestructura en la zona que garantice un adecuado apoyo y planeación de la infraestructura fuera de la zona.

¹¹ Término usado para describir acciones del gobierno de desregulación de los mercados para ser más competitivos a nivel mundial y atraer inversionistas.

La ubicación de las zonas se relaciona ampliamente con los planes de infraestructura. Según FIAS (2008) una mala ubicación de la zona puede ocasionar grandes costos al momento de crear infraestructura necesaria, por cuestiones técnicas o falta de infraestructura previa.

Las zonas deben ubicarse cerca de centros de transporte (de preferencia ya existentes para usar los recursos en otras inversiones), centros poblacionales y un mercado atractivo (local, regional o internacional) (Competitive Industries and Innovation Program, 2017; Farole, 2011; FIAS, 2008).

Previo a la implementación de una zona es importante realizar un análisis de inversionistas potenciales y mercados a los que se atenderá (Competitive Industries and Innovation Program, 2017). Deben existir estándares de desarrollo físico (con requerimientos mínimos de capital) y criterios claros para la ubicación de las zonas, los cuales deben de tomar en cuenta factores ambientales, financieros y técnicos (FIAS, 2008).

Para lograr beneficios dinámicos de largo plazo las políticas y programas de apoyo que promuevan conexiones entre las zonas y la economía doméstica son primordiales, creando derrames positivos mediante la inversión en las empresas domésticas y en los encadenamientos productivos (Competitive Industries and Innovation Program, 2017; Farole, 2011; Zeng 2012).

Los programas y políticas deben de dar apoyo a negocios de empresas domésticas, garantizar la movilidad de los trabajadores y empresarios dentro y fuera de la zona, apoyar a instituciones público-privadas, promover clústeres y apoyar a las cadenas de valor; a los inversores domésticos también se les debe dar facilidades como la eliminación de niveles mínimos de inversión, acceso a servicios financieros y administrativos (Farole, 2011). Estos deben de incrementar las capacidades de absorción fuera de la zona para que las empresas domesticas participen en las cadenas de valor con la ZEE (Competitive Industries and Innovation Program, 2017) y la transferencia de tecnología y adquisición de habilidades (Zeng, 2012). Estas políticas diferencian a los proyectos de ZPE con las ZEE, ya que se eliminan las restricciones legales a los encadenamientos productivos con la economía doméstica (Farole, 2011).

Una característica más de los modelos de ZEE modernos es la figura de una autoridad como regulador o administrador para la zona. La autoridad puede ser independiente, compuesta por ministros del gobierno y representantes del sector privado; con un marco institucional que debe darle suficiente autonomía a la autoridad de la zona y su gobierno local, en cuestiones laborales, presupuestales y de políticas públicas, para que tenga alta capacidad de llevar a cabo sus responsabilidades (Farole, 2011;

FIAS, 2008; Zeng, 2012). El resto de las instituciones gubernamentales deben coordinarse entre ellas para trabajar con las zonas de cerca e incluir a los empresarios, trabajadores y población afectada (Farole, 2011).

En este balance entre la coordinación público y privada, FIAS (2008) hace mucho hincapié en que la participación del sector privado debe predominar sobre la pública, quienes deben poder llevar a cabo un amplio rango de actividades, sin descartar la cooperación con el sector público a través de reglas claras. Farole (2011) profundiza en esta idea mencionando que la participación del sector privado y su coordinación con el sector público es importante, pero la escala y naturaleza de su participación dependen del contexto nacional (Farole, 2011), apoyándose de las experiencias internacionales.

En China y Mauricio el principal promotor fue el sector público, en Filipinas el sector privado. Lo importante son los objetivos, incentivos y capacidad de cada sector para desarrollar la zona. Lo que no quiere decir que, si el sector público es débil, el privado es la alternativa, como diferentes casos de África (Farole, 2011).

Para finalizar, es importante tener en cuenta tres aspectos al momento de llevar a cabo un nuevo proyecto de ZEE en cuestiones de tiempo, cantidad y recetas de política.

- El proyecto necesita un alto compromiso del gobierno y alto nivel de apoyo, con visión de largo plazo. Las zonas exitosas han mostrado que normalmente toma entre 5 a 10 años para que las zonas muestren éxito, que pueden ser 15 años desde su concepción (Farole, 2011). Eso implica enfrentarse al reto de que los gobiernos pueden cambiar y los nuevos gobernantes no pueden reconocer los potenciales de la zona y/o compromisos adquiridos previamente (Zeng, 2012).
- Las políticas para ZEE dependen altamente del contexto, diferentes combinaciones del tipo de regulador, operador o servicios tendrán éxito si se adaptan al contexto (Competitive Industries and Innovation Program, 2017). Los modelos no deben ser replicados sino ajustados a las circunstancias locales (IPRCC, UNDP, 2015).
- Hay que tener un proyecto realista, empezando una implementación pequeña, por ejemplo, China solo comenzó con cuatro zonas y tras el éxito de estas comenzó a implementar proyectos en toda la región (Zeng, 2015b)

Si este proyecto tiene éxito en sentido económico, Farole (2011) propone que las zonas también pueden ser una oportunidad de experimentar con política innovadoras en materia social y ambiental.

Un resumen de muchas de estas lecciones se puede encontrar en la UNCTAD (2019), las cuales sirven para poder crear un modelo moderno de zonas económicas, estas se muestran en la tabla 2-3.

Tabla 2-3. Lecciones aprendidas para nuevos modelos de zonas económicas.

Área	Lecciones aprendidas	
Diseño del programa	Integrar a las zonas dinámicamente en una estrategia de desarrollo.	Las zonas se deben adaptar al contexto nacional con el tiempo y nivel de desarrollo del país. Para esto los proyectos deben de ser flexibles y con visión de largo plazo.
	Complementar las ventajas competitivas existentes.	Las zonas deben de comenzar con actividades que tengan ventaja competitiva presente, y en el largo plazo construir capacidades dinámicas.
	Tomar en cuenta el clima de inversión nacional y las capacidades del gobierno.	Las zonas solo son un medio para objetivos más grandes que afecten más allá de su delimitación, por lo que su éxito depende del desarrollo de su alrededor. Por lo tanto, las políticas deben de integrarse a un marco nacional de políticas.
	Diseñar las zonas para que sean autofinanciables.	Las zonas en el corto y mediano plazo pueden ser muy costosas por los incentivos, hay que garantizar la sustentabilidad.
Operación de la zona	Tener buenas bases: facilidad de negocios, infraestructura, mano de obra.	Las zonas se pueden desarrollar exitosamente sin un peso excesivo en los incentivos. Por el contrario, es necesario resolver problemas del día a día vinculados con el transporte, infraestructura que permita acceder a mano de obra facilitando los negocios,
	Promover clústeres y encadenamientos.	Los inversionistas son atraídos por las economías de escala que pueden obtener de las zonas. Establecer actividades similares o con potencial de conexiones; así como programas para vincular a las empresas fuera de la zona son importantes.
	Garantizar instituciones fuertes y buena gobernanza.	la infraestructura legal de la zona debe garantizar estabilidad y certidumbre de la política. La autoridad de la zona debe ser efectiva para implementar este marco legal. Un buen estado de derecho y procedimientos anticorrupción son cruciales.
	Coordinar la promoción de inversiones.	Las inversiones se deben coordinar entre todas las agencias del gobierno, esto permite mejores encadenamientos y facilidades de inversión para el resto del país.
Optimizar el impacto en el desarrollo	Establecer metas claras y métricas de evaluación del desempeño.	Para maximizar los resultados dinámicos de las zonas se deben de crear metas para gastos en capital. Habilidades de trabajo, capacitaciones, contenido local. Permitiendo designar correctamente los incentivos y programas de apoyo.
	Conducir efectivamente en monitoreo y evaluación, con efectos en la administración.	Con esto se pueden crear mecanismos de evaluación efectivos; que permiten corregir y ajustar las políticas que se llevan a cabo,
	Maximizar las sinergias entre instituciones y niveles de gobierno.	Deben existir los mecanismos de coordinación entre las agencias de gobierno involucradas en el proyecto de las zonas.

Fuente: Elaboración propia con información de UNCTAD (2019).

2.5 Críticas al uso de Zonas Económicas Especiales

A pesar del éxito que pueden lograr a tener las ZEE, como el caso de estudio explicado anteriormente, hay implementaciones que han fracasado en diferentes países, por lo que hay críticas al modelo de las ZEE justificadas por factores históricos como teóricos.

Los fracasos son mayores que los éxitos y los esfuerzos por implementar las zonas son caros, los incentivos otorgados restan ingresos al gobierno y crean disposiciones en la economía (razón por la que es preferible una liberación general). Estas zonas también pueden convertirse en lugares de lavado de dinero (The Economist, 2015).

Las zonas que fallan también son criticadas debido a que en estas no se ofrecen trabajos de calidad, ya que la competitividad de éstas se basa en el uso de trabajadores con bajos salarios o se excluyen a las mujeres de éstos trabajos, manteniéndose en actividades tradicionales intensivas en trabajo; de igual forma no se cumplen con las políticas ambientales (Farole, 2011b).

Los países que han fallado en su implementación muestran una decepcionante ratio costo beneficio al implementar las ZEE, lo incentivos y apoyos son muy costosos para el gobierno (Monga, 2013). FIAS (2008) resume las críticas y contra críticas a las ZEE:

Tabla 2-4 Debate de los impactos de la implementación de Zonas Económicas Especiales.

Tema	Crítica	Contra crítica
Ganancia de divisas	Resguardan actividades dependientes de las importaciones con bajo valor agregado.	Los países pueden incrementar el valor agregado con políticas horizontales.
Actividad industrial	Perpetúan actividades de ensamblaje con bajas habilidades.	Muchas zonas han promovido ganancias industriales y de habilidades.
Reforma política	Ayudan a evadir reformas en todo el país.	Las zonas catalizan a reformas más grandes y amplias.
IED	Atraen mala IED con baja tecnología, bajas habilidades y actividades sueltas/perdidas.	Son una herramienta efectiva para atraer IED y la mayoría de las actividades no son sueltas/perdidas.
Género	Se discrimina a las mujeres y se las paga menos.	Son una fuente importante de empleo para mujeres y altos salarios.
Derechos laborales	Se suprimen los derechos básicos laborales.	La mayoría cumple con los estándares de la OIT.
Condiciones de trabajo	Permiten a las empresas mantener pobres condiciones laborales, de salud y seguridad.	Las zonas bien administradas ofrecen mejores condiciones de trabajo que otros lugares.
Medio ambiente	Tienen bajos controles ambientales y atraen industrias contaminantes.	Zonas bien administradas tienen mejores controles y prácticas ambientales.

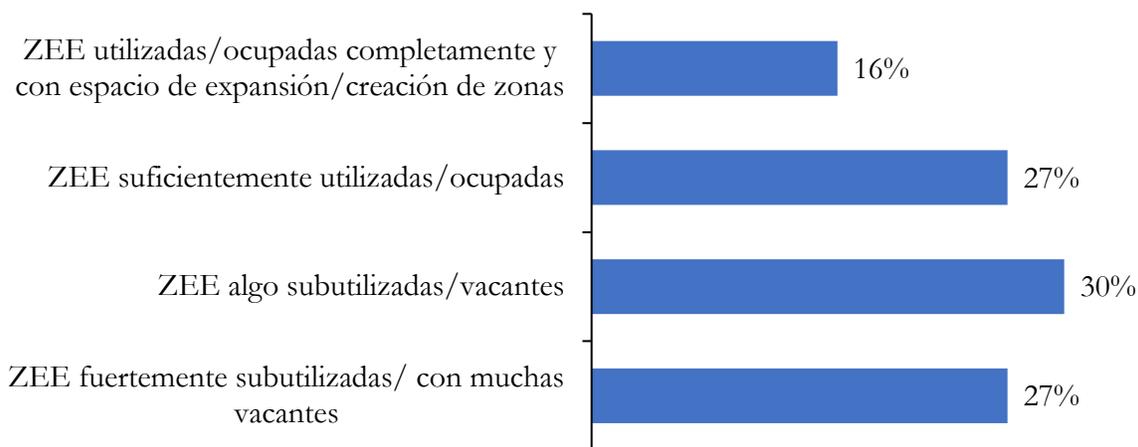
Fuente: FIAS (2008).

En general las críticas a las ZEE provienen de los fracasos que se han implementado en diversos países, (principalmente en África, donde se les llaman elefantes blancos (The Economist, 2015)). Sin embargo, estas críticas tienen su contra crítica con los ejemplos de éxito, como el caso chino, donde se han observado los resultados opuestos a los criticados.

Una crítica generalizada que se ha realizado menciona que es mejor hacer uso de reformas estructurales en lugar de políticas concentradas como las ZEE (Farole, 2011). Sin embargo, también existe la crítica contraria, resultante del poco éxito que han tenido las zonas en otros países fuera de China. En lugar de impulsar ZEE con una amplia gama de actividades, se deben generar entidades con facilidades especiales, pero para sectores e industrias específicas, “parques industriales basados en clúster” (Monga, 2013).

La UNCTAD (2019) realizó una encuesta a 114 agencias nacionales de inversión entre febrero y abril del 2019, con la finalidad de conocer el éxito de los proyectos de ZEE implementados (solo contestaron 82 la pregunta), y en su mayoría, el 57% de las zonas están siendo subutilizadas en algún nivel, es decir, no han logrado los objetivos planteados. Lo cual se muestra a continuación.

Gráfica 2-2. Nivel de utilización de las ZEE de acuerdo con las agencias nacionales promotoras de inversión, 2019. (Porcentaje de las respuestas efectivas).



Fuente: UNCTAD (2019)

Lo anterior demuestra que, a pesar de la popularidad del modelo, y de que se conocen los fracasos, las zonas siguen sin lograr su potencial en la mayoría de los casos implementados. Por lo que no existen recetas o modelos que permitan una correcta implementación. Igualmente, esto puede demostrar que

debido al gran número de zonas existentes hay una gran competencia entre ellas y al ser pocos los casos famosos, los inversionistas tienen preferencia por algunas zonas, concentrando el éxito en pocas. O demuestra los patrones de desaceleración mundial.

2.6 Conclusión del capítulo

Las ZEE son un modelo de política industrial que ganó mucha fama a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado, principalmente tras el éxito de la implementación de estas en China; y tras la necesidad de competir por la atracción de la IED que se ha vuelto escasa en la última década. Tal popularidad del modelo y su amplia implementación han traído consigo numerosos casos de fracaso y algunos de éxito, que en su conjunto han dejado una serie de lecciones aprendidas importantes para una buena implementación del proyecto, la cual no es sencilla, ya que se necesita de un Estado capaz, que plantee el proyecto e implemente las primeras acciones para que la iniciativa privada pueda contribuir a su éxito en un círculo virtuoso.

El modelo chino logró sus objetivos de atraer inversión extranjera y generar empleos, volviéndose en estandarte de la apertura comercial en China. Además, permitieron la transformación estructural de toda la economía, ya que las zonas fueron el acceso a nuevos métodos productivos y de gestión empresarial que se difundieron en todo el país.

La implementación del modelo chino muestra que la política debe evolucionar con el tiempo, sustentándose de reformas que refuercen los nuevos objetivos de esta, es decir, las zonas deben de ser un modelo dinámico que se ajuste también al nuevo contexto nacional como internacional.

Esta evolución y pragmatismo del gobierno solo se puede dar si los hacedores de política están completamente comprometidos con el proyecto, de tal forma que puedan proveer de los recursos necesarios al proyecto, ya sean financieros o legales. Este pragmatismo tiene implicaciones de política industrial y del papel del Estado o postura que deben de tomar las políticas públicas, retomando el debate entre corrección de fallas de mercado o creación de mercados.

Si bien los planteamientos de los autores aquí presentados, exponentes de una visión del Banco Mundial, hacen énfasis de que las zonas deben de ser áreas donde se fortalezcan las condiciones ideales para que el mercado funcione de forma libre. Pero también la evolución del modelo y como las políticas deben ser reajustadas conforme pasa el tiempo muestran que el gobierno tiene un papel más que el de solo corregir fallas de mercado. El gobierno guía todo el proyecto al tener visión de largo plazo y puede adecuarlo a sus necesidades.

Un punto muy importante que se puede rescatar de la evidencia con el modelo chino es que la infraestructura es una condición necesaria, pero no suficiente para que las zonas tengan éxito. Lo cual pudo ser mal visto en su momento por los hacedores de política china, al enfocarse solo en gastos de capital en la primera etapa del proyecto tuvo grandes ventajas, ya que dejaron un “campo” listo para que las empresas se instalaran a la par de que se impulsaban el resto de las políticas necesarias y propias de las zonas económicas. Demostrando que los incentivos no fiscales en efecto logran ser más importantes.

Capítulo 3 . El proyecto de las Zonas Económicas en México

En la presente sección se muestra un análisis del proyecto de las ZEE mexicanas con los avances y pendientes que tuvo hasta su reciente cancelación. Primero se realiza una contextualización del por qué surgió la idea de implementar estas zonas en México, que se respalda en un antecedente histórico de proyectos similares, pero ahora implementado para solucionar problemas diferentes, el rezago del sur, del que se presenta un panorama general.

Con base en este problema y antecedente se parte a explicar el proyecto, basado en la ley que lo regula, y descomponiendo esta normatividad en diferentes elementos comunes para los modelos generales de zonas económicas presentados en los capítulos anteriores. Igualmente se mencionan los procedimientos necesarios para que se implemente el proyecto. Todo esto nos permite ver si se cumplió o no con estos procedimientos para de alguna forma “predecir” el impacto o éxito del proyecto, apoyándose de los avances realizados durante la vigencia de este.

Finalmente se hace un relato de algunos factores que llevaron a la cancelación del proyecto, principalmente de corte político, los cuales eran evidentes incluso desde las campañas presidenciales. Se presenta también la contrapropuesta de la nueva administración que canceló el proyecto.

3.1 Antecedentes

México cuenta con un antecedente importante para el desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, en particular para el desarrollo en posterior en China cuyo modelo finalmente fue parteaguas y ejemplo para las zonas modernas. Este es el programa de la maquiladora en México que se introdujo en octubre de 1965 como el “Programa de Industrialización Fronterizo” con el objetivo de globalizar la planta industrial y crear empleos absorbiendo los excedentes de trabajo, al atraer a las empresas estadounidenses a la frontera norte¹²(Ley López, 2010; Baissac, 2011). Las innovaciones y aportes a los futuros modelos de ZEE fueron “introducir un conjunto de reglas diferenciales para las maquilas y restringió la inversión para parques industriales especializados en un área geográfica limitada.

¹² Este programa tuvo iniciativas previas como la creación de zonas libre en 1933-1939 y el PRONAF en la década de 1950 (Baissac, 2011).

También se introdujeron formas de participación del sector privado en la provisión de servicios clave para los inversionistas” (Baissac, 2011).

Recién inauguradas las ZEE en China, el entonces alcalde de Shanghai, que llegó a ser presidente de China (Jiang Zemin), visitó la zona fronteriza de México, donde se le presentó el plan gubernamental para la región con sus aciertos y desaciertos, del cual generó un reporte que presentó de vuelta en China, sirviendo de guía e inspiración para las zonas chinas (Ley López, 2010).

Entrado el siglo XXI se han rescatado nuevos proyectos, pero ahora para con un enfoque de desarrollo regional, debido al atraso del sur del país. Hay diversos antecedentes como mencionan Domínguez Villalobos y Brown Grossman (2017):

“La Ley de Desarrollo Rural Sustentable se promulgó en 2001, concepto que incluye ‘la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural’. De la misma época datan algunos otros de esfuerzos con la mira específica en las zonas del sur-sureste del país, entre otros los denominados programas de Marcha hacia el Sur, Puebla-Panamá, Microrregiones de desarrollo local y Apoyo para la Atención de Zonas Prioritarias. En particular, el programa Microrregiones creado en 2001 para atender municipios de alta y muy alta marginación con incidencia predominantemente indígena, tenía como meta superar la pobreza y promover el desarrollo integral sostenible de las microrregiones. Así se creó la figura de los Centros Estratégicos Comunitarios, instancias de coordinación local, que funcionarían como polos de desarrollo de carácter social, comercial y educativo. Por su parte, el Programa para la Atención de Zonas Prioritarias tenía como objetivo ‘contribuir a la reducción de las desigualdades municipales y regionales a través de una política de desarrollo territorial de los municipios y localidades con mayor marginación del país’. Estos programas permanecieron durante la administración de Felipe Calderón con ciertas modificaciones para finalmente en 2009, fusionarse como el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias aún vigente. La Sedatu (2014), con la participación de los gobernadores implicados, presentó un interesante documento sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo Sur-Sureste con su consiguiente programa cuyos objetivos son: ‘impulsar programas que eleven la productividad en la región Sur-Sureste y sectores de la economía; fortalecer el bienestar y capacidades de las personas de la región; contribuir a preservar los activos ambientales de la región; ampliar la cobertura de la

región bajo sistemas de ordenamiento urbano territorial, y promover el fortalecimiento de la infraestructura productiva y los servicios de enlace y conectividad regionales.” (Domínguez Villalobos & Brown Grossman, 2017).

3.2 La polarización regional en México y el rezago del sur

El sur del país ha tenido un rezago histórico frente al resto del país que se remonta desde el periodo colonial y fue reforzado por las políticas de gobierno (Ros Bosch, 2015). Ros (2015) plantea que las políticas que crearon las disparidades regionales fueron la combinación de políticas de transporte, agrícolas y de infraestructura, favoreciendo la actividad económica del centro y norte del país.

Debido a esto “el sur de México ha quedado atrapado en un equilibrio de bajo nivel de desarrollo: la industria y otras actividades económicas modernas no resultan rentables dado su déficit en infraestructura y, al mismo tiempo, no se invierte en infraestructura ya que no hay actividad económica moderna a la cual esa infraestructura pueda servir.” (Ros Bosch, 2015).

Tabla 3-1. Indicadores económicos y sociales de la región sur de México*

	Chiapas	Oaxaca	Guerrero	Veracruz	Yucatán	Resto del país
PIB per cápita ^{1/}	0.42	0.47	0.47	0.76	0.88	1.02
Salario nominal ^{2/}	239.3	229.7	235.5	235.9 ^{8/}	243.6	281.7
Población rural ^{3/}	51.3	52.7	41.8	38.9	16.0	18.0
Participación de manufacturas en el PIB (%)	8.3	13.4	5.1	19.1	15.1	19.2
Tasa de pobreza (%)	74.7	61.9	69.7	52.6	48.9	41.1
IDH ^{4/}	0.647 (32)	0.666 (31)	0.673 (30)	0.709 (27)	0.723 (20)	0.831^{5/} (1)
Vivienda sin agua ^{6/}	20.3	19.9	33.4	24.3	3.9	5.2
Tasa de analfabetismo	14.3	12.4	13.4	8.9	7.8	4.2
Población que no habla español ^{7/}	9.5	5.8	4.8	1.0	2.3	0.2

Fuente: Ros (2015), elaborado con datos de CONAPO, INEGI, IMSS, CONEVAL y PNUD.

*2013 a menos que se indique lo contrario.

Notas: El sureste incluye a los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Yucatán. Dejamos de lado Campeche y Tabasco que gracias al petróleo tienen un PIB per cápita superior al promedio y Quintana Roo que, gracias al turismo, está en la misma situación. El resto del país excluye también a estos estados.

1/En relación con el promedio nacional

2/Salario base de los trabajadores asegurados en pesos por día.

3/Población en localidades con menos de 2,500 habitantes (2010).

4/Índice de Desarrollo Humano 2010 (Informe del PNUD 2014). La cifra entre paréntesis corresponde al ranking del estado entre las 32 entidades federativas del País

5/Corresponde al IDH del Distrito Federal

6/Porcentaje de la población de la población del estado en viviendas sin agua

7/Población mayor a 14 años (2010).

El rezago económico, ha tenido también impactos sociales. Se muestran algunos indicadores que lo reflejan en la tabla 3-1. El rezago es consecuencia de una economía dual, donde existe un sector moderno y uno tradicional conviviendo. El sector moderno es en el que se realizan actividades industriales integradas a los mercados, mientras que el sector tradicional son actividades de subsistencia que no se integran a los mercados y son de bajo valor agregado. El sector moderno se encuentra en su mayor parte en el norte y centro del país, mientras que el tradicional en el sur.

Ros (2015) menciona que, debido al equilibrio de bajo nivel de desarrollo, solo un “Gran Impulso” puede sacar al sur del país del rezago. Ese “Gran Impulso” o empuje, son un conjunto de inversiones coordinadas, donde el Estado tiene el poder de realizar esto, por medio de una política industrial; tal como lo son las ZEE.

3.3 Contextualización del proyecto de las Zonas Económicas Especiales

El proyecto de las ZEE en México fue planteado por el gobierno de Enrique Peña Nieto el 27 de noviembre de 2014. El anuncio de esta política se dio tras un decálogo para fortalecer el Estado de Derecho con motivo de la desaparición de normalistas de Ayotzinapa en Iguala, Guerrero el 26 y 27 de septiembre del mismo año.

El presidente vinculó los acontecimientos violentos de Iguala con un contexto social y económico adverso que se presenta en la zona sur del país. Se mencionó que existe una heterogeneidad económica marcada geográficamente entre norte y sur del país donde el norte ha logrado insertarse a la economía global mientras que el sur tiene “rezagos ancestrales que no han podido resolverse por generaciones” (Peña Nieto, 2014).

La desigualdad en el territorio mexicano, mencionó el Presidente, se estaba combatiendo con proyectos de infraestructura económica como social, con un monto de más de 195 mil millones de pesos en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, pero estas actividades no eran suficientes ya que era necesario que esta región contara con polos de desarrollo industrial, para lo cual propuso la creación de tres zonas económicas especiales: el Corredor Industrial Interoceánico, Puerto Chiapas y Puerto de Lázaro Cárdenas; el presidente se propuso enviar la iniciativa de ley correspondiente al Congreso de la Unión en febrero de 2015 (Peña Nieto, 2014).

La iniciativa de la LFZEE se remitió a la Cámara de Diputados el 29 de septiembre de 2015.¹³ Dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2016 (Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, 2016). La ley tiene como objeto el combate a la desigualdad de oportunidades y estándares de pobreza en el sur del territorio nacional, ambos derivados de la carencia en la provisión de servicios básicos lo cual tiene un impacto sobre la productividad.

Igualmente, dentro del Programa para Democratizar la Productividad¹⁴, se identifica que uno de los factores que frenan el crecimiento y la democratización de la productividad son las brechas regionales y sectoriales, causadas por “dificultades en el acceso a mercados (infraestructura), debilidades estructurales (baja escolaridad), debilidades institucionales, etc. Así como obstáculos al cambio estructural y transformación productiva de sectores tradicionales.”¹⁵.

El proyecto de ZEE en México se integra dentro de las acciones necesarias para cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, para cumplir con la Democratización de la Productividad. Sin embargo, no se integró en el plan desde un inicio, sino que se intentó empalmar tiempo después.

Esto es de interés debido a que diversos autores (Farole, 2011; CIIP, 2017; FIAS, 2008) mencionan que un determinante de éxito de la política de ZEE depende de que este se integre con una estrategia nacional de crecimiento o desarrollo industrial, en donde el proyecto se apoye no solo de políticas para la zona sino también de un marco de políticas nacionales¹⁶ encaminadas al mismo objetivo general de las zonas. En este sentido, el proyecto sí se encontraba reforzado por un marco nacional e instrumentos que se crearon para que tuvieran éxito, como la creación de Comités Estatales de Productividad y de un Atlas de la Complejidad Económica.

Moreno-Brid et al. (2018) mencionan que en el gobierno de Enrique Peña Nieto la política industrial volvió a formar parte del discurso político, tras una falta de esta desde las administraciones de 1982 a 2012 donde “la estabilidad macroeconómica y el retraimiento del Estado de la esfera productiva son

¹³ Ver Gaceta Parlamentaria Número 4372-VIII

¹⁴ El Programa para Democratizar la Productividad se deriva de uno de los ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018.

¹⁵ DOF 30 agosto 2013.

¹⁶ Para conocer las políticas implementadas a nivel nacional para “Democratizar la Productividad” ver el trabajo de Moreno-Brid, et al.(2018) donde se analiza el impacto de estas políticas.

las condiciones necesarias y suficientes para el desarrollo”. El IDIC (2019) también menciona que durante 30 años se negó el desarrollo industrial bajo la frase “la mejor política industrial es la que no existe”.

3.4 Normatividad del proyecto de las Zonas Económicas Especiales

La LFZEE define, en su artículo primero, a las zonas que se implementaran en México como:

“Áreas prioritarias del desarrollo nacional donde el Estado promoverá las condiciones e incentivos para que, con la participación del sector público y privado, se contribuya al desarrollo económico y social de las regiones en las que se ubiquen, a través de una política industrial sustentable con vertientes sectoriales y regionales.” (Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, 2016).

Las cuales tienen como objetivo prioritario:

“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.” (Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, 2016).

Para lo cual, se promoverán incentivos que orienten al establecimiento de actividades bajo el umbral de una política industrial atenta a las necesidades regionales y sociales en materia de inversión, productividad, competitividad y empleo para disminuir la brecha de desigualdad de ingresos entre la población.

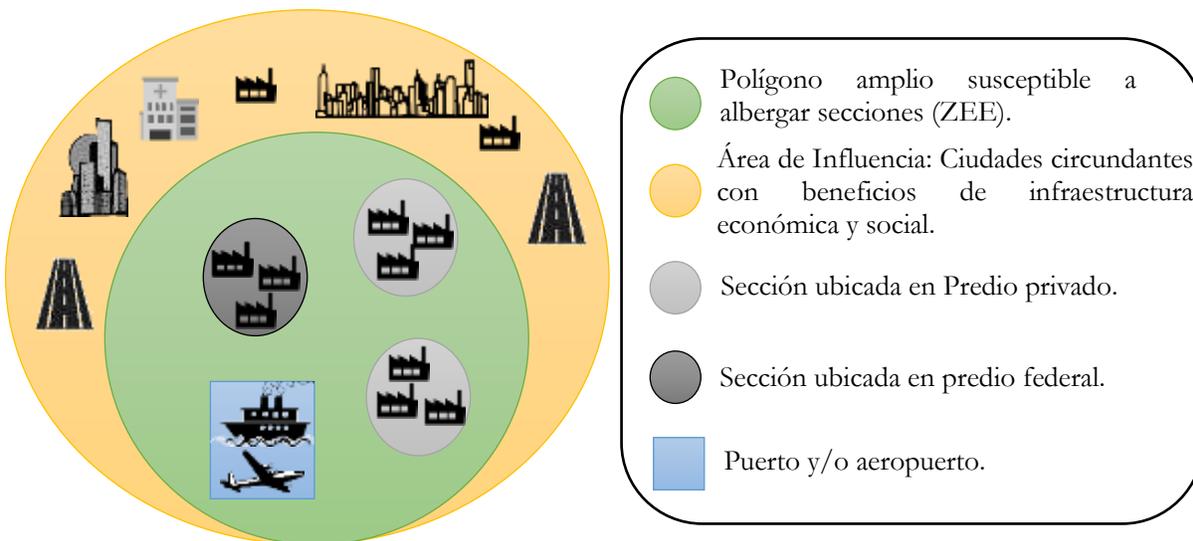
La definición anterior tiene objetivos más complejos que solo aumentar el empleo o la inversión extranjera, como lo hacen los modelos de ZPE, ya que se menciona al desarrollo económico y social, lo cual es consistente con la segunda etapa de los modelos de ZEE en China. Algo que se recalca es que incluye elementos que las zonas han adquirido como la participación público-privada, y se menciona una política industrial sustentable, es decir se trata de resolver los problemas de los modelos 3.0 de las zonas. El objetivo al que se hace mención igual es parte de los que se mencionaron en la parte teórica, por lo que no pretenden lograr algo diferente a otros modelos exitosos.

La implementación física de las zonas podrá ser en dos modalidades: unitaria, la cual es un conjunto industrial que se delimita geográficamente y es administrado por un Administrador Integral; o en secciones, la cual está conformada por varios conjuntos industriales dentro de un polígono, donde cada conjunto es desarrollado por un Administrador integral (Ley Federal de Zonas Económicas

Especiales, 2016). Y estas deben establecerse en áreas que cuenten una ubicación estratégica con fácil integración a diversos medios de comunicación con conectividad nacional o internacional.

Además de establecerse un perímetro donde se encontrará la zona económica con su respectivo régimen especial, se establecerá un área de influencia. Las que serán las poblaciones aledañas a la zona “susceptibles a percibir beneficios económicos, sociales y tecnológicos, entre otros, derivados de las actividades realizadas en la misma, y de las políticas y acciones complementarias previstas en el programa de desarrollos.” (Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, 2016).

Ilustración 3-1 Esquema de configuración de una ZEE.



Fuente: Elaboración propia con base en la LFZEE. Nota: El esquema representa una ZEE por la modalidad de secciones, en caso de ser una modalidad unitaria la zona estaría compuesta por una sola sección (círculo gris o negro).

En su conjunto, se intenta integrar una gama de mecanismos para incrementar la productividad que consisten en la transferencia de recursos de los sectores de baja productividad a aquellos de alta productividad, mediante la atracción de inversión nacional gracias a los incentivos y suministro de bienes públicos que permita que el trabajo utilizado en estas regiones de baja productividad pueda emplearse en los sectores de mayor valor agregado; el segundo mecanismo se lleva a cabo por medio de incentivos capaces de atraer inversiones extranjeras que permitan el desarrollo del factor tecnológico en la producción, sumado a los programas de desarrollo con el fin de impulsar la innovación, desarrollo científico y tecnológico.

Criterios de selección

El artículo sexto de la LFZEE delimita los criterios de selección para el establecimiento de las ZEE, los cuales son:

1. Ubicarse dentro de las entidades federativas cuyos niveles de pobreza extrema se encuentren entre los 10 primeros del país según información del CONEVAL.
2. Para ampliar la incidencia el conjunto de municipios seleccionados dentro de la ZEE debe de contener un rango de población entre 50 mil y 500 mil habitantes.
3. Y un área estratégica que le permita integrarse fácilmente por vías de comunicación a mercados nacionales o internacionales, y se debe tomar en cuenta las “ventajas comparativas y vocación productiva presente o potencial de la zona”.

Estos criterios toman en cuenta el objetivo prioritario del proyecto que es reducir la heterogeneidad (ubicándose en los estados con mayor pobreza), tratando de incidir a la mayor población posible (criterio 2). Además de que se incluye un criterio relacionado con la productividad y los modelos internacionales de las ZEE (criterio 3).

El tercer criterio es el que es consistente con las recomendaciones internacionales. Cumpliendo con las tres características que mencionan diversos autores (Competitive Industries and Innovation Program, 2017; Farole, 2011; FIAS, 2008), cerca de centros de transporte, centros poblacionales y un mercado atractivo. Lo cual implica la realización de un análisis de inversionista y mercados internacionales previo a su declaratoria tal como recomienda el CIIP (2017) y se realiza con la elaboración de dictámenes en México.

Además, al mencionarse que se deben tomar en la estructura productiva, se cumple con una recomendación de la UNCTAD (2019) para el diseño de los programas de las zonas, donde estas deben de comenzar con actividades que tengan ventaja competitiva presente, y en el largo plazo construir capacidades dinámicas.

Instrumentos de política

Los instrumentos de política descritos en la ley buscan establecer un régimen más liberal en lo que se refiere a políticas de incentivos, pues comprenden beneficios de tipo fiscal, aduanero, administrativo, así como la construcción de infraestructura y otros programas de apoyo (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2016), con una duración mínima de ocho años, los cuales tiene como objetivo

“incentivar la generación de empleos permanentes e inversiones productivas que impulse el desarrollo económico de la zona y la creación de infraestructura.” (Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, 2016). Los incentivos fiscales que se plantean en la LFZEE son:

- i. IVA - Tasa cero a los bienes que se introduzcan a la zona y servicios que se aprovechen en las mismas, siempre que sean proveídos por empresas residentes en México. Para los bienes que se exporten de la zona al extranjero se aplica la misma tasa cero.
- ii. ISR – Descuentos totales o parciales del impuesto de forma temporal para las empresas dentro de la zona. Cada decreto de declaratoria presenta específicamente los periodos y montos del descuento.
- iii. Régimen aduanero – Se deben de plantear regulaciones que creen facilidades para la introducción y extracción de mercancías de las zonas.

En las declaratorias realizadas se especifican algunos incentivos más que no estaban planteados en la LFZEE:

- iv. El descuento de ISR será de 100% los primeros 10 años y del 50% los siguientes 5 años.
- v. Otorgamiento de créditos fiscales equivalentes al 50% de las cuotas patronales del componente de salud del IMSS los primeros 10 años y del 25% los siguientes 5 años.

La ley espera que estos incentivos logren una mejora en la capacitación laboral para incrementar la productividad permitiendo elevar las remuneraciones de los trabajadores. En su conjunto los incentivos tienen implicaciones en la competitividad de las empresas situadas en la región, al reducir costos, potenciando la inversión en empresas con perfil exportador.

Por otra parte, el papel que desempeñará el Estado como complemento a los esfuerzos del sector privado se ven identificados con dos acciones: medidas de facilitación administrativa y la creación de un programa de desarrollo.

Además, los tres niveles de gobierno se comprometen a establecer mejoras en materia administrativa, al suscribirse dentro del convenio de coordinación creando una ventanilla única, (contemplada dentro del artículo 15 de la LFZEE) que tiene como objetivo “simplificar y agilizar los trámites necesarios para construir, desarrollar, operar y administrar la zona”. En el quinto informe de gobierno 2016–2017 se expresa la identificación de 692 trámites federales de la Administración Pública Federal (APF), de los cuales 634 son susceptibles de incorporarse a la ventanilla única y son pertenecientes a 38

entidades de la APF centralizada y paraestatal. A nivel subnacional se identifican 470 trámites estatales y 369 trámites municipales correspondientes a ocho entidades federativas y 10 municipios.

Estas medidas se ven orientadas a la mejora en eficiencia de los procesos administrativos, sin duda es un elemento necesario en el establecimiento de las ZEE más no suficiente para concretar el objetivo de reducción sobre la brecha entre regiones, para esto lo primordial para las zonas es el uso de los propuestos programas de apoyo descritos a continuación.

Los incentivos fiscales presentes en la ley tienen la característica de ser *Tax Holidays*, es decir, se exenta totalmente la tasa impositiva durante un periodo de tiempo determinado, el cual queda claramente regulado por la ley. Sin embargo, Tavares-Lehman (2016) menciona que estos tienen el peligro de que una vez terminado el periodo las empresas migren fuera de la zona. En este sentido la ley no tiene mecanismos para evitar esto. Los mecanismos podrían estar en los acuerdos entre el administrador de las zonas y las empresas, pero no se llegó a esta etapa del proceso. El incentivo fiscal es coherente con el que aplicó China en sus inicios, el impuesto sobre la renta tendría descuentos decrecientes gradualmente, razón que puede garantizar la sustentabilidad de la zona.

- Programas de apoyo

Los programas de apoyo políticas públicas, de las que se beneficia la zona económica como su área de influencia, planteadas en el Programa de Desarrollo de cada zona, con los siguientes objetivos:

- Fortalecer el capital humano,
- fortalecer la seguridad pública,
- promover la innovación, desarrollo científico y tecnológico,
- apoyar el financiamiento,
- proveer servicios de soporte para inversionistas,
- promover los encadenamientos productivos nacionales,
- fomentar y fortalecer incubadoras de empresas,
- fomentar el desarrollo económico, social y urbano, y
- mantener sustentabilidad y preservar el medio ambiente.

Entre las acciones para el fortalecimiento al capital humano mediante promoción de la educación, es determinado un programa de desarrollo particular a las regiones elaborado por la Secretaría de Hacienda, en el cual se deberá contar “el establecimiento de instituciones de educación media superior, superior y tecnológica, públicas y privadas, así como de centros de investigación y capacitación para

el trabajo de acuerdo con la vocación productiva de la Zona” (Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, 2016). Con ello se busca la incorporación de trabajo mayor calificado dentro de las zonas y su área de influencia.

Los antecedentes de éxito ubicados en Taiwán, Corea y China sumaron a estas medias una fuerte presencia del Estado que canalizaba los recursos a las áreas requeridas en los montos y los plazos, e implementaba normas para que existirá un derrame de conocimiento y un encadenamiento de la producción en la región (Rodrik, 2007). Medidas que pueden estar consideradas en estos programas de apoyo del proyecto.

En estos programas de apoyo es donde el gobierno haciendo uso de diferentes dependencias de él puede determinar el éxito o fracaso de las ZEE ya que algunas de las causas de fracaso de estas ZEE se deben a que se forman enclaves por no promover encadenamientos productivos nacionales y parte del éxito de estas ZEE se da cuando existe una transferencia tecnológica de las empresas extranjeras a las locales por la promoción de innovación, desarrollo científico y tecnológico.

Los programas de apoyo se vuelven no solo un beneficio para las ZEE sino un beneficio para toda su área de influencia y llevan a que los mecanismos de mercado puedan transformarse en oportunidades de desarrollo. El papel de Estado parece estar tomando un papel más activo que en periodos anteriores, ahora enfocándose en promover la creación de mercados y crear condiciones óptimas para que estos logren desarrollarse individualmente.

- Infraestructura

El proyecto de las ZEE considera en su ley la construcción de infraestructura que incentive a la inversión y fomente el acceso a beneficios sociales para detonar el crecimiento sustentable y el aumento en la productividad. Los proyectos de infraestructura para la zona se definen con base en el Programa de Desarrollo, así como en el Plan Maestro de la Zona, de tal forma que las ZEE no se conviertan en enclaves; considerando también obras de infraestructura para favorecer las Áreas de Influencia.

Organismos encargados

El proyecto de la zona, en todos sus niveles de ejecución, desde la creación de una zona hasta su operación día a día está monitoreado por diferentes organismos que se establecen en la LFZEE. Hay dos organismos que actúan sobre todas las zonas, y dos organismos para cada zona.

Encargados a nivel nacional con incidencia en todas las ZEE es la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (AFDZEE) y la Comisión Intersecretarial. Además, y específicamente para cada zona, se designan al Consejo Técnico de la zona (público-privado) y al Administrador Integral (privado).

La AFDZEE tiene la finalidad de realizar planeación, promoción, regulación, supervisión y verificación en materia de las ZEE. Se define como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con autonomía técnica, operativa y de gestión. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2017)

La Comisión Intersecretarial está integrada por catorce dependencias y entidades paraestatales más aquellas determinadas por el ejecutivo federal con el objetivo de coordinar a sus integrantes en la planeación, establecimiento y operación de las zonas, así como la aprobación del programa de desarrollo y su seguimiento (Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, 2016).

El consejo técnico de la zona es un órgano colegiado autónomo, integrado por representantes de los sectores privado y social, que funge como intermediario entre la AFDZEE y el Administrador Integral de la zona para dar seguimiento a la operación y efectos en el Área de Influencia, emitiendo recomendaciones al respecto. Es conformado por tres integrantes del sector académico con experiencia en el tema, tres representantes del sector empresarial y tres representantes de los trabajadores que laboren en la zona (Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, 2016).

El Administrador Integral es la persona moral o entidad paraestatal que, con base en un permiso o asignación, funge como desarrollador-operador de la zona. Él elabora el plan maestro que es sometido a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para construir, mantener y desarrollar obras de infraestructura, adquirir bienes inmuebles y recibir beneficios fiscales (Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, 2016).

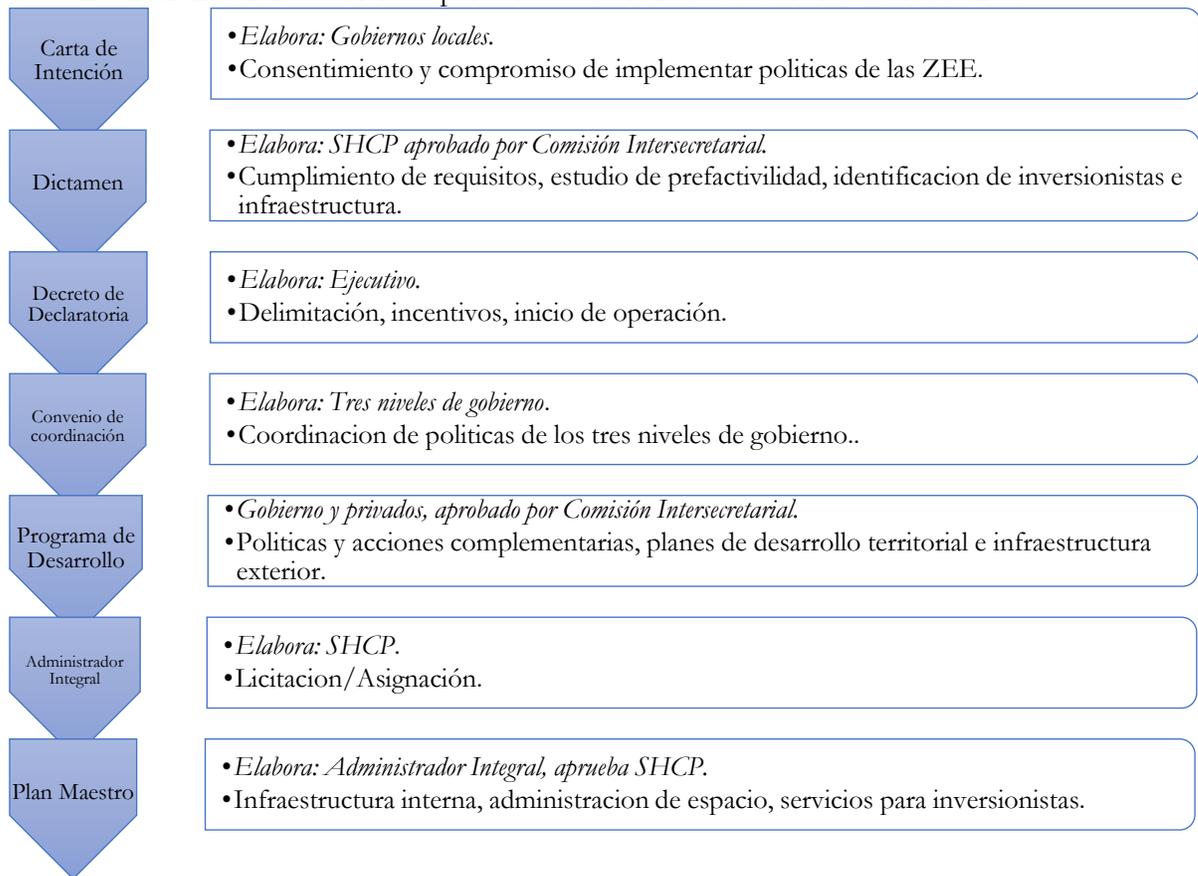
En cuanto a los organismos encargados de las zonas y del modelo institucional implementado, la recomendación de política es que exista una autoridad que administre las zonas con representante públicos como privados, y autonomía en su toma de decisiones, en la normatividad mexicana toma la figura del administrador integral de cada zona, y es reforzado con los consejos técnicos. Estos están elaborados para que exista una buena coordinación pública y privada en la implementación del proyecto, con tareas específicas para cada agente. Igualmente se crearon mecanismos para que las

instituciones gubernamentales se coordinaran entre ellas como la Comisión Intersecretarial o el uso de Convenios de Coordinación, necesarios como lo menciona Farole (2011).

Procedimiento de establecimiento de una zona

El establecimiento de una ZEE especial se realiza por una serie de procesos normativos en los que es necesario la elaboración de diversos documentos de forma jerárquica, en donde participan los tres niveles de gobierno y la mayoría de las dependencias de la administración federal en México.

Ilustración 3-2. Documentos para el establecimiento de una ZEE en México.



Fuente: Elaboración propia con base en Ordóñez Cervantes (2017) y LFZEE (2016).

Otro organismo que debe de ser creado, por convocatoria pública, para que las zonas sean operativas de acuerdo con la normatividad es el consejo técnico de cada zona, pero este no tiene injerencia en el proceso que se muestra anteriormente.

Modelo institucional del proyecto: coordinación público-privado

El proyecto de las zonas busca que haya mecanismos para que cooperen diversos entes en el funcionamiento de las zonas, y como se mencionó en capítulos anteriores, la coordinación público-privada es parte de los mecanismos que han logrado tener zonas más exitosas y eficientes a nivel internacional. El llamado modelo híbrido de interacción entre los agentes involucrados por la UNCTAD (2019).

La coordinación entre entes públicos también es de importancia debido a que refleja el grado de compromiso que se tiene con el proyecto, por lo que mecanismos que faciliten esto son necesario. El logro de que el Estado se comprometa con el proyecto fue un determinante clave en China.

El principal mecanismo de coordinación pública – pública es la creación de un convenio de coordinación que establece un acuerdo entre los tres niveles de gobierno, para la facilitación en el desarrollo de la zona en materia de inversión pública, medidas administrativas, delimitación de incentivos, ordenamiento territorial y fomento de actividades previstas dentro del programa de desarrollo.

Para la coordinación público privado, como en las ZEE modernas a nivel internacional, hay diversos mecanismos: 1) la AFDZEE, con su Dirección General de Relaciones Institucionales y Empresariales, tiene el objetivo de fortalecer la cooperación entre el sector público y privado. Lo hace a través de fomentar y mantener relaciones con organizaciones empresariales, así como de realizar verificaciones de que los inversionistas cumplan con el marco normativo. 2) El Consejo Técnico de la zona integra la participación del sector público y privado en el cumplimiento de sus objetivos, al igual que está compuesto por diversos integrantes de cada sector (de sus funciones se habló en el punto 3 pasado).

Finalmente, hay dos mecanismos que logran integrar la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y sector privado. El Consejo Intersecretarial propone al ejecutivo mecanismos de coordinación entre sectores público, privado y social (Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, 2016). El Programa de Desarrollo para cada zona es elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con diferentes entidades gubernamentales, niveles de gobierno, tomando en cuenta la opinión del sector privado.

Mecanismos de evaluación y ajuste

Gran parte del éxito de las experiencias internacionales en el establecimiento de ZEE depende del pragmatismo y flexibilización de las políticas implementadas. Previsto por el artículo 11 de la LFZEE, el Programa de Desarrollo se revisará cada cinco años a fin de realizar ajustes necesarios. El CONEVAL realizará evaluaciones periódicas para dar recomendaciones en los campos del Programa de Desarrollo de su competencia.

El Plan Maestro de la zona también tendrá revisiones quinquenales con la posibilidad de hacer ajustes, que se llevarán a cabo por el Administrador Integral y deben ser aprobados por la ADZEE. El consejo técnico de la zona debe elaborar un informe anual del desempeño económico y social de la ZEE y su área de influencia, para dar recomendaciones al Administrador Integral.

En China, otro determinante del éxito fue el tener objetivos claros y metas para estos. México cuenta claramente con un objetivo en su legislación, sin embargo, no hay metas explícitas. Aunque esta debilidad se ve compensada por los mecanismos de evaluación de las zonas que se implementan, con periodicidades específicas y creación de indicadores (sin especificarlos aun). Los resultados de la evaluación si tuvieran efecto en la implementación de políticas, tal como lo recomienda la UNCTAD (2019), mejorarían las sinergias entre instituciones federales.

Análisis de la normatividad y planteamiento del proyecto

El proyecto planteado de las ZEE, explicado en lo general dentro de la LFZEE, tiene previsto la mayoría de las recomendaciones y lecciones aprendidas de los proyectos de ZEE a nivel mundial. Para confirmar esta afirmación se realiza un análisis cuantitativo, que consiste en identificar los elementos mínimos necesarios para implementar un proyecto de zonas económicas.

Comparamos los elementos que contiene la LFZEE con los elementos clave de cualquier marco legal de una zona económica especial, los cuales son los siguientes (UNCTAD, 2019):

- Definición de la zona: definición general y tipo de la zona.
- Objetivos de las zonas y sectores meta: Objetivos cuantitativos, dinámicos y socioeconómicos. Especificar las industrias y sectores económicos que se pretenden desarrollar.
- Herramientas para atraer inversión: incentivos fiscales, régimen aduanero especial, facilidades de inversión, protección a las inversiones, uso preferencial de la tierra, facilidades de comercio, provisión de infraestructura y servicios sociales.

- Requerimientos para que los usuarios se establezcan y operen: montos mínimos de inversión, expectativas de cumplimiento a objetivos de desarrollo y requerimientos específicos de desempeño.

La LFZEE cuenta con la mayoría de estos elementos. En primer lugar, en su artículo tercero se presentan las definiciones de diversos elementos que componen el proyecto de las zonas, y se da una definición general para las zonas económicas. Sin embargo, no se cuenta con una definición particular o específica del tipo de zona que se va a implementar. Aunque, mencionan que hay dos modalidades posibles de implementar las zonas, por secciones o unitarias.

En cuanto a los objetivos, el principal es de carácter socioeconómico, el menos planteado en las legislaciones según la UNCTAD (2019), solo el 15% de leyes plantean este objetivo. En el caso mexicano se trata de reducir la pobreza con crecimiento sostenible. Implícitamente también se menciona un objetivo cuantitativo, el cual es un objetivo intermedio para lograr los socioeconómicos, los cuales son fomento a la inversión, productividad, competitividad, y empleo. El objetivo final, y primordial, al ser de carácter socioeconómico es coherente con los modelos de tercera generación de zonas económicas, la mencionadas “Zonas 3.0”.

En segundo lugar, en cuanto a los objetivos intermedios de carácter cuantitativo, en la ley no se indican objetivos numéricos específicos. También, implícitamente hay objetivos dinámicos que se encuentran a lo largo de la ley al mencionarse actividades de innovación y programas de fortalecimiento de capital humano, y creación de cadenas de valor al crear un área de influencia. Sin embargo, la ley sí menciona algunos sectores objetivo a desarrollar, lo cual solo realiza una minoría de leyes, según la UNCTAD (2019). Las actividades que menciona la ley son manufacturas, agroindustria, innovación, desarrollo científico y tecnológico; aunque aclara que son enunciativas y no limitativas.

En tercer lugar, respecto a las herramientas para atraer a la inversión, son muy claros en toda la ley. La UNCTAD (2019) menciona que de 127 leyes analizadas los instrumentos de políticas se mencionan en la siguiente proporción (tabla 3-2):

Tabla 3-2. Herramientas para atraer la inversión en leyes de ZEE.

Incentivos fiscales	77%
Régimen aduanero especial	74%
Facilidades a la inversión.	32%
Protección a la inversión	26%
Uso preferencial de la tierra	25%
Facilidades de comercio	17%
Provisión de infraestructura	17%
Servicios sociales	3%

Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD (2019).

La LFZEE cuenta con una sección especial (Sección II) para mencionar los incentivos y facilidades a la inversión que se aplicarán. En su artículo 13 se mencionan a los incentivos fiscales y la necesidad de crear un régimen aduanero especial que facilite el comercio. Se mencionan reglas generales, los incentivos específicos están planteados en el decreto de cada zona.

En su artículo 15 se menciona a la ventanilla única, que en la literatura de ZEE se conoce como “*one stop shop*” como la principal facilidad a la inversión, ya que todos los trámites gubernamentales se concentran en una sola oficina.

El resto de las herramientas se remiten al Programa de Desarrollo, este plan debe contener características de obras de infraestructura a proveer, al igual que el Plan maestro de cada zona. En cuanto a protección a la inversión no se hace referencia alguna a patentes o leyes que eliminen riesgos de expropiación, pero el programa contempla acciones en materia de seguridad pública en las zonas, lo cual también garantiza certidumbre y seguridad desde una perspectiva institucional.

El uso preferencial de la tierra no hay una estipulación clara sobre la misma en la ley mexicana, debido a que los términos y condiciones para el uso de tierra son acordados entre Administrador Integral (Desarrollador de la zona) e inversionista. Estas reglas se incluyen en el Plan Maestro de la Zona, que para el caso de México no fueron elaborados. En este caso el incentivo no es claro.

Respecto a los servicios sociales, en el programa de desarrollo están contemplados como fortalecimiento de capital humano dentro de la zona y en su área de influencia. También el programa debe incluir fomento al desarrollo económico, social y urbano, con programas de vivienda, salud, escuelas, espacios recreativos, culturales, transporte público y servicios públicos. En general, la LFZEE contempla todos los incentivos posibles, incluso incluyendo algunos más en el Programa de Desarrollo, como incentivos financieros en la forma de apoyos financieros.

Por último, las leyes deben de contemplar los requisitos para que los inversionistas operen y se establezcan en la zona. Ante esto la sección IV de la ley se intitula “De los derechos y obligaciones de los Inversionistas”. En cuanto a requerimientos mínimos de inversión, en el artículo 34 se menciona que el inversionista debe tener autorización de la autoridad de las zonas para operar conforme a unos lineamientos que se publicarán en el DOF, dentro de los cuales se pueden incluir niveles óptimos de inversiones y empleo, contemplándose así también los requerimientos de desempeño enfocados en empleo (también pueden estar enfocados en exportaciones o transferencia de habilidades).

En los lineamientos no hay requerimientos específicos de inversión o creación de empleos para que los inversionistas puedan gozar de los beneficios de las zonas, se menciona una regla general de carácter ambiguo:

“La inversión propuesta y los empleos directos a generar sean consistentes con la extensión del lote o espacio industrial a ocupar, la vocación de la Actividad Económica Productiva a realizar, el correspondiente Plan Maestro de la Zona o Sección de la misma y las acciones previstas para potenciar el impacto económico positivo de la Zona.” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018).

Hace falta algún indicador, ya sea relativo o absoluto, para conocer qué es un nivel de inversión y empleo consistentes con la extensión del lote. Esta falta de criterio claro es una debilidad del proyecto, ya que como menciona FIAS (2008), deben existir estándares de desarrollo físico (con requerimientos mínimos de capital).

3.5 Implementación del proyecto de las Zonas Económicas Especiales.

En la LFZEE el organizador e impulsor del proyecto quedaba bajo el mando de la Secretaría de Hacienda, pero para realizar estas acciones se creó un órgano descentralizado de esta, tal como las prácticas internacionales; esto fue con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio del mismo año. Para que entrara en operaciones Hacienda debía realizar asignaciones de recursos para que comenzara sus actividades. Debido a que se perdió el ciclo presupuestal del año 2016.

El 29 de septiembre de 2017 se realizó la firma sobre el decreto de declaratoria sobre las primeras tres Zonas Económicas Especiales. Dichas zonas se establecen en Puerto Chiapas, Chiapas; Coatzacoalcos, Veracruz; y Lázaro Cárdenas - La Unión, en los estados de Michoacán y Guerrero las cuales se espera que su primera sección comience a operar a más tardar el 30 de noviembre del 2018

según la declaratoria de cada ZEE. Retrasándose la propuesta inicial de Salina Cruz, Oaxaca, por falta de un polígono industrial que se iba a donar para poder crear la delimitación geográfica.

El titular de la AFDZEE mencionó en entrevista con El Universal que en noviembre del año 2017 se espera la declaratoria del segundo conjunto de ZEE en Oaxaca, Yucatán, Campeche y Tabasco. Sin embargo, se retrasaron hasta 18 de diciembre para Oaxaca y Yucatán, mientras que para Campeche y Tabasco hasta el 17 de abril del 2018.

Los decretos de las zonas declaradas mencionaban que estas debían comenzar en operación a más tardar el 30 de noviembre del 2018, Tabasco y Campeche por sus retrasos hasta el 30 de junio de 2019. Esto significaría que se cumpliera con la totalidad del procedimiento de establecimiento de una zona además de que ya hubiera empresas instaladas realizando inversiones y generando empleos.

Se declararon siete zonas económicas en ocho estados de los posibles doce que podían albergar una¹⁷:

- Veracruz: Coatzacoalcos (declarada el 28 de septiembre del 2017).
- Chiapas: Puerto Chiapas (declarada el 28 de septiembre del 2017).
- Guerrero y Michoacán: Lázaro Cárdenas-La Unión (declarada el 28 de septiembre del 2017).
- Oaxaca: Salina Cruz (declarada el 18 de diciembre de 2017).
- Yucatán: Progreso (declarada el 18 de diciembre de 2017).
- Tabasco: Dos Bocas (declarada el 17 de abril de 2018).
- Campeche: Champotón (declarada el 17 de abril de 2018).

¹⁷ Por el criterio de pobreza extrema que se requiere para su implementación.

Mapa 3-1 Zonas Económicas Especiales declaradas en México.



Fuente: Elaboración propia con base en las declaratorias de las ZEE en México.

De estas zonas declaradas la justificación del por qué se deben establecer en estos estados y puertos principalmente se encuentra en sus declaratorias y se profundiza en sus dictámenes. Así mismo se plantean desde sus declaratorias sus actividades potenciales a desarrollar. Las actividades que se pretenden realizar en estas zonas se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 3-3. Vocación productiva de cada ZEE.

Zona Económica Especial	Agroindustria	Automotriz	Eléctrica y Electrónica	Maquinaria y Equipo	Metal - Mecánica	Siderúrgica	Papel y Pulpa	Química y Petroquímica	Tecnologías de la Información
Coatzacoalcos									
Lázaro Cárdenas-La Unión									
Salina Cruz									
Puerto Chiapas									
Progreso									
Champotón									
Dos Bocas									

Fuente: Elaborado por Banco de México con base en información de la Autoridad Federal y las Declaratorias de las ZEE en el DOF (Banco de México, 2018).

Todas estas actividades, a excepción de las tecnologías de la información, son del sector secundario, propias de una economía moderna; por lo que el proyecto pretende desarrollar actividades de mayor valor agregado, coherentes con las necesidades del sur del país y de los modelos de ZEE. Cabe resaltar que en la mayoría se pretende desarrollar la agroindustria, lo cual es modernizar las actividades tradicionales, agricultura, que ya se lleva a cabo en estas regiones.

Los incentivos fiscales quedaron conformados de la siguiente forma:

A las Zonas Económicas Especiales de Coatzacoalcos, Puerto Chiapas, Salina Cruz, Lázaro Cárdenas-La Unión, Campeche y Tabasco:

- a) Disminución del ISR en un 100% los primeros 10 años y 50% los siguientes 5 años.
- b) Deducción adicional del 25% del gasto efectivamente erogado por concepto de capacitación que reciba cada uno de los trabajadores de la Zona.
- c) Crédito fiscal contra el ISR equivalente al 50% de la aportación patronal del seguro de enfermedades y maternidad pagada por el contribuyente, durante los primeros 10 años y equivalente al 25% durante los 5 años subsecuentes; o la devolución o compensación cuando el crédito sea mayor al ISR a cargo.

A la Zona Económica Especial de Progreso:

- a) Deducción inmediata de la inversión de bienes nuevos de activo fijo durante los primeros 8 años.
- b) Deducción adicional del 50% del gasto efectivamente erogado por concepto de capacitación que reciba cada uno de los trabajadores de la Zona.
- c) Crédito fiscal contra el ISR equivalente al 30% de los gastos que realicen en investigación o desarrollo de tecnología dentro de la Zona.

Selección y número de zonas implementadas con sus actividades a desarrollar

Al comenzarse a implementar el proyecto en un inicio se habían planteado tres zonas, Puerto Chiapas, Lázaro Cárdenas-La Unión y Coatzacoalcos-Salina Cruz (como corredor transístmico). Que posteriormente se convirtieron en cuatro zonas al plantearse por separado la zona de Coatzacoalcos y Salina Cruz. Hasta este momento el proyecto parecía factible, ya que estas zonas contaban con puertos importantes y empresas; refinerías en Coatzacoalcos y Salina Cruz, una acerera en Michoacán, por ejemplo. Cumpliendo con las recomendaciones internacionales de que debían encontrarse donde

hubiera infraestructura existente para reducir costos de la implementación del proyecto (FIAS, 2008). Análogamente con China, al ubicarse cerca de puertos podían conectarse fácilmente a los mercados internacionales.

Se recae en un problema que es planteado por Zeng (2015b), aprendido de la experiencia China. La implementación debe de ser pequeña, para poder ver si el proyecto tiene éxito para el caso particular del país. Crítica que el mismo Banco Mundial y BID realizaron a la AFDZEE, que los llevó a la cancelación del proyecto.

El problema de muchas zonas se vivió en China, como se mencionó anteriormente, aunque por otros motivos, donde gobiernos locales quisieron imitar el modelo de zonas económicas. De esto se tiene dos lecciones importantes que Zeng (2015b) menciona al respecto, si se implementan muchas zonas, estas pueden no contar con una evaluación y planeación adecuada, lo cual ya sucedió con la planeación, debido al gran esfuerzo que implica por parte del gobierno.

Otra observación importante es que todas las actividades a desarrollar en una zona tendrían un competidor en otra, a excepción de las TICs. Retomando el caso chino, la competencia tiene dos efectos, uno positivo y otro negativo. Por el lado positivo, Zeng (2010) menciona que la competencia fue un factor de éxito, debido a que obliga a los administradores de cada zona a buscar mejores políticas para atraer inversiones. El lado negativo, igualmente mencionada por Zeng (2015b), sucede si las zonas no se logran diferenciar y solo una tendrá éxito.

Implementación de la LFZEE: Pocos avances, muchos pendientes

La propuesta del proyecto de las ZEE fue planteada por el presidente de la república el 27 de noviembre de 2014, comprometiéndose con enviar la iniciativa de ley correspondiente al Congreso de la Unión en febrero de 2015. La iniciativa de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales se remitió a la Cámara de Diputados el 29 de septiembre de 2015¹⁸. Dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2016¹⁹.

¹⁸ Gaceta Parlamentaria Número 4372-VIII.

¹⁹ Ley Federal de Zonas Económicas Especiales.

En la LFZEE el organizador e impulsor del proyecto quedaba bajo el mando de la Secretaría de Hacienda, pero para realizar estas acciones se creó un órgano descentralizado de esta, tal como las prácticas internacionales; esto fue con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio del mismo año. Para que entrara en operaciones Hacienda debía realizar asignaciones de recursos para que comenzara sus actividades. Debido a que se perdió el ciclo presupuestal del año 2016.

El día 29 de septiembre de 2017 se realizó la firma sobre el decreto de declaratoria sobre las primeras tres Zonas Económicas Especiales. Dichas zonas se establecen en Puerto Chiapas, Chiapas; Coatzacoalcos, Veracruz; y Lázaro Cárdenas - La Unión, en los estados de Michoacán y Guerrero donde se espera que su primera sección comience a operar a más tardar el 30 de noviembre del 2018 según la declaratoria de cada ZEE. Retrasándose la propuesta inicial de Salina Cruz, Oaxaca, por falta de un polígono industrial que se iba a donar para poder crear la delimitación geográfica.

El titular de la AFDZEE mencionó en entrevista con El Universal²⁰ que en noviembre del presente año 2017 se espera la declaratoria del segundo conjunto de ZEE en Oaxaca, Yucatán, Campeche y Tabasco. Sin embargo, estas se retrasaron hasta 18 de diciembre para Oaxaca y Yucatán, mientras que para Campeche y Tabasco hasta el 17 de abril del 2018.

Los decretos de las zonas declaradas mencionaban que estas debían comenzar en operación a más tardar el 30 de noviembre del 2018, Tabasco y Campeche por sus retrasos hasta el 30 de junio de 2019. Lo que significaría que se cumpliera con la totalidad del procedimiento de establecimiento de una zona además de que ya hubiera empresas instaladas realizando inversiones y generando empleos; para que a la fecha de su cancelación se tuvieran mejores elementos para mencionar que estas zonas “nunca hicieron nada por ayudar”, tal como lo hizo el presidente.

Como se puede observar, la implementación del proyecto estuvo caracterizada por grandes retrasos a las fechas propuestas, lo cual demuestra que no fueron circunstanciales, como lo mencionó el titular

²⁰ Miranda, F., 2017. *Al 90% Zona Económica Especial de Salina Cruz*. [En línea] Disponible en: <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/municipios/03-10-2017/al-90-zona-economica-especial-de-salina-cruz> [Último acceso: 25 junio 2019].

de la AFDZEE para el retraso de la declaratoria de Salina Cruz. Sino que muestra problemas más de fondo vinculado con la capacidad y compromiso de las autoridades para llevar a cabo el proyecto, o rigideces institucionales (como colaboración con diferentes niveles y poderes de gobierno) que no permitían fluir rápidamente los procedimientos. A pesar de ser requerimiento legal el inicio de operación, no se logró ni terminar el procedimiento de establecimiento de una zona.

Para llevar a cabo este desarrollo normativo del proyecto, la AFDZEE tenía dos proyectos presupuestados en el año 2018: a) Fomento y promoción para el desarrollo de Zonas Económicas Especiales y b) Diseño y aplicación de la política pública para el desarrollo de Zonas Económicas Especiales. De los cuales se encuentra información en el portal de transparencia presupuestaria en sus matrices de indicadores de resultados.

El proyecto de “Fomento y promoción para el desarrollo de Zonas Económicas Especiales” tiene el objetivo promover el proyecto de las zonas con inversionistas y sociedad para concretar inversiones creando empleos. En este sentido, tenía las siguientes metas en el 2018:

1. Índice de la productividad total de los factores
2. Crecimiento del empleo con alta productividad en las Áreas de Influencia de las ZEE
3. Proyectos de inversión comprometidos
4. Trámites con menor carga administrativa y menores plazos máximos de resolución en las VUZEE.
5. Acciones realizadas para la promoción de la Zonas Económicas Especiales
6. Acuerdos Conjuntos para la agilización y mejora de tramitología, emitidos respecto de las Zonas Económicas Especiales con Declaratoria.

De estas metas solo se lograron concretar dos de ellas, la firma de cartas de intención, comprometiendo proyectos de inversión y las acciones realizadas para la promoción de la zona, debido a que los encuestados en los municipios conocían del programa y se cumplió con la realización de eventos de promoción.

El resto de las metas no se cumplieron, no se generaron empleos debido a que no había lineamientos para otorgar el permiso a algún administrador de la zona (meta 2) y no iniciaron operaciones (incumpliendo la meta 1); y no había acuerdo conjunto entre la AFDZEE y la CONAMER (meta 4 y 6). En términos presupuestarios se ejerció un 79.5% del presupuesto modificado del programa (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019a).

El segundo proyecto, “Diseño y aplicación de la política pública para el desarrollo de Zonas Económicas Especiales” consiste en:

1. Índice de la productividad total de los factores
2. Crecimiento del empleo con alta productividad en las Áreas de Influencia de las ZEE
3. Porcentaje de Programas de Desarrollo
4. Concesiones y Permisos otorgados a Administradores Integrales en inmuebles de la Federación, donde se desarrolle una Sección de ZEE
5. Resultados de los Informes emitidos de las reuniones de los consejos técnicos
6. Dictámenes de la viabilidad del establecimiento de Zonas Económicas Especiales aprobados
7. Concursos públicos para la selección del (los) Administrador(es) Integral(es) de la(s) Zona(s) Económica(s) Especial(es), que se establecerán en bienes inmuebles de la Federación con convocatoria publicada dentro de los 9 meses posteriores a la declaratoria de la ZEE
8. Porcentaje de procedimientos legales y consultas atendidos
9. Convenios con instituciones de educación media superior y educación superior y capacitación para el trabajo
10. Recomendaciones de los Consejos Técnicos atendidas
11. Número de consejos técnicos instalados.

De estas metas no se cumplió con ocho de ellas (1, 2, 4, 5, 7, 9, 10 y 11). La meta uno y dos tiene el mismo problema que el programa anterior, las zonas no comenzaron operaciones. El cumplimiento de la meta cuatro era primordial ya que era no de los últimos pasos para que las zonas iniciaran operaciones, sino que era la selección del administrador integral y no se pudo realizar debido a que los lineamientos para la licitación se publicaron en junio 2018, fecha en que se le ordenó a las dependencias federales suspender sus operaciones por el proceso electoral, imposibilitando a la AFDZEE realizar el concurso público (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019b); impidiendo el cumplimiento de la meta 7.

Respecto a las metas 5, 10 y 11 no se cumplieron debido a que no existen en el Diario Oficial de la Federación reglas de funcionamiento de los consejos técnicos, a pesar de que estos estaban conformados no tenían autoridad legal para operar. Por lo tanto, no quedaron instalados, y no pudieron emitir sus respectivos informes para que fueran atendidos.

La meta número nueve tuvo un avance del 20%, esto es la firma de la AFDZEE con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana, A.C. (ANUIES) y el Tecnológico Nacional de México (TNM), además de la firma de 4 convenios de coordinación.

Respecto a la tercera meta, aunque quedó pendiente publicar el Programa de Desarrollo para cada zona, la AFDZEE menciona que presupuestariamente se tuvo un avance de 100% en los Programas de Desarrollo para las zonas con convenios de coordinación (5 de 7) los cuales fueron sometidos ante la Comisión Intersecretarial, aunque faltó su aprobación.

La meta 6 hace referencia a los dictámenes, que son el primer paso para implementar las zonas, los cuales sí se publicaron y la meta 8, donde se menciona que se realizaron los procedimientos de atención necesarios.

A pesar de la falta de Programas de Desarrollo aprobados, se comenzó la licitación del Administrador Integral de las zonas de Progreso y Lázaro Cárdenas – La Unión, cuyos proyectos fueron publicados en el portal www.proyectosmexico.com de Banobras, como parte de los proyectos prioritarios, en estos se estimaba una inversión de 2,680 y 2,880 millones de pesos respectivamente; con un contrato de concesión a 40 años dentro de una licitación pública internacional.

Durante el último año, 2018, la propia AFDZEE se encontró con un obstáculo para continuar con el proyecto de las zonas, debido a las elecciones, del cual hacen mención explícita en su Matriz de Indicadores de Resultados.

“El 29 de junio del 2018 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los ‘Lineamientos para el otorgamiento de Permisos, Autorizaciones y Asignaciones’ instrumento jurídico que, de conformidad con el Reglamento de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, faculta a la Autoridad Federal para iniciar los procedimientos para el otorgamiento de Permisos. Sin embargo, como se puede observar, **la fecha de publicación de los Lineamientos referidos se realizó a finales del mes de junio, cercano a la elección presidencial celebrada en julio de 2018, por tal motivo como es del conocimiento público, se ordenó a las dependencias de la Administración Pública Federal, suspender procedimientos y contrataciones que no fueran estrictamente necesarios.** Por otro lado, es importante precisar que en algunas zonas económicas especiales los inmuebles del dominio público de la federación se encontraban en proceso de regularización por parte INDAABIN o en su caso,

por las autoridades estatales y municipales, lo que resulta en una imposibilidad jurídica-administrativa para que esta Autoridad Federal lanzara la convocatoria para el concurso público.” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019b).

Lo cual impidió que se seleccionaran a los administradores integrales de cada zona, primordiales para el inicio de operaciones del proyecto. De igual forma, la AFDZEE mandó programas de desarrollo a que fueran aprobados por la Comisión Intersecretarial, conformadas por Secretarías federales, y podemos inferir que este proceso de aprobación se vio detenido por el mismo argumento electoral.

En cuanto a la inversión, diversos documentos relacionados con las zonas presentan inversiones necesarias para llevar a cabo el proyecto, los cuales se muestran a continuación.

Tabla 3-4. Montos de inversión estimada y por realizar en cada ZEE (Millones de Pesos).

ZEE	Dictamen ^{/2}						Convenio de Coordinación ^{/3}
	Inversión Privada	EPE ^{/1}	Inversión Pública	Inversión Estatal Municipal	Última Milla ^{/4}	Total	
Coahuila de Zaragoza	3,823.6	85.0	6,543.2	27.9	1,410.7	11,890.4	262.2
Puerto Chiapas	8,876.6	15.0	2,806.0	13.0	1,019.3	12,729.9	3,871.1
Lázaro Cárdenas - La Unión	9,162.0	15.0	8,267.9	10.8	454.5	15,910.2	477.8
Salina Cruz	456.0	39,393.0	8,639.3	11.3	2,450.8	50,950.4	1,616.9
Progreso	0.0	128.0	4,454.9	12.5	244.8	4,940.2	409.6
Chamotón	6,603.9	510.4	3,691.6	60.8	2,492.9	13,359.6	-
Dos Bocas	1,384.0	5,481.6	3,532.7	19.1	4,855.2	15,272.6	-

Fuente: Elaboración propia con los dictámenes de cada zona y sus respectivas declaratorias publicadas en el DOF. Nota: 1/EPE: Empresas Productivas del Estado y Empresas con Participación Estatal. 2/ El dictamen incluye Inversión en infraestructura productiva y de ordenamiento territorial. 3/ El convenio de coordinación incluye inversión pública en infraestructura productiva y urbana/social; financiada estatal y municipalmente. 4/ Última milla hace referencia a proyectos de infraestructura habilitadora o de alta prioridad.

Los dictámenes son estimados que realizaron consultoras para la AFDZEE (IDOM, Ingeniería para todos, excepto Progreso para el cual fue Consorcio Consultor) y estos montos no representan una obligación o compromiso de realizarse.

En cambio, los montos del convenio de coordinación son compromisos que los gobiernos subnacionales adquieren para incluir estos montos de inversión en sus presupuestos de egresos. Estos convenios fueron firmados durante el 2018 por lo que el proceso presupuestario indica que podrán usarse los recursos hasta el año 2019 una vez que se incluyan en los presupuestos de egresos de cada entidad. Lo que muestra que el gobierno tenía claro la inversión necesaria para poder implementar el proyecto.

Para conocer un avance de estos montos de inversión, debido a que los proyectos del dictamen solo son sugerencias que se le hacen a la AFZEE, se buscaron los proyectos de inversión que el Gobierno Federal inició en el 2015 hasta el 2018, en los municipios donde se encontrarían las zonas económicas. Se excluyen lo de nivel municipal o estatal ya que estos están claramente detallados en las cartas de intención, cuyo presupuesto debía asignarse en el 2019; mientras que los federales debían estar en el programa de desarrollo que no se publicó. Estos se muestran a continuación:

Tabla 3-5. Inversiones en infraestructura pública en los municipios de las ZEE.

Zona	Número de proyectos	Avance promedio (%)	Sin avance	Concluidos	Monto de inversión (millones de pesos)	Comparativa con los montos del dictamen
Coatzacoalcos	21	16.0	11	2	7,686	- 1,143
Puerto Chiapas	10	36.5	4	0	2,469	337
Lázaro Cárdenas - La Unión	20	54.3	6	0	1,681	6,587
Salina Cruz	6	0.3	5	0	1,690	6,949
Progreso	7	42.6	4	2	330	4,124
Champotón	6	35.4	3	0	1,840	1,852
Dos Bocas	4	74.8	1	2	127	3,406

Fuente: Elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria, Obra Pública Abierta y los dictámenes de las zonas.

Cabe aclarar que, en la tabla anterior la cifra de Coatzacoalcos de los montos de inversión es muy superior al resto debido a que incluye las inversiones realizadas por Pemex, por eso su inversión es mayor a la del dictamen. Como se puede observar en la tabla, en la mayoría de las zonas hay un gran déficit de montos invertidos en infraestructura contra el monto que los dictámenes proponían, y es en proyectos diferentes. Solo se concluyeron cuatro proyectos y el avance promedio de todos estos trabajos es del 40.7%. Aunque a nivel individual hay casos muy retrasados como Salina Cruz, el cual fue de las primeras zonas ideadas, pero con retrasos constantes. Hay otras erogaciones de recursos destinados a las zonas económicas se describen a continuación.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación otorgó un apoyo a las ZEE con el programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria de 604.3 millones de pesos en el primer semestre del 2017 (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2017). Sin embargo, este solo es un re-etiquetamiento de recursos añadiendo el nombre de ZEE al programa previo.

Nacional Financiera (NAFIN) como parte de sus programas sectoriales de apoyo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMES), en su apartado de desarrollo regional, con el Programa de Impulso Económico y Fomento al Empleo otorgó créditos a los estados que albergan ZEE alineándose a esta estrategia en los siguientes montos:

Tabla 3-6. Financiamiento a MiPyMES por parte de NAFIN, 2016-2018. (Miles de pesos corrientes)

Estado	2016		2017		2018	
	Créditos otorgados	Monto	Créditos otorgados	Monto	Créditos otorgados	Monto
Oaxaca	458	489	-	-	72	95
Michoacán	325	426	115	189	80	126
Chiapas	308	493	184	306	18	33
Guerrero	89	153	17	28	53	74
Campeche y Tabasco	-	-	-	-	58	129

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Anual 2016, 2017 y 2018, NAFIN.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en apoyo a la implementación de las ZEE en México otorgó un financiamiento al país de 500,000 dólares en el año 2017 (Banco Interamericano de Desarrollo, 2017), desglosados como se muestra en la tabla 3-7. De estos tres programas no se tiene información más detallada de sus usos e impactos en el desarrollo de las zonas.

Tabla 3-7. Financiamiento del BID a las ZEE en México, 2017. (Dólares corrientes)

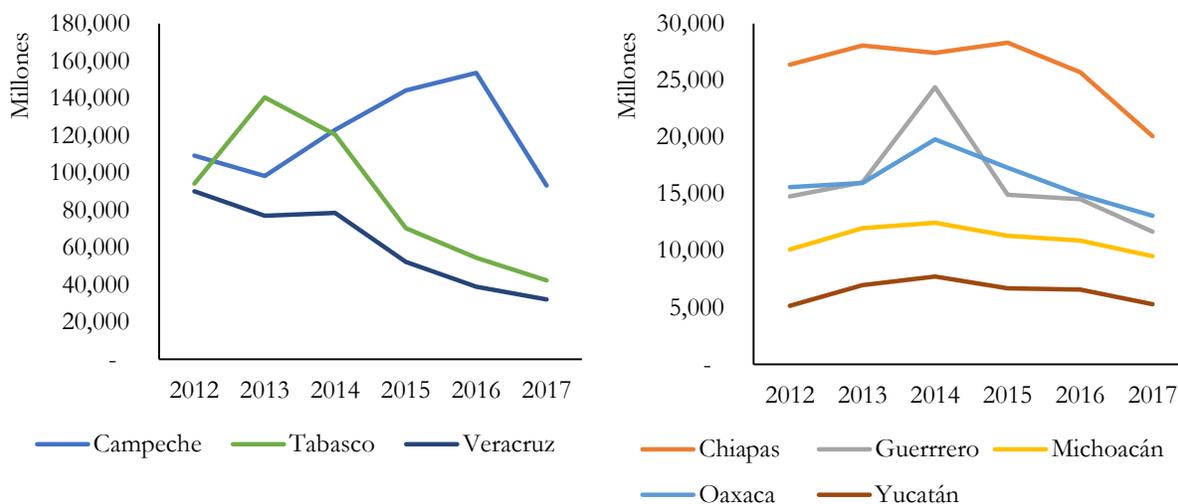
Actividades/Componente	Financiamiento por Fondo (US\$)
Gestión de las ZEE	370,000
Estudios de movilidad y urbanos	40,000
Talleres para la implementación de ZEE	20,000
Gestión del Conocimiento sobre ZEE	70,000

Fuente: Elaboración propia con datos del BID.

China durante su primera etapa de implementación de las ZEE (1978-1985) realizó fuertes inversiones en capital, que le causaron no ver resultados rápidamente (Jian, 2017). Las cuales eran construcciones

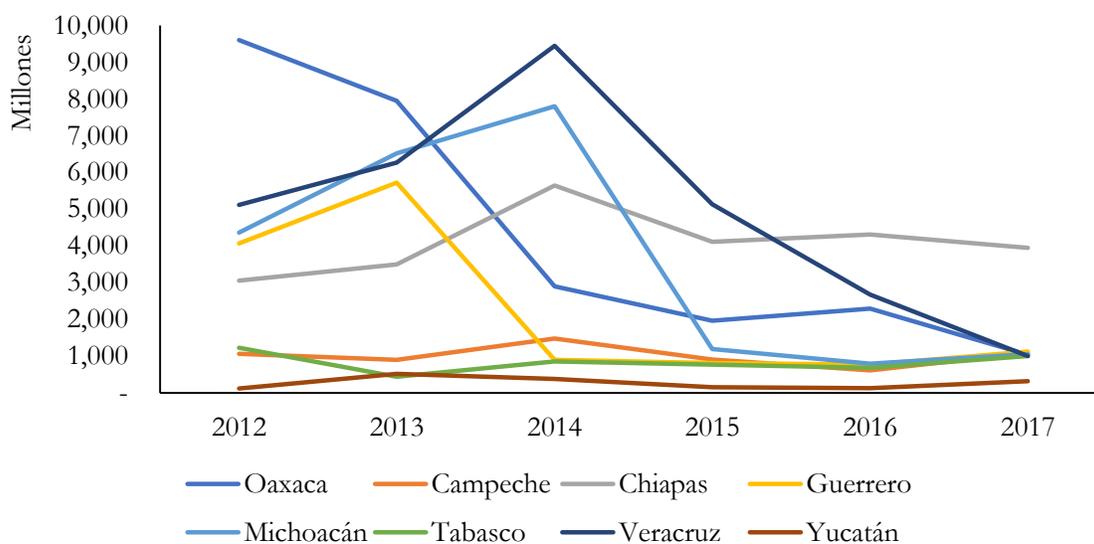
de utilidad pública a cargo de la administración provincial, considerando participación del capital extranjero interesado (Cornejo Bustamante, 1985). México por el lado contrario no cumplió con metas de inversión particulares para las zonas. Es más, la inversión pública, federal y estatal/municipal, cayó durante el sexenio en los estados con declaratorias como es muestra en las siguientes gráficas.

Gráfica 3-1. México: Inversión física federal ejercida en entidades con declaratoria de ZEE, 2012-2017. (Millones de pesos constantes a precios del 2013).



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública.

Gráfica 3-2. México: Egresos en inversión física de los estados y municipios con declaratoria de ZEE, 2012-2017. (Millones de pesos constantes a precios del 2013).



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Solo Yucatán, Tabasco y Campeche Muestran una tendencia al alza en su gasto en inversión física a nivel subnacional, sin embargo, no compensa la caída de la inversión federal. La caída en estas inversiones públicas es más alarmante debido a que se exaltan a justo después de los anuncios de la implementación del proyecto de las zonas económicas.

Estas caídas de inversión son contrarias a las necesidades no solo de las zonas como plantean Baissac (2011), Farole (2011) y Zeng (2012), los cuales mejoran el ambiente de negocios dentro de la zona y son el principal incentivo que debe utilizarse en la promoción de estas. Sino que también es una necesidad para romper con las trampas de bajo crecimiento que caracterizan a las economías duales.

3.6 Las zonas en un contexto adverso

La UNCTAD (2019) menciona que el éxito de una zona está ligado a la economía nacional, su clima de inversión y capacidad de gobernanza de las autoridades. La idea se puede extrapolar al marco institucional, si a nivel nacional existen rigideces institucionales, aunque las zonas intenten resolver problemas institucionales dentro de ellas, al ser un proyecto que se incluye en estrategias nacionales, si no se resuelven fuera de la zona no tendrá efecto, como se demuestra con la implementación normativa del proyecto.

Lo anterior hace necesario conocer la influencia del contexto económico como político en el que fueron implementadas las zonas económicas, tanto a nivel nacional prioritariamente, pero también con las influencias internacionales.

Influencia del contexto económico nacional e internacional del proyecto

Como se ha mencionado repetidamente, el proyecto de las zonas económicas no es más que una herramienta para lograr objetivos nacionales, que se refuerza por lo tanto del marco de políticas y las condiciones económicas del resto del país. Farole (2011) y UNCTAD (2019) mencionan que este marco de políticas nacionales debe ser una estrategia nacional de crecimiento, desarrollo industrial y comercio de largo plazo, esto para que las zonas afecten más allá de su delimitación, por lo que su éxito depende del desarrollo de su alrededor. En este sentido el proyecto de las zonas cumple con esta característica ya que se integró al eje transversal de la democratización de productividad del plan nacional de desarrollo.

Sin embargo, el proyecto se implementó bajo algunas condiciones adversas de carácter económico para impulsar toda esta agenda de desarrollo, que no fueron resueltas en conjunto o previamente.

Muchas de estas condiciones adversas se intentaron resolver con las reformas estructurales impulsadas por la administración, pero muchas se quedaron cortas, como la reforma fiscal.

Algunos de los factores son de carácter doméstico, el país enfrentaba (y enfrenta) una gran presión fiscal, que le impide erogar recursos necesarios para poder impulsar políticas de crecimiento, principalmente gasto en infraestructura. Ros (2015) menciona que en este sentido México se encuentra en una trampa fiscal, donde los malos servicios de gobierno no le dan credibilidad para implementar una fuerte reforma que le permita recaudar más recursos al Estado. La baja recaudación provoca que el gasto sea bajo y de mala calidad retroalimentando la trampa fiscal.

Aunque las zonas intenten resolver problemas institucionales dentro de ellas, al ser un proyecto que se incluye en estrategias nacionales, si no se resuelven fuera de la zona no tendrá efecto. Dicha estrategia, en forma de las reformas estructurales, no logró resolver adecuadamente estas fricciones²¹.

Otro problema para el caso mexicano, que en China fue fundamental, es el tamaño del mercado doméstico. Como menciona IPRCC, UNDP (2015), la IED fue atraída a China por el potencial del gran mercado doméstico chino. En el caso de México el consumo se ve debilitado por las grandes desigualdades salariales que hay en el país, el debate de incrementar el salario mínimo para fortalecer el mercado doméstico se dio durante la administración de Peña Nieto sin lograr los resultados esperados. De igual forma el consumo es impulsado en gran medida por el crédito al consumo, ante esta falta de poder adquisitivo por medio de salario, sin embargo, el crédito se comenzó a encarecer por un incremento de la tasa de referencia del Banco de México debido a una aceleración en la inflación durante la segunda mitad del sexenio y en respuesta a la normalización de las tasas de la Reserva Federal de los Estados Unidos.

Si bien, el mercado doméstico tal vez no sea incentivo suficiente para atraer IED, lo es la cercanía con el mercado más grande del mundo, el de los Estados Unidos, sin embargo, durante el final del sexenio, se tuvieron grandes presiones comerciales tras la victoria de Donald Trump en los Estados Unidos, creando incertidumbre comercial con la renegociación del TLCAN y presión ante posibles aranceles.

²¹ Ver el trabajo de Moreno-Brid, et al., (2018b).

Razón que además de generar incertidumbre para atraer la IED provocó que el gobierno enfocara sus fuerzas en otros problemas, la renegociación, restando autonomía para actuar en políticas enfocadas al mercado interno. La renegociación del TLCAN ponía también en duda el éxito del proyecto de lograrse implementar, esta estrategia de industrialización tiene como pilar fundamental el comercio exterior, y a pesar de que México se encuentra abierto al comercio con el resto del mundo, Estados Unidos es el principal socio comercial. Problemas comerciales con Estados Unidos restarían gran parte del impulso que podrían tener las zonas en una fase inicial, mientras se logran crear lazos con otros mercados menos integrados a México.

En resumen, es necesario destacar que el contexto económico le restó autonomía al Estado para implementar políticas de desarrollo industrial. En un primer lugar, aspectos internos como la trampa fiscal y, en segundo lugar, las presiones internacionales y la necesidad de intervenir prioritariamente en estas.²²

Influencia del contexto político del proyecto

Existieron presiones políticas que influyeron en los desarrollos del proyecto de las ZEE, tanto internos (elecciones del 2018) como externos (elecciones estadounidenses del 2016). Evans (1996) menciona que la autonomía de un Estado es limitada por el contexto geopolítico y económico internacional.

En el caso de México, las presiones internacionales parece que restaron autonomía, debido a que desde el año 2016 las comenzaron las presiones políticas con Estados Unidos por su proceso electoral, donde el gobierno mexicano intentó crear lazos con los contendientes antes de que alguno resultara victorioso.

Por ejemplo, el entonces Secretario de Hacienda, Luis Videgaray (quien parece que planteó la idea de las zonas económicas), gestionó una reunión con el candidato Donald Trump, quien representaba un peligro para México por impulsar la cancelación del TLCAN en su campaña. Aquí se demuestra que la Secretaría de Hacienda y el encargado de impulsar el proyecto al menos hasta la creación de la

²² Otra presión sobre la autonomía del Estado, fuera del contexto geopolítico, fueron los sismos de septiembre del 2017, que presionaron a todo el gobierno a tomar acciones encaminadas a solucionar la catástrofe, teniendo que dejar de lado otros proyectos.

AFDZEE, estaba ocupándose de diferentes problemas simultáneamente. Esta reunión le costó su cargo a Videgaray, por una mala percepción que se generó del Estado mexicano, quien fue el que ideó el proyecto de las zonas.

En cuanto al contexto interno, el proyecto de las zonas económicas especiales a pesar de plantearse durante la primera mitad de la administración de Enrique Peña Nieto se comenzó a trabajar durante la segunda mitad de su periodo. El gobierno contaba ya con una baja aprobación entre la opinión pública, cercana al 30% y con una tendencia decreciente (Consulta Mitofsky, 2018).

Lo anterior es de relevancia debido a que, la permanencia del mismo partido político en el poder durante la siguiente administración era más que dudosa, y con ello la continuidad del proyecto de las zonas económicas. El candidato puntero Andrés Manuel López Obrador criticaba todas las políticas implementadas en la administración de Peña Nieto e impulsaba un aire de ruptura con ellas.

En los decretos de las zonas, parecía que se preveía una situación como esta, ya que daban una fecha límite de inicio de las zonas a más tardar el 30 de noviembre de 2018, último día de la administración presidencial. Lo cual significaba un esfuerzo extraordinario en la implementación del proyecto, debido a que hubo retrasos en fechas con procesos normativos pasados.

La falta de prestigio y aceptación del Gobierno ponía en duda la autonomía del mismo, mientras que se exigía una gran capacidad para cumplir con la fecha límite cuando se había mostrado debilidad en esta.

Aunado a esta débil implementación se puede agregar el factor de que el entonces Secretario de Hacienda, José Antonio Meade, tenía una visión algo renuente al proyecto (como se dio a conocer durante su campaña presidencial). Este factor más la poca fuerza política del gobierno federal por su baja aceptación pudieron ocasionar que no se creara el suficiente capital político para convencer a la administración entrante de los beneficios del proyecto.

Este problema vinculado al ciclo político del país muestra dos problemas que ya habían sido identificados previamente en experiencias internacionales. Por un lado, el gobierno dejó de tener como prioridad el proyecto ante el proceso electoral, mostrando falta de compromiso y alto nivel de apoyo, que Farole (2011) identifica como primordial en el éxito del proyecto, acompañado de una visión de largo plazo.

Esta necesidad de una visión de largo plazo pudo verse interrumpida desde el planteamiento mismo del proyecto, ante el panorama negativo de que la misma administración se mantuviera un sexenio más. El mismo desprestigio del gobierno reforzó el surgimiento de un candidato puntero con el estandarte de ruptura con las políticas anteriores. Lo cual trajo consigo otro problema que Zeng (2012) identificó, los nuevos gobiernos deben de reconocer los potenciales de las zonas y/o compromisos adquiridos previamente. Pero este reconocimiento implicaba, en el campo político, dar el visto bueno a un gobierno que socialmente era visto como malo o desprestigiado.

3.7 Las Zonas Económicas ante su desaparición: las elecciones y la nueva administración.

Los pocos avances y grandes pendientes del proyecto de las ZEE creaban la necesidad de que la nueva administración continuara con su implementación de forma prioritaria. Esta continuidad debía de reflejarse en los proyectos de gobierno durante las campañas electorales, pero nunca fueron un discurso prioritario por parte de las principales fuerzas políticas.

En cuanto a la candidatura de José Antonio Meade, de la coalición PRI-PVEM-NA, que significaba la continuidad del mismo partido en el poder, donde el candidato fue Secretario de Hacienda, y, por ende, trabajó en la implementación de las zonas económicas.

En su plataforma electoral y programa de gobierno rescata el proyecto de las ZEE como la principal acción para atender disparidades regionales, y menciona que aun hacen falta mayores niveles de productividad, para lo cual se necesita “preservar los logros históricos alcanzados y profundizar en las transformaciones iniciadas”, entre las que se incluyen las zonas. Rescata en su plan la necesidad de promover el desarrollo regional para reducir desigualdades, poniendo como ejemplo a las zonas económicas como un esfuerzo en esa dirección.

En su participación en el foro “Diálogos: Manifiesto México” organizado por la COPARMEX (Confederación Patronal de la República Mexicana) se le cuestionó sobre su opinión del proyecto y qué más podría hacerse en el resto del país, a lo que contestó:

“Yo estoy absolutamente de acuerdo con el enfoque, con la visión y con el programa, y me parece que lo que tendríamos que tratar de hacer es quitarle a la Zona Económica Especial lo especial.

[Los beneficios de las zonas] eso debíamos de hacerlo siempre; en donde tuvieras la posibilidad de acercarle recursos financieros públicos y recursos financieros privados, eso

también debiera ser algo que tuviéramos una aspiración general; en donde le damos un paquete también de estímulos fiscales.

....

Entonces, no tenemos por qué concentrarnos en un modelo de Zona Económica Especial, sino que tendríamos que reconocer, primero, que hay algunos elementos que hoy son especiales que debiéramos de aspirar a generalizar... debiéramos de aprovechar la Zona Económica Especial, incluso como una especie de laboratorio.

....

Hoy las zonas económicas nos permiten ese aprendizaje y nos debieran de permitir gran flexibilidad para que funcionen en diferentes geografías del país, y gran aprendizaje para ver qué, de lo que de hoy es especial, debiera de dejar de serlo para que sea parte del entorno en el que hacemos negocios en México.” (Meade Kuribreña, 2018).

Es decir, la visión del proyecto de Meade es más conservadora, en línea con las críticas que se le realizan en general al proyecto, que siempre es mejor realizar reformas nacionales antes que afectar a zonas particulares, las cuales solo podrían servir de experimento. Esta visión en realidad muestra que el compromiso con el proyecto no era tan fuerte como uno esperaría con la continuidad del mismo partido en el poder y ponía en riesgo una buena implementación del proyecto.

En la plataforma electoral y programa de gobierno del candidato Ricardo Anaya Cortés, por la coalición PAN-PRD-MC, no se hace mención de las zonas económicas. Sin embargo, durante la 81^o Convención Bancaria se le preguntó qué pensaba al respecto, él mencionó que ante la desigualdad regional de México le parecía que las zonas económicas eran una buena idea e iban por el sentido correcto, además de que la política tenía muchas áreas de oportunidad (Anaya Cortés, 2018). En el foro “Diálogos: Manifiesto México” organizado por la COPARMEX mencionó que los incentivos eran insuficientes en las zonas ya que hacía falta destinar recursos para mejorar la infraestructura y educación (Notimex, 2018).

Por otra parte, su asesor económico de la campaña, Salomón Chertorivski, durante la exposición del programa de gobierno de su coalición, mencionó esta falta de infraestructura se materializaba por ejemplo en la falta de gasoductos y que eran necesarios para que las zonas detonaran su desarrollo (Rodríguez, 2018). Miguel Ángel Mancera, coordinador del gobierno de coalición, del equipo de

Anaya, mencionó que el gobierno de Anaya impulsaría las zonas económicas del país (MX Político, 2018).

Finalmente, el candidato puntero, Andrés Manuel López Obrador, por la coalición Morena-PT-PES, no menciona en su programa de gobierno de campaña a las zonas, en entrevistas mencionaba que toda acción del gobierno anterior fue incorrecta y debían cancelarse.

Su asesor económico de campaña, Gerardo Esquivel, mencionó en una conferencia en la Escuela Nacional de Estudios Superiores de Morelia que la zona económica de Michoacán no era prioridad, mencionando que sí se iban a mantener, pero Coahuila y Salina Cruz serían la prioridad debido a que empataba con su proyecto del corredor transístmico, viéndolas como algo más que zonas con menos impuestos, sino con lugares donde debía invertirse en infraestructura (Rios, 2018).

Por otro lado, una vez ganada la presidencia, tras una reunión con su equipo económico, Andrés Manuel presentó 7 proyectos prioritarios, entre los que se encontraban el proyecto de desarrollo del Istmo de Tehuantepec y la zona franca de la frontera norte, teniendo prioridad sobre el de las zonas económicas que también seguiría vigente (AMLO, 2018).

Por lo tanto, ninguna de las principales fuerzas políticas del país apoyaba completamente el proyecto o lo planteaba seguir con plena seguridad.

La política industrial en la “Cuarta Transformación”

La postura de desarrollo industrial de la nueva administración es algo difícil de analizar, esto debido a que el principal documento de política que guía a la administración, el Plan Nacional de Desarrollo genera algunas confusiones. Este documento fue presentado por primera vez ante la Cámara de Diputados para su aprobación, sin embargo, se presentaron dos documentos, uno de 64 cuartillas como el principal con una estructura simplista, pocos tecnicismos, indicadores, y objetivos en el cual no se hace mención de política industrial, sino a programas prioritarios que se mencionaron en campaña.

Este documento estuvo acompañado de un anexo de 228 cuartillas, el cual tiene la forma convencional de los planes de desarrollo previos. En donde, sí se plantean objetivos de inversión, innovación, productividad, incluso se menciona la creación de un sistema nacional de innovación, política que es bajo la visión de creación de mercados una política industrial. Así como políticas de fortalecimiento a los encadenamientos productivos y desarrollo de conjuntos industriales.

La Cámara de Diputados aprobó este plan de desarrollo, sin embargo, no se aclara si fueron ambos documentos, y al publicarse en el Diario Oficial de la Federación solo el primero fue publicado. Dejando en duda las estrategias y objetivos de política industrial planteados en el anexo mencionado.

Aplicar una política industrial en México implica fortalecer diferentes organismos públicos existentes, sin embargo, las políticas de austeridad que se han impulsado en la actual administración dificultan o “ahorcan” la gestión de políticas de algunos organismos importantes como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), o la banca de desarrollo. Incluido a esto se debería impulsar la inversión pública, lo cual se puede dificultar si la austeridad es llevada de forma incorrecta.²³ La austeridad actual provoca que en los hechos no parezca que se está impulsando una política industrial activa en el país.

Cancelación del proyecto de las ZEE

El año 2018 fue de gran incertidumbre política, principalmente para el proyecto de las ZEE iniciado dos años antes, esto debido a las campañas presidenciales y el posible (y cumplido) cambio de partido en el poder.

Los asesores económicos del candidato puntero (y ganador) Andrés Manuel López Obrador mencionaban que este proyecto continuaría siempre que se pudiera alinear con los proyectos prioritarios de la nueva administración. Una vez consolidada la victoria en las elecciones, los proyectos del nuevo gobierno parecían alinearse con los proyectos del desarrollo del sursureste del país como el Tren Maya, el Tren Transístmico, la refinería de Dos Bocas y la zona libre de Chetumal.

²³ Ver el documento “Hacia una nueva política económica y social 2019-2024” del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo para ver las necesidades del país en el actual contexto nacional.

Los dos trenes parecían tener gran complementariedad con las zonas, ya que las iban a interconectar y solucionar la falta de infraestructura de movilidad en la región; sin embargo, ambos proyectos fueron ganando una mayor autonomía respecto a su integración con las ZEE.

El proyecto de las zonas parecía congelado sin nueva información o implementación de políticas, hasta la participación del titular de la AFDZEE, Rafael Marín Mollinedo, en el Congreso Exporail 2019, a finales de marzo 2019²⁴.

En el Congreso se mencionó que se analizaba la continuación del proyecto de las ZEE, para lo cual la SHCP estaba realizando estudios. Se destacó que la implementación de siete zonas imposibilitaba el desarrollo por la competencia entre ellas y la falta de ingresos tributarios que generarían.

“Pulverizas porque hay una empresa aquí, una allá y no se concentra lo que tienes que desarrollar” (Marín Mollinedo, 2019)

Crítica que ya había sido mencionada por otros organismos internacionales, y también se presentó una posible contrapropuesta de enfocarse en el desarrollo del Istmo de Tehuantepec:

“Hay expertos que nos han venido a hablar, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, dicen que está bien que se establezca una ZEE, dos máximo, pero ya al tener siete pulverizas y no se concentra el desarrollo. Lo que se tiene que hacer es que hay que desarrollar una zona, como el caso del proyecto del Istmo de Tehuantepec, que todo se va a concentrar en esa franja del territorio nacional y poder desarrollarla” (Marín Mollinedo, 2019).

Previo a esto el 23 de diciembre del 2018 se presentó el Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, el cual consistía en crear un “Corredor Multimodal Interoceánico” que pudiera “competir en costos y tiempos frente a otras opciones de transporte interoceánico” (Marín Mollinedo, 2018).

²⁴ Ver nota periodística: Ayala Espinosa, C., 2019. ZEE, en riesgo de desaparecer. *El Economista*, 27 Marzo, p. 1. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/estados/ZEE-en-riesgo-de-desaparecer--20190327-0012.html>

Para llevar esto a cabo era necesario “realizar inversiones públicas para modernizar el ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz y fortalecer la infraestructura carretera y de caminos rurales (con el objetivo de) recuperar la capacidad de generar dinámica económica de la inversión pública para crear condiciones que atraigan la inversión privada, con lo cual se rehabilitará la capacidad del Estado de dirigir la economía y orientarla hacia la generación de bienestar generalizado para la población” (Marín Mollinedo, 2018).

Tiempo después Marín Mollinedo en una entrevista para la Jornada, publicada el 24 de abril del mismo año (González G., 2019), mencionó lo siguiente:

“El futuro de esas zonas es que se va a decretar su desaparición. En lugar de las ZEE el gobierno federal proyecta una zona libre, a lo largo del istmo de Tehuantepec, con seis parques industriales de 500 hectáreas cada uno, con incentivos fiscales similares a los otorgados en la frontera norte y ubicados en tierras ejidales para que sus propietarios obtengan beneficios permanentes”

Al día siguiente el presidente confirmó su cancelación al responder a un reportero durante su conferencia matutina del 25 de abril:

“Era para supuestamente ayudar, pero nunca hicieron nada por ayudar; hicieron negocios, compraron terrenos y derrocharon recursos. No se benefició en nada.” (López Obrador, 2019).

Misma fecha en la que se actualizó el portal web de www.proyectosmexico.gob.mx, donde se encontraba un apartado de las ZEE como un proyecto prioritario y se podía dar seguimiento a los casos de Lázaro Cárdenas – La Unión y Progreso, con una leyenda que mencionaba que estos dejaban de ser una oportunidad de inversión.

Previo a esta fecha, el 25 de marzo, la SHCP ya había creado un Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado, no sectorizado, denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT). El cual se encuentra en el portal de mejora regulatoria para recibir opiniones previas a su publicación oficial.

Este organismo se encargará de llevar a cabo los proyectos de la zona, con la finalidad de crear infraestructura que elimine ineficiencias en el transporte, almacenamiento y distribución, que han limitado el desarrollo de la actividad económica en la región; facilitando la movilidad entre los puertos

de Coatzacoalcos y de Salina Cruz (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019). El papel de este organismo es equivalente al que jugarían los administradores integrales en las ZEE.

Las principales funciones del CIIT²⁵ serán las siguientes:

- “Instrumentar una plataforma logística que integre la prestación de servicios de administración portuaria que se realizan en los puertos de Coatzacoalcos, Veracruz, y de Salina Cruz, Oaxaca, y su interconexión eficiente, rentable y sistemática mediante transporte ferroviario.
- Unificar las estrategias de negocio y las políticas de inversión, en la operación de las Administradoras Portuarias Integrales de Coatzacoalcos y de Salina Cruz, al igual del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec.
- Ofrecer servicios de embarque, transportación y comercio integrales mediante la coordinación del CIIT a través de sus filiales y de inversionistas privados.
- Procurar, mediante inversión pública y privada, la construcción de la infraestructura física, social y productiva necesaria para modernizar, mejorar, ampliar e integrar las instalaciones actuales.” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Días después de este anuncio se presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024²⁶ ante el Congreso de la Unión, en el cual se mencionan dos proyectos regionales que afectarán al desarrollo del sur del país; el Tren Maya y el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec.

El segundo se beneficiará en conjunto del Corredor Multimodal Interoceánico, y una zona libre que consistirá en una franja de 76 municipios oaxaqueños y veracruzanos. Los cuales se beneficiarán del programa con descuentos en IVA, ISR y gasolina, además de apoyos en educación, formación del capital humano, vivienda, movilidad e infraestructura para la investigación y desarrollo tecnológico (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019).

²⁵ Finalmente, el 14 de junio de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 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.

²⁶ Ver Gaceta Parlamentaria 5266-XVIII (30 de abril de 2019).

En el documento aprobado por la Cámara de Diputados se explica además que para impulsar este programa de desarrollo:

“Se construirá infraestructura urbana y se proveerá de servicios educativos y formación de capital humano, vivienda, movilidad e infraestructura para la investigación y el desarrollo tecnológico. En el curso de 2019 se invertirán ocho mil millones de pesos en el proyecto y se ha fijado como objetivo que, a partir de 2020, el Corredor pueda competir en costos y tiempos frente a otras opciones de transporte interoceánico.”

La política industrial no se hace presente explícitamente en este plan, al menos en el documento principal. En un documento anexo al plan se hace mención de un objetivo particular en el eje del desarrollo económico en el que se tiene el objetivo particular de crear un Sistema Nacional de Innovación, lo cual es un enfoque heterodoxo de aplicar una política industrial, componente de la visión de crear mercados. Sin embargo, no está ligado explícitamente con el proyecto del desarrollo del Istmo de Tehuantepec.

Tras la cancelación los empresarios han exigido que el proyecto se continúe, y los gobiernos locales con el propósito de retener las inversiones previstas quieren impulsar el proyecto ahora sin el apoyo federal.

Tal es el caso de la zona de Progreso, Yucatán. Durante la Toma de Compromiso al Consejo Directivo de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información el gobernador del Estado de Yucatán mencionó que busca continuar el proyecto ya sea con el apoyo federal o no, para lo cual cambió el nombre a Polo Tecnológico del Bienestar (Novedades Yucatán, 2019). Proyecto que se ha presentado ante titulares funcionarios de la Secretaría de Economía y a Rafael Marín Mollinedo (Yucatán Ahora, 2019).

Esta implementación corre el riesgo del efecto *Mushroom*, mencionado en el capítulo 2, ya que las zonas económicas necesitan apoyo del Gobierno Federal para ser efectivas, generalmente los proyectos que se impulsan a nivel local fracasan por la falta de recursos que cuentan estos gobiernos, así como sucedió en China tras el éxito de las grandes zonas económicas y el deseo de gobiernos locales de copiar estos modelos para obtener sus beneficios.

3.8 Conclusión del capítulo

El sur de México tiene un rezago socioeconómico con el resto del país, que se puede explicar por la falta de políticas públicas focalizadas, principalmente enfocadas a infraestructura. El Gobierno presidencial de 2012-2018 identificó que este rezago arrastraba al resto del país a un crecimiento menor, a pesar de que algunas partes de México tenían grandes niveles de productividad.

Ante este problema identificado, el PND incluyó un eje para solucionarlo: “Democratizar la productividad”. Este implicó traer a la política industrial de vuelta al discurso político tras 30 años de abandono. Sin embargo, no fue en este momento que se planteó el proyecto de las ZEE, sino tras dos años de gobierno durante declaraciones sobre la desaparición de estudiantes de Ayotzinapa. Lo que pone en duda el proyecto de las zonas, si fue un proyecto hecho rápidamente para virar la atención o si ya estaba siendo planeado, pero tuvo que adelantarse su anuncio. De cualquier forma, no estuvo dentro del PND o anunciado en campaña, mostrando una falta de planeación previa más larga.

La ley que regulaba al proyecto salió hasta el año 2016, por lo que le quedaba al gobierno tres años para completar el proyecto, que fue ganando interés mediático. Esta ley incluía todos los componentes o la mayoría de las consideraciones de experiencias internacionales previas. El proyecto parecía prometedor, sin embargo, la implementación quedó corta, ya que ninguna zona se concluyó con lo estipulado en las declaratorias.

La ambición del gobierno se hizo notar en el proyecto debido a que se declararon siete zonas en un transcurso de un año; cubriéndose a la mayoría de los estados del sur del país. Había un gran andamiaje institucional para la implementación del proyecto de manera exitosa, sin embargo, poco antes de acabar la administración los pendientes eran mayores que los avances, lo cual podía ser considerado como un fracaso del proyecto para algunos. Este es el caso de la nueva administración que canceló el proyecto por no haber concluido.

Finalmente, el proyecto fue sustituido por un programa para desarrollar el Istmo de Tehuantepec, volviéndola una zona franca, guardando así gran similitud con el proyecto anterior, donde la reducción de impuestos existirá, pero en menor magnitud y brindando programas de apoyo a los inversionistas.

Conclusión general.

El proyecto de las Zonas Económicas Especiales en México lanzado por la administración de Peña Nieto se puede decir que fracasó o no despegó. En los hechos fue cancelado por el gobierno de López Obrador. Hay una serie de factores que muestran la falta de capacidad y autonomía del Estado Mexicano para implementar una política industrial. A pesar de que el proyecto fue cancelado, algunas características de su implementación también creaban un proyecto débil si este hubiera logrado arrancar a tiempo. Estos factores son los siguientes:

- Falta de integración con un marco de políticas más amplio.
- Poca coordinación con otros niveles de gobierno y agentes interesados.
- Falta de compromiso con el proyecto.
- Falta de inversión en infraestructura previa.
- Enfrentarse con un contexto nacional e internacional adverso

Estos problemas recaen principalmente en la implementación del proyecto más que en el planteamiento de este. El proyecto planteado de las ZEE, explicado en lo general dentro de la LFZEE, tiene previsto la mayoría de las recomendaciones y lecciones aprendidas de los proyectos de ZEE a nivel mundial.

De forma cuantitativa, la ley cuenta con todos los elementos necesarios para implementar y sostener un proyecto de Zonas Económicas exitoso, de acuerdo con los estándares internacionales. Sin embargo, la calidad de estos elementos normativos tiene algunas fallas.

Respecto a los incentivos, las prácticas internacionales modernas hacen énfasis en que estos deben recaer más en los no fiscales. Sin excluirlos de los modelos claro está, donde el principal incentivo debe ser la infraestructura y programas de apoyo. En este sentido la LFZEE incluye ambos tipos de incentivos, el principal problema es que únicamente existen reglas claras en esta para los incentivos fiscales.

El resto de los incentivos no fiscales igualmente son incluidos en la ley, mediante la elaboración de programas, sin embargo, el problema es que los documentos que debían plantear estos incentivos no lograron terminarse. Se elaboraron los dictámenes en los que se incluyen los incentivos como inversión pública y programas de política pública, sin embargo, estos solamente eran recomendaciones y no significaban ninguna obligación de implementarse.

Con todo esto, el proyecto sí tomaba en consideración la mayoría de las recomendaciones de política emitidas por las experiencias internacionales. De igual forma al plantear la figura de un área de influencia, para reforzar aún más las políticas fuera de las zonas, se pudiera tener una integración con el resto de la economía doméstica, tomando en cuenta explícitamente la necesidad de crear cadenas productivas y transferencias de conocimientos dentro y fuera de la zona. Esta característica eliminaba la posibilidad de que las zonas se volvieran enclaves tal como los modelos de ZPE.

La implementación del proyecto estuvo caracterizada por grandes retrasos a las fechas propuestas debido a problemas vinculados con la capacidad y compromiso de las autoridades para llevar a cabo el proyecto, o rigideces institucionales (como colaboración con diferentes niveles y poderes de gobierno) que no permitían fluir rápidamente los procedimientos. A pesar de ser requerimiento legal el inicio de operación, no se logró ni terminar el procedimiento de establecimiento de una zona.

El proyecto se mencionó por primera vez al finalizar el segundo año de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto y, a pesar de ser llamado “El Gran Proyecto de Nación” posteriormente, este no fue una idea inicial del gobierno. Lo que implicó que no se incluyera en el Plan Nacional de Desarrollo y por ende ser un proyecto consultado conforme al Sistema Nacional de Planeación Democrática (requisito para la elaboración del PND), por lo que no fue un proyecto planteado por diferentes actores que después serían involucrados, tanto del sector público como privado.

Es más previo a esto no hubo propuestas sobre alguno de estos sectores sobre la implementación de zonas económicas especiales, a pesar de tener una experiencia previa en la franja fronteriza durante la implementación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Políticas que no se intentaron rescatar tras la crisis de este modelo.

Por lo tanto, el proyecto empezó como un capricho (o como una distracción u ocurrencia al intentar desviar la atención de la desaparición de estudiantes en Ayotzinapa, ya que se mencionó durante las declaraciones del presidente tras estos hechos violentos), sin haberlo consultado previamente o creado el apoyo político con todos los actores involucrados. Esta falta de capital político se reflejó en el poco compromiso que las principales fuerzas políticas mostraron en las campañas electorales para continuar con el proyecto de las zonas. Es más, proyectos para el desarrollo del sursureste ya estaban contemplado en el PND, pero nunca tuvieron la promoción mediática necesaria como las zonas económicas la tuvieron después.

El proyecto también tuvo como estandarte mediático la coordinación de los tres niveles de gobierno, incluso normativamente había un instrumento para garantizar la misma. Se trataba del Convenio de Coordinación, y figuras como los Consejos Técnicos. Si bien, esta comunicación entre los diversos niveles de gobierno y agencias distintas es primordial para el éxito, de acuerdo con las experiencias internacionales. El problema es que parece que la coordinación fue más débil de la adecuada, y como reflejo de esto algunas entidades (como Yucatán) buscan tener proyectos en solitarios que sustituyan a las zonas económicas, sin saber que necesitan del apoyo de un agente más grande como el Gobierno Federal.

Los cambios del gabinete dentro del gobierno ocasionaron que el nuevo Secretario de Hacienda pudiera haber impulsado con menor fuerza el proyecto debido a que él no estaba de acuerdo con este, tal como lo mostró en campaña. Falta de compromiso que se pudo fortalecer si es que el proyecto solo salió como distracción ante la presión social por Ayotzinapa.

El proyecto se convirtió en un estandarte del desarrollo del Gobierno, siendo bien visto por algunos sectores. Este buen recibimiento del proyecto, y tal vez por cuestiones electorales al encontrarse en los últimos años del sexenio, se aprobaron otras tres zonas. Se tenían que implementar 6 zonas en un periodo de año y medio.

Al implementarse muchas zonas al mismo tiempo, el proyecto se vuelve muy costoso, por la necesidad que este tiene de infraestructura pública y financiamientos. No solo se vuelve costoso, sino que implica una mayor carga de trabajo para el gobierno en implementar al menos la primera fase del proyecto, en la que se necesitan elaborar una serie de documentos normativos que implican un proceso legal y programas, por lo que se necesita un estado con mayor capacidad.

El gran número de zonas creaba incertidumbre en el futuro del proyecto, debido a que no se podía saber a ciencia cierta los efectos de la competencia entre las zonas, estos podían ser para bien o para mal, dependiendo de la capacidad de los administradores para diferenciar sus zonas. La diferenciación se volvía primordial debido a que todas las zonas a excepción Progreso, buscaban impulsar la agroindustria.

En cuanto a la inversión en infraestructura, la etapa inicial de cualquier zona económica requiere grandes gastos en capital, que permitan condicionar los espacios para facilitar el comercio y servicios públicos para las empresas que se establezcan en la zona. China realizó este gran gasto en capital durante la primera etapa de implementación de las zonas, inclusive de forma excesiva que dejó de lado

políticas enfocadas en la producción, beneficios, integración de industrias, y en el comercio (a las cuales se enfocaría en su segunda etapa). Sin embargo, las inversiones en infraestructura son condición necesaria, pero no suficiente para que las zonas tengan éxito.

Los mismos organismos internacionales rescatan esta condición de éxito para las zonas, la cual surge de otras experiencias internacionales. Tal es su importancia que se ha propuesto una unidad del gobierno encargada en su planeación y desarrollo en las zonas. Una de las funciones principales de la infraestructura es lograr integrar las zonas con los mercados internacionales, debido a que el comercio es una de las características del modelo, y si se buscan encadenamientos con las empresas locales, como lo hacen los modelos más nuevos, la infraestructura debe integrar a los mercados locales también. Además, es importante generar infraestructura social, que logre atraer a los trabajadores.

En México las zonas se establecieron en ubicaciones donde parte de la infraestructura era existente, al menos para explotar el comercio exterior. Debido a que se encontrarían en ciudades portuarias, lo cual implicaba una presión menos para el gasto público.

Para los objetivos particulares de México, el gasto en infraestructura social era primordial para solucionar las diferencias regionales, al igual que el resto de infraestructura, para solucionar esa heterogeneidad que es mencionada por Jaime Ros. De igual forma, la infraestructura que une las zonas con el mercado doméstico es de importancia para el caso mexicano, dada la necesidad de crear derrames en el resto de la región por medio de encadenamientos productivos, para lo cual buena infraestructura de comunicaciones y transporte era esencial.

El caso particular de México, dadas sus necesidades regionales y objetivos del proyecto, la infraestructura de las zonas se volvía en uno de los principales instrumentos de política que debían de operar rápidamente en la implementación de las zonas. Tal importancia de la infraestructura se reflejaba incluso en los dictámenes de las zonas.

A pesar de la necesidad de proyectos de infraestructura para que las zonas despegaran y cometieran sus objetivos, la inversión pública mantuvo una tendencia a la baja durante el sexenio donde se impulsaron las zonas, tanto a nivel nacional como en los estados en los que se buscaban crear las zonas.

Esta caída es paradójica ya que durante este sexenio se comenzó a poner en el discurso político el regreso de la política industrial como necesidad en el desarrollo del país; es incluso más paradójica

debido a que la normatividad creaba los instrumentos institucionales para que la planeación de la infraestructura fuera adecuada, pero no despegó debido al atraso en la implementación de la misma normatividad. A pesar de esto, hubo tiempo suficiente para comenzar a implementar gasto en infraestructura para reacondicionar los centros de transporte y otras necesidades básicas cuyo uso no sería únicamente de las zonas.

Aquí caemos en un problema que las zonas económicas modernas resolvieron a nivel internacional, el cual era tener como principales incentivos los no fiscales. Uno de los principales incentivos no fiscales es la provisión de infraestructura.

En el caso mexicano hubo claridad desde un principio sobre los incentivos fiscales que quedaron plasmados en la declaratoria de cada zona, sin embargo, nunca hubo claridad de las obras de infraestructura que se iban a realizar en las zonas ni se comenzaron las obras previo al inicio de operaciones de las zonas. La infraestructura debía tener prioridad ya que funciona como un insumo para las empresas, es decir, es necesaria para que comiencen a operar, mientras que los incentivos fiscales no lo eran. A pesar de que la normatividad recalca la necesidad de planeación y creación de infraestructura, las prioridades en el uso de incentivos estaban mal planteadas.

Este es un punto clave para conocer si las zonas económicas mexicanas hubieran tenido éxito, en caso de que hubieran comenzado a operar en las fechas estipuladas por las declaratorias, o si no se hubieran cancelado. Por lo mencionado anteriormente y por lo visto en China, la inversión previa, y por lo tanto infraestructura son un condicionante de éxito para que se establezcan las empresas deseadas y las zonas puedan operar eficazmente. Como a la fecha de las declaratorias la infraestructura ni siquiera los planes de ellas estaban listos, podemos decir que las zonas arrancarían con grandes debilidades que tomarían tiempo en solucionar y provocarían una mala percepción de ellas.

Todos los factores mencionados anteriormente demuestran que el Estado mexicano tenía pocas cualidades para implementar la política industrial. Las zonas permiten implementar una política industrial focalizada en países donde el Estado tiene poca autonomía y capacidades, requerimientos para ser un Estado Desarrollista, ya que al ser una política muy contenida permite trabajar con pocos recursos (políticos y económicos).

A pesar de esto, el gobierno, o la parte del gobierno que lo esté impulsado, debe mantener su compromiso. En México estas dos cualidades del Estado para implementar política industrial parece que estaban más debilitadas de lo necesario, la autonomía del Estado se vio limitada por condiciones

económicas y principalmente políticas (interna y externas), que no le permitían al Estado lograr un compromiso fuerte con el proyecto. El Gobierno enfrentó una disyuntiva entre qué asuntos eran prioritarios para atender (TLCAN, elecciones, sismos de 2017, etc.) sobre la implementación de las zonas económicas, en donde las zonas no fueron una prioridad, reforzando la falta de compromiso.

La falta de una política industrial por tanto años, provocó que la capacidad del Estado también fuera muy débil para que se volviera a implementar, debido a la falta de experiencia del Gobierno para llevar a cabo estas acciones. Esta limitante provocó que el proyecto iniciara con una implementación débil y sin resultados aparentes, que dejó más pendientes que resultados de las zonas, generando un insuficiente apoyo en las esferas políticas para sortear un cambio de gobierno, llegando a su cancelación.

Vemos que la breve implementación del proyecto de las zonas económicas y su cancelación se reduce a un problema de economía política, más que un problema puramente económico. Demostrando que una de las muchas condiciones para poder impulsar el desarrollo económico, por ejemplo, a través de política industria, tiene factores políticos que deben de considerarse para poder tener éxito.

Este trabajo se realizó a la par del desarrollo de las zonas económicas, cuyo objetivo inicial era analizar el proyecto mexicano y compararlo con experiencias internacionales y teoría económica para dar propuestas que fortalecieran su implementación. Sin embargo, la pronta cancelación del proyecto creó un viraje del tema de estudio, tal vez para bien, ya que permitió analizar las posibilidades del Gobierno para implementar una política industrial, razón que facilitó el trabajo en algunas cuestiones, pero también dificultó otras.

Al volverse un análisis de política pública que involucra cuestiones políticas y decisiones de los hacedores de política, no se tiene acceso a toda la información o hechos que suceden dentro de las agencias de gobierno. Esto provocó que se realizaran inferencias basadas en comunicados, noticias, comentarios, entrevistas y palabras de los servidores públicos.

La conclusión principal muestra que el Estado mexicano en la actualidad tiene poca agencia para implementar una política industrial que impulse el desarrollo del país, lo cual implica tomar acciones en el sur. Donde las Zonas Económicas Especiales son un buen ejemplo de esto, el proyecto tuvo un buen planteamiento en lo general pero la mala implementación de este fue lo que lo debilitó, lo que se debe a condiciones externas al proyecto de carácter nacional e internacional, que no le daban la fuerza

política y recursos materiales suficientes al Estado para enfocarse de forma adecuada en la implementación del proyecto.

De la investigación realizada, se propone la breve recomendación de política, en caso de retomar el proyecto de las zonas económicas, o para fortalecer al proyecto sustituto, que es el establecimiento de una zona franca en el corredor transístmico que se ubicará en Oaxaca y Veracruz:

- Previo a la elaboración del proyecto este debe de concertarse con las diferentes fuerzas políticas y sectores involucrados, es decir el sector privado y gobierno subnacionales. Con la finalidad de construir un capital político fuerte que le pueda dar sustento a la política para su continuidad en futuros gobiernos.
- El proyecto debe integrarse desde un inicio como parte de otras acciones para solucionar el problema del rezago del sur. Es decir, debe acompañarse con otras políticas regionales y con un marco de reformas más amplias. De preferencia en el PND y ser una prioridad desde el inicio del sexenio.
- La inversión pública debe ser la prioridad número uno. Cualquier proyecto productivo no podrá realizar sus actividades con la falta de insumos básicos de infraestructura como medios de transporte, provisión de energía, etc. Ya que los incentivos fiscales no son suficientes para que el sector privado cubra las pérdidas ocasionadas por la falta de infraestructura. Así mismo la infraestructura pública de carácter social debe ser prioridad en las ciudades donde se establezcan las zonas, ya que este se convierte en el incentivo para que los trabajadores migren y se genere una oferta de trabajo calificada para las empresas.

Sin embargo, cualquier proyecto que intente fomentar el desarrollo del país será muy pobre si el gobierno no logra fortalecer su capacidad de acción y disponibilidad de recursos para implementar las medidas antes mencionadas. Principalmente, la infraestructura pública, que es un gran faltante en el sur del país. Para el caso de México, fortalecer al gobierno requiere una importante reforma fiscal que sea amigable con el crecimiento y permita incrementar los recursos del Estado, para así resolver problemas en un marco de acción más amplio que solo política industrial, como lo son la desigualdad, seguridad y protección social, educación, entre otros que atañen a los países en desarrollo.

Referencias

Ahumada, J. M. & García-Quero, F., 2013. La Economía del Desarrollo. En: A. Agrnjo Calderón, R. Molero Simarro, A. Bullejos Jiménez & C. Martínez Erades, edits. *Hacia una economía más Justa: Manual de corrientes económicas heterodoxas.* Madrid: Economistas sin Fronteras, pp. 241-298.

AMLO, 2018. *Anuncia AMLO que se destinarán alrededor de 500 mil millones de pesos programas prioritarios.* [En línea]

Available at: <https://lopezobrador.org.mx/temas/7-proyectos-prioritarios/>
[Último acceso: 20 Julio 2019].

Anaya Cortés, R., 2018. *81 Convención Bancaria, La Banca Comprometida con México, Intervención candidatos a la Presidencia de la República: Ricardo Anaya.* [En línea]

Available at: https://www.abm.org.mx/convencion-bancaria/81convencion/img/pres/Ricardo_Anaya_Cortes_81CB.pdf
[Último acceso: 18 Julio 2019].

Autoridad Federal Para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, 2017. *Declaratoria Zonas Económicas Especiales de Puerto Chiapas, Lázaro Cárdenas - La Unión y Coatzacoalcos.* [En línea]

Available at: <https://www.gob.mx/zee/documentos/declaratoria-zonas-economicas-especiales-de-puerto-chiapas-lazaro-cardenas-la-union-y-coatzacoalcos>
[Último acceso: 16 Septiembre 2017].

Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, 2018. *Dictamen de la Zona Económica Especial de Campeche.* [En línea]

Available at: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/367122/1.Dictamen.pdf>
[Último acceso: 15 mayo 2019].

Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, 2018. *Dictamen de la Zona Económica Especial de Coatzacoalcos.* [En línea]

Available at: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/371697/Dictamen.pdf>
[Último acceso: 15 mayo 2019].

Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, 2018. *Dictamen de la Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas-La Unión.* [En línea]

Available at: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/372085/Dict_men_acrb.pdf
[Último acceso: mayo 15 2019].

Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, 2018. *Dictamen de la Zona Económica Especial de Puerto Chiapas.* [En línea]

Available at: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/372111/Dict_men.pdf
[Último acceso: 15 mayo 2019].

Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, 2018. *Dictamen de la Zona Económica Especial de Salina Cruz.* [En línea]

Available at: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/372131/Dictamen_.pdf
[Último acceso: junio mayo 2019].

Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, 2018. *Dictamen de la Zona Económica Especial de Tabasco*. [En línea]

Available at:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/367147/Tabasco_Dictamen_acrb.pdf

[Último acceso: 15 mayo 2019].

Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, 2018. *Dictamen de la Zona Económica Especial de Yucatán*. [En línea]

Available at: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/372095/Dict_men.pdf

[Último acceso: 15 mayo 2019].

Ayala Espinosa, C., 2019. ZEE, en riesgo de desaparecer. *El Economista*, 27 Marzo, p. 1.

Baissac, C., 2011. Brief History of SEZs and Overview of Policy Debates. En: T. Farole, ed. *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience*. Washington DC: The World Bank, pp. 23-60.

Banco de México, 2018. *Reporte sobre las Economías Regionales. Enero-Marzo 2018*, Ciudad de México: Banco de México.

Banco Interamericano de Desarrollo, 2017. *TC Abstract*. [En línea]

Available at: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-336633336-11>

[Último acceso: 25 Marzo 2018].

Banco Mundial, 2009. *Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una Nueva Geografía Económica*, Madrid: Banco Mundial, Mundi-Prensa y Mayol Ediciones.

Blonigen, B. A., 2019. Foreign Direct Investment. En: P. Macmillan, ed. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London: Palgrave Macmillan, pp. 4854-4859.

Castañeda, G., 2018. Complejidad Económica, Estructuras Productivas Regionales y Política Industrial. *Revista de Economía Mexicana. Anuario UNAM*, Issue 3, pp. 144-206.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2016. *Zonas Económicas Especiales. Aspectos Relevantes de la Iniciativa de Ley Aprobada*, Distrito Federal: s.n.

Ciuriak, D. & Curtis, J. M., 2013. The Resurgence of Industrial Policy and What It Means for Canada. *IRPP Insight*, Issue 2.

Cohen, E., 2006. Theoretical foundations of industrial policy. *EIB Papers*, 11(1), pp. 84-106.

Colander, D. & Kupers, R., 2014. *Complexity and the Art of Public Policy, Solving Society's Problems from the Bottom Up*. Primera ed. New Jersey: Princeton University Press.

Competitive Industries and Innovation Program, 2017. *SEZ STUDY*. [En línea]

Available at: https://www.theciip.org/knowledge-map/sez_data

[Último acceso: 7 Marzo 2019].

Competitive Industries and Innovation Program, 2017. *Special Economic Zones. An Operational Review of Their Impacts*. Primera ed. Washington, DC: The World Bank Group.

Consulta Mitofsky, 2018. *EVALUACIÓN FINAL DE GOBIERNO: ENRIQUE PEÑA NIETO*. [En línea]

Available at: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/1091-evaluacion-final-epn>

[Último acceso: 25 junio 2019].

Cornejo Bustamante, R., 1985. Las Zonas Económicas Especiales ¿Maquiladoras en China?. *Estudios de Asia y África*, XX(3), pp. 444-469.

Cornick, J., 2016. *Políticas de desarrollo productivo en América Latina: Discusiones recientes, creación de empleo y la OIT*, Lima: Organización Internacional del Trabajo.

Crespi, G., Fernández-Arias, E. & Stein, E., 2014. *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. primera ed. s.l.:Banco Interamericano de Desarrollo.

Diario Oficial de la Federación (2017).

Domínguez Villalobos, L. & Brown Grossman, F., 2017. Las Zonas Económicas Especiales: Los retos para México. *Revista de Economía Mexicana. Anuario UNAM*, pp. 188-232.

El Shimy, N., 2008. *From Free Zones to Special Economic Zones - The UAE Case Study*, s.l.: ZonesCorp.

Evans, P. & Wolfson, L., 1996. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), pp. 529-562.

Farole, T., 2011b. Special Economic Zones: What Have We Learned?. *Economic Premise*, Issue 64, pp. 1-5.

Farole, T., 2011. *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experiences*. primera ed. Washington DC: The World Bank.

Farole, T. & Akinci, G., 2011. Introduction. En: T. Farole & G. Akinci, edits. *Special Economic Zones. Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. Washington DC: The World Bank, pp. 1-22.

FIAS, 2008. *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zones Development*. Primera ed. Washington DC: The World Bank Group.

Gelb, A., Tata, G., Ramachandran, V. & Rossignol, I., 2015. When Agglomeration Theory Meets Development Reality: Preliminary Lessons from Twenty World Bank Private Sector Projects. *Center for Global Development. Policy paper*, Issue 054, pp. 1-36.

Ge, W., 1999. The Dynamics of Export - Processing Zones. *UNCTAD Discussion Papers*, Issue 144, pp. 1-29.

González G., S., 2019. Industrializar, el plan para Tehuantepec. *La Jornada*, 24 Abril, p. 18.

Greenwald, B. & Stiglitz, J. E., 2013. Industrial Policies, the Creation of a Learning Society, and Economic Development. En: *The Industrial Policy Revolution I. The Role of Government Beyond Ideology*. London: Palgrave Macmillan, pp. 43-71.

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, 2019. *HACIA UNA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL 2019-2024*. [En línea]

Available at:

http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/GNCD_HaciaUnaNuevaPoliticaEconomicaySocial2019-2024.pdf

[Último acceso: 26 Febrero 2019].

Gutiérrez Candiani, G., 2017. Comunicado 29..

Gutiérrez Candiani, G., 2017. *Discurso durante la Primera Declaratoria Presidencial de las Zonas Económicas Especiales*. s.l.:s.n.

ILO, 2014. *Trade Union Manual on Export Processing Zones*. Geneva: International Labour Organization.

Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC), 2019. *La Voz de la Industria - Recesión industrial: Herencia de un modelo neoliberal sin Política Industrial*. [En línea]

Available at: <https://idic.mx/wp-content/uploads/2019/07/VozIndustria-20190712-Vol-07-Num-162-Recesion-industrial-Herencia-de-un-modelo-neoliberal-sin-Politica-Industrial.pdf>

[Último acceso: 24 Julio 2019].

IPRCC, UNDP, 2015. If Africa builds nests, will the birds come? Comparative Study on Special Economic Zones in Africa and China. *UNDP Working Papers*, Issue No.06.2015, pp. 1-82.

Jian, Z., 2017. The Course, Achievements and Inspiration of the Reform and Opening-Up of the Shenzhen Special Economic Zone. En: Y. Yuan, ed. *Studies on China's Special Economic Zones, Research Series on the Chinese Dream and China Development Path*. Singapur: Springer, pp. 23-39.

Krugman, P., 1994. The Fall and Rise of Development Economics. pp. 1-15.

León Maríquez, J. L., 2000. Burocracia y transformación económica en Corea del Sur: ¿fin del estado desarrollista?. En: *Anuario Asia Pacífico 2000*. Distrito Federal: El Colegio de México, pp. 61-100.

Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (2016).

Ley López, S., 2010. La industria maquiladora mexicana y las Zonas Económicas Especiales de China: dos caminos hacia un mismo objetivo. En: E. Dussel Peters & Y. Trápaga Delfín, edits. *Hacia un diálogo entre México y China: Dos y tres décadas de cambios socioeconómicos*. México: Senado de la República, pp. 95-99.

Lin, J. Y. & Monga, C., 2013. Comparative Advantage: The Silver Bullet of Industrial Policy. En: J. E. Stiglitz & J. L. Yifu, edits. *The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology*. London: Palgrave Macmillan, pp. 19-38.

Long, C. & Zhang, X., 2012. Pattern of China's industrialization: Concentration, specialization, and clustering. *China Economic Review*, 23(3), pp. 593-612.

- López Obrador, A. M., 2019. *Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador, del 25 de abril de 2019*. Ciudad de México, Presidencia de la República.
- Lundvall, B.-Å., 2010. Introduction. En: B. Lundvall, ed. *National systems of innovation: Toward a theory of innovation and interactive learning*. London: Anthem Press, pp. 1-19.
- Marín Mollinedo, R., 2018. *Presentación del Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec*. Salina Cruz, 2018.
- Marín Mollinedo, R., 2019. *Proyecto de Tren Trans-Ístmico*. Ciudad de México, s.n.
- Mazzucato, M., 2015b. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs Private Sector Myths*. Segunda ed. United States: Public Affairs.
- Mazzucato, M., 2015. From Market Fixing to Market-Creating: A new framework for economic policy. *Working Paper*, pp. 1-19.
- Mazzucato, M., 2016. Innovation, the State and Patient Capital. En: M. Jacobs & M. Mariana, edits. *Rethinking Capitalism*. West Sussex: Wiley.
- Meade Kuribreña, J. A., 2018. *Participación de José Antonio Meade en el Foro Diálogos Manifiesto México, organizado por la Confederación Patronal de la República Mexicana COPARMEX*. [En línea] Available at: <http://www.pri.org.mx/somospri/saladeprensa/Nota.aspx?y=30862> [Último acceso: 19 julio 2019].
- Miranda, F., 2017. *Al 90% Zona Económica Especial de Salina Cruz*. [En línea] Available at: <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/municipios/03-10-2017/al-90-zona-economica-especial-de-salina-cruz> [Último acceso: 25 junio 2019].
- Monga, C., 2013. Theories of Agglomeration: Critical Analysis from a Policy Perspective. En: J. E. Stiglitz & J. L. Yifu, edits. *The Industrial Policy Revolution I. The Role of Government Beyond Ideology*. London: Palgrave Macmillan, pp. 209-225.
- Moreno Brid, J. C., 2013. Industrial Policy: A Missing Link in Mexico's Quest for Export-led Growth. *Latin American Policy*, 4(2), pp. 216-237.
- Moreno-Brid, J. C. y otros, 2018. *El Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en México*, México: Organización Internacional del Trabajo.
- Moreno-Brid, J. C., Sánchez, J. & Salat, I., 2018b. Las reformas estructurales de 2012-2018: avances y pendientes en la ruta de México hacia un crecimiento económico robusto e incluyente. En: J. P. Arroyo Ortiz, I. Islas Arredondo, A. Díaz Castillo & M. Á. Cortés Basurto, edits. *Balance de las Reformas Estructurales. Tomo I*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez; Senado de la República, pp. 29-68.
- MX Político, 2018. *Gobierno de Anaya impulsará zonas económicas especiales: Mancera*. [En línea] Available at: <http://edomexicopolitico.com/nacional/politica/gobierno-de-anaya-impulsara-zonas-economicas-especiales-mancera> [Último acceso: 18 Julio 2019].

- Nacional Financiera, 2017. *Informe Anual 2016*, Ciudad de México: Nacional Financiera.
- Nacional Financiera, 2018. *Informe Anual 2017*, Ciudad de México: Nacional Financiera.
- Nacional Financiera, 2019. *Informe Anual 2018*, Ciudad de México: Nacional Financiera.
- Neumark, D. & Simpson, H., 2014. Place-Based Policies. *NBER Working Paper Series*, Issue 20049, pp. 1-91.
- Notimex, 2018. *Anaya dijo que es insuficiente impulsar las ZEE para atraer inversiones privadas*. [En línea] Available at: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Anayadijo-que-es-insuficiente-impulsar-las-ZEE-para-atraer-inversiones-privadas-20180516-0085.html> [Último acceso: 18 Julio 2019].
- Novedades Yucatán, 2019. *En Yucatán no se cancela la Zona Económica Especial*. [En línea] Available at: <https://sipse.com/novedades-yucatan/mauricio-vila-zona-economica-especial-continua-331943.html> [Último acceso: 4 agosto 2019].
- Ordóñez Cervantes, J. F., 2017. *Zonas Económicas Especiales*. Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- Peña Nieto, E., 2014. *Por un México en paz con justicia y desarrollo*. s.l.:s.n.
- Porter, M. E., 1998. Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*, 76(6), pp. 77-90.
- Rios, M., 2018. *Para AMLO no es prioridad ZEE en Michoacán*. [En línea] Available at: <https://lavozdemichoacan.com.mx/dinero/para-amlo-no-es-prioridad-zee-en-michoacan/> [Último acceso: 2019 Julio 20].
- Rodríguez, S., 2018. *Más que reforma fiscal, pacto hacendario: Chertorivski*. [En línea] Available at: <https://www.milenio.com/negocios/mas-negocios/mas-que-reforma-fiscal-pacto-hacendario-chertorivski> [Último acceso: 18 Julio 2019].
- Rodrik, D., 2004. Industrial Policy for the Twnty-First Century. *John F. Kennedy School of Government Working Paper Series*, Issue rwp04-017.
- Rodrik, D., 2006. What's So Special about China's Exports?. *China & World Economy*, 14(5), pp. 1-19.
- Rodrik, D., 2007. *Una economía, muchas recetas*. Ciudad de México : FCE.
- Rodrik, D., 2008. The Real Exchange Rate and Economic Growth. *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 365-412.
- Rodrik, D., 2010. Making Room for China in the World Economy. *American Economic Review*, 100(2), pp. 89-93.

Rodrik, D., 2011. Cincuenta años de crecimiento económico (y la falta de éste). Una interpretación. En: *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico.* México: Fondo de Cultura Económica, pp. 31-89.

Rodrik, D., 2018. *China's Boldest Experiment*. [En línea]
Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-experiment-high-growth-renewed-repression-by-dani-rodrik-2018-12?barrier=accesspay>
[Último acceso: 15 09 2019].

Ros Bosch, J., 2015. *¿Cómo salir de la trampa de lento crecimiento y alta desigualdad?*. Primera ed. México: El Colegio de México - Universidad Nacional Autónoma de México.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2017. *5to Informe de Labores 2016-2017*, Ciudad de México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2017. REGLAMENTO Interior de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales.. *Diario Oficial de la Federación*.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018. CONVENIO de Coordinación para el establecimiento y desarrollo de la Zona Económica Especial de Coahuila de Zaragoza y su área de influencia. *Diario Oficial de la Federación*, 13 abril, DCCLXXV (10), pp. 44-55.

Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, 2018. CONVENIO de Coordinación para el establecimiento y desarrollo de la Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas-La Unión y su área de influencia. *Diario Oficial de la Federación*, 13 abril, DCCLXXV(10), pp. 33-43.

Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 2018. CONVENIO de Coordinación para el establecimiento y desarrollo de la Zona Económica Especial de Progreso y su Área de Influencia. *Diario Oficial de la Federación*, 27 junio, DCCLXXVII(26), pp. 2-11.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018. CONVENIO de Coordinación para el establecimiento y desarrollo de la Zona Económica Especial de Puerto Chiapas y su Área de Influencia. *Diario Oficial de la Federación*, 28 agosto, DCCLXXIX(21), pp. 35-45.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018. CONVENIO de Coordinación para el establecimiento y desarrollo de la Zona Económica Especial de Salina Cruz y su Área de Influencia. *Diario Oficial de la Federación*, 20 noviembre, DCCLXXXII(15), pp. 9-18.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018. *LINEAMIENTOS para el otorgamiento de Permisos, Asignaciones y Autorizaciones en materia de Zonas Económicas Especiales.* [En línea]
Available at: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5529618&fecha=29/06/2018
[Último acceso: 17 Junio 2019].

Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 2019a. *Transparencia presupuestaria. Programas. Fomento y promoción para el desarrollo de Zonas Económicas Especiales. Matriz de Indicadores de Resultados 2018.* [En línea]
Available at:

<https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=06F036>
[Último acceso: 24 junio 2019].

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019b. *Transparencia Presupuestaria. Programas. Diseño y aplicación de la política pública para el desarrollo de Zonas Económicas Especiales. Matriz de Indicadores para Resultados 2018.*. [En línea]

Available at:

<https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=06P005>
[Último acceso: 24 junio 2019].

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019. *Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado, no sectorizado, denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec.* [En línea]

Available at: <http://www.cofemersimir.gob.mx/portales/resumen/47256>

[Último acceso: 29 Abril 2019].

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. *Diario Oficial de la Federación*, 2019 julio, Issue 12, pp. 8-33.

SHCP, 2018. *CONSTRUCCIÓN, DESARROLLO, ADMINISTRACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA SECCIÓN FEDERAL DE LA ZONA ECONÓMICA ESPECIAL DE LÁZARO CÁRDENAS-LA UNIÓN, EN EL ESTADO DE MICHOACÁN.*. [En línea]

Available at: https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyecto_inversion/792-zona-economica-especial-de-lazaro-cardenas-la-union/

[Último acceso: 15 Abril 2019].

SHCP, 2018. *CONSTRUCCIÓN, DESARROLLO, ADMINISTRACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA SECCIÓN FEDERAL DE LA ZONA ECONÓMICA ESPECIAL DE PROGRESO, EN EL ESTADO DE YUCATÁN.*. [En línea]

Available at: https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyecto_inversion/0843-administrador-integral-de-la-seccion-federal-de-la-zona-economica-especial-de-progreso/

[Último acceso: 15 Abril 2019].

Stiglitz, J. E., Yifu, J. & Monga, C., 2013. Introduction: The Rejuvenation of Industrial Policy. En: J. E. Stiglitz & J. Yifu, eds. *The Industrial Policy Revolution I. The Role of Government Beyond Ideology*. London: Palgrave Macmillan, pp. 1-18.

Tao, Y. & Yuan, Y., 2016. *Annual Report on the Development of China's Special Economic Zones (2016). Blue Book of China's Special Economic Zones*. primera ed. Singapore: Springer Nature Singapore & Social Sciences Academic Press.

Tavares-Lehmann, A. T., 2016. Types of Investment Incentives. En: A. T. Tavares-Lehmann, L. Sachs, L. Johnson & P. Toledano, eds. *Rethinking Investment Incentives. Trends and Policy Options*. New York: Columbia University Press, pp. 17-44.

Tavares-Lehmann, A. T., Sachs, L., Johnson, L. & Toledano, P., 2016. Introduction. En: A. T. Tavares-Lehmann, L. Sachs, L. Johnson & P. Toledano, eds. *Rethinking Investment Incentives. Trends and Policy Options*. New York: Columbia University Press, pp. 1-14.

The Economist, 2015. Special Economic Zones: Not So Special. *The Economist*.

- Thirlwall, A. P., 2011. *Economics of Development*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- UNCTAD, 2018. *World Investment Report 2018. Investment and New Industrial Policies*, Geneva: United Nations.
- UNCTAD, 2019. *World Investment Report 2019. Special Economic Zones.*, New York: United Nations Publications.
- UNIDO, 2015. *Economic Zones in the ASEAN: Industrial Parks, Special Economic Zones, Eco Industrial Parks, Innovation Districts as Strategies for Industrial Competitiveness*, Hanoi: UNIDO Viet Nam.
- Yiming, Y., 2017. The Dynamic Evolution of China's Special Economic Zones and Their Practice. En: Y. Yuan, ed. *Studies on China's Special Economic Zones, Research Series on the Chinese Dream and China Development Path*. Singapore: Springer, pp. 13-22.
- Yucatán Ahora, 2019. *Se fortalece proyecto del Polo Tecnológico de Bienestar*. [En línea] Available at: <https://yucatanahora.mx/se-fortalece-proyecto-del-polo-tecnologico-de-bienestar/> [Último acceso: 4 agosto 2019].
- Zeng, D. Z., 2010. How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development?. En: D. Z. Zeng, ed. *Building Engines for Growth and Competitiveness in China. Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters*. Washington: The World Bank, pp. 1-54.
- Zeng, D. Z., 2012. *SEZs in Africa: Putting the Cart in Front of Horse?*. [En línea] Available at: <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/sezs-in-africa-putting-the-cart-in-front-of-horse> [Último acceso: 28 Mayo 2019].
- Zeng, D. Z., 2015b. Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa. *World Bank Group: Trade and Competitiveness Global Practice Group, Policy Research Working Paper*(7240), pp. 1-26.
- Zeng, D. Z., 2015. Why Are More Countries Embracing Industrial Zones?. *The Trade Post*, 5 mayo.
- Zeng, D. Z., 2016. Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience. *PEDL Synthesis Paper Series*, Issue 1.
- Zhang, X., 2013. Clusters as an Instrument for Industrial Policy: The Case of China. En: J. E. Stiglitz & J. L. Yifu, edits. *The Industrial Policy Revolution I. The Role of Government Beyond Ideology*. London: Palgrave Macmillan, pp. 227-243.