

Zonas Económicas Especiales en México. Una apreciación preliminar.

(trabajo en proceso)

Guillermo Ejea Mendoza

Presentación

Este reporte de investigación, “Zonas Económicas Especiales en México. Una apreciación preliminar”, del Dr. Guillermo Ejea Mendoza, está vinculado al Proyecto de Investigación Reflexiones sobre política económica y desarrollo desde una perspectiva, registrado ante la Coordinación Divisional de Investigación con el número **1075** y aprobado en la Sesión 378 del Consejo Divisional realizada el 07/09/2016. Específicamente, se vincula a su segunda parte, enfocada “en el estudio comparativo de casos y experiencias recientes de formulación y aplicación de Política Económica heterodoxa y patrones de desarrollo disyuntivos (por definir), considerando la implementación de políticas públicas, la renovación institucional y sus resultados”. Las líneas de Generación y Aplicación del Conocimiento son Política Económica y Desarrollo Económico.

El reporte recoge diferentes aproximaciones al estudio de la propuesta de crear zonas económicas especiales en México que tuvo lugar entre 2015 y 2019, con la intención de valorar su viabilidad como estrategia de desarrollo del sur-sureste del país. En la primera parte del trabajo se presenta una síntesis del contenido de la ley relacionado con la naturaleza de las zonas económicas especiales y las cuestiones del desarrollo, así como algunos comentarios sobre el mismo. En la segunda parte se presenta un breve recuento de las condiciones de éxito o fracaso que han registrado las ZEE en otros países. A partir de lo anterior, en la última parte se revisan los factores que deberían ser considerados para que las ZEE en México cumplieran su propósito.

Dr. Sergio Cámara Izquierdo
Encargado del Departamento de Economía

Preámbulo

Este trabajo forma parte de una investigación en curso relacionada con la política económica y el desarrollo, en el marco del proyecto de investigación *Reflexiones sobre política económica y desarrollo desde una perspectiva institucionalista* (proyecto #1075, aprobado en la Sesión 378 del Consejo Divisional de CSH realizada el 07/09/2016), en su segunda etapa, enfocada “en el estudio comparativo de casos y experiencias recientes de formulación y aplicación de Política Económica heterodoxa y patrones de desarrollo disyuntivos (por definir), considerando la implementación de políticas públicas, la renovación institucional y sus resultados”.

*

“Probablemente, ningún otro país en el mundo presenta un contraste tan impresionante entre el éxito internacional y el fracaso doméstico”

D. Rodrick

El fracaso de *Trickle-Down Economics*:
el comercio exterior y la inversión extranjera
no pueden desarrollar a un país o región por si solos¹

Introducción²

El 29 de septiembre de 2015 la Presidencia de la República entregó a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley para hacer posible la creación de las Zonas Económicas Especiales (ZEE). Luego de algunos cambios introducidos en la

¹ Ambos epígrafes son citados por IMCO (2016).

² Una versión preliminar de estas notas se presentó como ponencia en el Seminario de Investigación del Departamento de Economía realizado el 27 de octubre de 2016.

Cámara de Senadores, el Dictamen de la Comisión de Economía de la Cámara de inicio se publicó en la *Gaceta Parlamentaria* el 27 de abril de 2016 y la nueva Ley Federal de Zonas Económicas Especiales en el *Diario Oficial de la Federación* el primero de junio de 2016.

El programa de zonas económicas especiales pretende impulsar el desarrollo en los Estados de Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco y Veracruz para que el sursureste del país disminuya su rezago respecto del desarrollo que muestran el centro y el norte. El PZEE intenta repetir en México las experiencias de éxito registradas en otros países. La opinión pública de inclinación empresarial y la clase política -con la excepción de Morena y algunos miembros del PRD-, se manifestaron con entusiasmo a favor de la propuesta.

En palabras del entonces Presidente:

“No es una solución mágica ni de corto plazo”, pero sí un “Adiós a la pobreza”. “La nueva política contra la desigualdad arranca con el pie derecho. Se pasa del asistencialismo a la productividad como medio para combatir la pobreza”. “Es un gran acierto pues recoge las preocupaciones de los empresarios. Habrá inversiones históricas”. Vamos “Tras los pasos de China”.

No obstante, hay preguntas sin responder. Por ejemplo, además de valorar si las ZEE pueden obtener los resultados prometidos y cuáles serían las condiciones para ello en México, ¿qué diferencia hay con el modelo de los parques industriales o tecno-parques y con las antiguas zonas de libre comercio?; si no son proyectos tan delimitados sino proyectos a nivel regional ¿por qué no impulsarlas como tales?, ¿contribuirán a lograr efectivamente que las entidades rezagadas alcancen, en un plazo razonable, un nivel de desarrollo que las empareje con las de mayor avance?, ¿qué se entiende por desarrollo?, ¿qué implicaciones tienen para la economía y el desarrollo del país en sentido amplio?, y ¿es verdad que han demostrado a nivel internacional que son la vía adecuada para lograr el desarrollo nacional en su conjunto?

Un objetivo de este trabajo es ofrecer algunos elementos de juicio para estimar de modo preliminar las posibilidades de éxito de las Zonas Económicas Especiales como estrategia de desarrollo de la región sur del país, hacia donde están enfocadas.

Además, pueden obtenerse enseñanzas teórico-metodológicas ya que la propuesta es un *caso real* cuyo estudio permite analizar las bondades y desafíos del diseño de políticas gubernamentales destinadas a lograr el desarrollo económico y social en México.

La reflexión es más pertinente si se toma en cuenta que la economía mexicana padece una larga fase de estancamiento que no parece tener fin en un plazo visible y que la economía mundial tampoco promete un horizonte de crecimiento sostenido.

En la primera parte del trabajo se presenta una síntesis del contenido de la Ley relacionado con las cuestiones del desarrollo y algunos comentarios sobre el mismo. En la segunda parte se presenta un breve recuento de las condiciones de éxito o fracaso que han registrado las ZEE en otros países. En la tercera parte se revisan a vuela pluma las condiciones económicas y sociales de los Estados y municipios de la región sur del país destinatarios de los proyectos. A partir de lo anterior, en la cuarta parte se revisan los factores que deberían ser considerados para que las ZEE en México cumplieran su propósito.

I. La propuesta

Según la Ley Federal de ZEE el propósito formal de éstas es:

“impulsar el crecimiento económico sostenible que, entre otros fines, reduzca la pobreza, permita la provisión de servicios básicos y expanda las oportunidades para vidas saludables y productivas, en las regiones del país que tengan mayores rezagos en desarrollo social” (1)³.

Cabe mencionar que los temas de reducción de la pobreza, provisión de servicios y expansión de oportunidades para vidas saludables y productivas fueron introducidos en la Cámara de Senadores ya que la propuesta original sólo aludía al

³ Los números en paréntesis se refieren a los artículos de la Ley.

“crecimiento económico sostenible, sustentable y equilibrado”⁴. En cualquier caso, debe subrayarse que el crecimiento es el objetivo principal pues es la condición necesaria para lograr las otras finalidades. Por otro lado, para la Presidencia de la República se trata de “polos de desarrollo” en un sentido muy amplio: “Se buscará dotar a las Zonas Económicas Especiales de infraestructura económica, social y urbana, para que no sólo a las empresas sino también a las personas, les convenga trasladarse a esas zonas a vivir y a trabajar” (PR⁵).

Lo anterior se conseguirá -dice la Ley- mediante “el fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población” (1). Hay pues, de entrada, no sólo una intención de crecimiento sino también, aunque todavía en abstracto, una visión elemental de desarrollo económico: el crecimiento, la productividad y la competitividad tienen que manifestarse en empleo y mejor distribución del ingreso.

La Ley define una ZEE como

un “área geográfica [...] sujeta al régimen especial previsto en esta ley, en la cual se podrán realizar, *de manera enunciativa y no limitativa*, actividades de manufactura, *agroindustria*, procesamiento, transformación y almacenamiento de materias primas e insumos; innovación y desarrollo científico y tecnológico; la prestación de servicios de soporte a dichas actividades *como servicios logísticos, financieros, informáticos, profesionales, técnicos* y de otra índole que se consideren necesarias” (LFZEE, 2016: 3, XVII. Cursivas de GEM).

Los términos que puse en cursivas fueron introducidos en la CS. Este añadido es relevante porque la propuesta original se refería sólo a las actividades de manufactura, mostrando una visión anacrónica -de quienes elaboraron la propuesta- acerca del papel de las zonas económicas especiales que, como veremos más adelante, en los años recientes han migrado de los sectores principalmente manufactureros hacia los de alta tecnología en la industria y los servicios.

⁴ Con la propuesta original se hace referencia al Dictamen de la Cámara de Diputados publicado el 15 de diciembre de 2015.

⁵ Presidencia de la República. Zonas Económicas Especiales. <http://www.presidencia.gob.mx/zonaseconomicasespeciales/> (060716).

Los criterios de localización de las ZEE son cuatro (art. 6)⁶:

- I. *Pobreza*. En entidades federativas que se encuentren entre las 10 con mayor incidencia de pobreza extrema. La propuesta original hablaba de pobreza multidimensional. checar
- II. *Ubicación estratégica*. Donde se facilite el desarrollo de actividades productivas por su integración con carreteras, aeropuertos, ferrocarriles, puertos o corredores interoceánicos y potencial de conectividad hacia otros mercados nacionales o internacionales.
- III. *Pertinencia*. Donde los sectores productivos instalados estén de acuerdo con las ventajas comparativas y la vocación productiva presente o potencial de la Zona.
- IV. *Población*. En uno o más municipios cuya población conjunta sea entre 50 mil y 500 mil habitantes.

Se prevén también Áreas de Influencia de las ZEE, definidas como

“las poblaciones urbanas y rurales aledañas a la Zona, susceptibles de 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 Desarrollo, donde *además se apoyará el desarrollo de servicios logísticos, financieros, turísticos, de desarrollo de software*, entre otros, que sean complementarios a las actividades económicas de la Zona (3, II. Cursivas GEM).

Así, las ZEE funcionarían como centros de irradiación del desarrollo.

⁶ Las etiquetas en cursivas son de GEM.



Se pretende que el desarrollo de las ZEE y sus Áreas de Influencia se sujete a ciertos criterios de planeación. Para ello se establecen dos instrumentos: el Plan Maestro de Zona y el Programa de Desarrollo. Así mismo, se establecen un par de normas de seguimiento y evaluación.

El PMZ tiene un carácter interno y más técnico pues contiene los elementos y características generales de infraestructura y de los Servicios Asociados para la construcción, desarrollo, administración y mantenimiento de la Zona (3, XII). El PD tiene un alcance más amplio pues comprende, por una parte, los elementos en materia de ordenamiento territorial y las características de las obras de infraestructura de transporte, de comunicaciones, de logística, energética, hidráulica y otras que se requieren ejecutar en el exterior de la Zona para la operación de la misma, y por la otra parte, las políticas públicas y acciones complementarias para lo que podría denominarse el desarrollo *integral* de la Zona y su AI (3, XIII):

- a. El fortalecimiento del capital humano a través de la educación, capacitación y adiestramiento a nivel local, para la incorporación de trabajadores (de mayor calificación) en los sectores industriales y de innovación en la Zona y su Área de Influencia, así como para promover el talento y la provisión de servicios de soporte.

Para tal efecto se fomentará el establecimiento de instituciones de educación media superior, superior y tecnológica, públicas y privadas, así como centros de investigación y capacitación para el trabajo de acuerdo con la vocación productiva de la zona;

- b. El fortalecimiento de la seguridad pública en la Zona y su Área de Influencia;
- c. *La innovación y desarrollo científico y tecnológico; transferencia tecnológica* y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación; *así como el acceso a internet* (cursivas GEM, indican adición en la CS);
- d. El apoyo al financiamiento;
- e. La provisión de servicios de soporte para Inversionistas;
- f. La promoción del encadenamiento productivo *de pequeñas y medianas empresas, entre otras* y de la incorporación de insumos nacionales a los procesos productivos (íb.);
- g. *Incubadoras de empresas* (íb.)
- h. El fomento al desarrollo económico, social y urbano del Área de Influencia, incluyendo programas de vivienda digna y cercana a los centros de trabajo; construcción de escuelas, espacios recreativos y culturales, así como mejoramiento del transporte público y otros servicios públicos;

Como puede observarse, los incisos *a, c, f, g y h* apuntan a que la inversión, el crecimiento productivo y el empleo se traduzcan en un mejoramiento de los niveles y las condiciones de vida de la población de la Zona y su AI. En este sentido, las ZEE de México se distinguen de la vieja tradición de los parques industriales y tecnológicos y las zonas de libre comercio en que ésta los concebía como meros enclaves y no como nodos de desarrollo regional. La cuestión es ver si el PD correspondiente plasma de manera adecuada estos propósitos y luego ver que su implementación sea correcta.

Además, sostiene la Ley, *se atenderán los principios de sostenibilidad, progresividad y respeto de los derechos humanos de las personas, comunidades y pueblos de las Áreas de Influencia* [no se mencionan a los de las ZEE] y se tomarán en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas

mediante procedimientos de consulta previa, libre e informada y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda.

El seguimiento y evaluación de PMZ y PD se realizarán al menos cada cinco años por parte de la SHCP, CONEVAL y los Consejos Técnicos de Zona (CTZ), estos últimos integrados por los siguientes representantes: 3 académicos, 3 empresariales y 3 de trabajadores; así como por invitados: 2 de la sociedad civil y uno por cada uno de los gobiernos involucrados. CONEVAL y los CTZ tienen atribución para opinar y recomendar.

A la fecha hay cuatro propuestas:

- Corredor Interoceánico (Istmo de Tehuantepec, de Coatzacoalcos a Salina Cruz: Veracruz, Tabasco, Oaxaca y Chiapas)
- Puerto Chiapas (Tapachula, Chiapas)
- Puerto Lázaro Cárdenas (Michoacán y Guerrero)
- Corredor Coatzacoalcos-Ciudad del Carmen (Veracruz-Tabasco-Campeche)

Inicialmente se consideraron los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca (PO). Luego, como se ve, se incluyen también porciones de Michoacán, Veracruz, Tabasco y Campeche.

El gato encerrado.

Ahora bien, la fracción XVII del artículo 3 establece que la ZEE es un “área geográfica del territorio nacional [...] sujeta al *régimen especial previsto en esta ley*” (cursivas GEM). Considero que es muy interesante desmenuzar en qué consiste el denominado *régimen especial*. En sentido amplio, lo *especial* del régimen puede descomponerse en cuatro componentes fundamentales: a) incentivos fiscales para los inversionistas; b) facilidades comerciales (aduaneras) y administrativas; c) dotación de infraestructura “de calidad”, y d) la figura del agente desarrollador-operador, todos ellos adosados a un territorio delimitado. En efecto, en una primera

aproximación lo verdaderamente especial de la Zona Económica reside en la excepcionalidad jurídica que se otorga al territorio vinculado a ella. Se trata de un área geográfica que puede estar formada por inmuebles privados o públicos. Y en esta dirección, más que ahondar en los tres primeros elementos, me interesa aquí destacar el último. La Ley establece que el Administrador Integral de la ZEE es

“la persona moral o entidad paraestatal que [...] funge como desarrollador-operador [pues] tiene a su cargo la construcción, desarrollo, administración y mantenimiento de la Zona, incluyendo los Servicios Asociados”, es decir, “los sistemas de urbanización, electricidad, agua potable y drenaje, tratamiento de aguas residuales, saneamiento, telecomunicaciones y seguridad, así como los demás que se presten a los Inversionistas en la Zona” (3, I; 3, XV). Esa persona es un *concesionario* (31).

Concesionar es otorgar el derecho a explotar bienes y servicios de carácter público, es decir, a obtener utilidad de ellos por un particular en provecho propio, pero en mi opinión, al concesionar la administración, el mantenimiento y la seguridad de la Zona, incluyendo los servicios urbanos -las telecomunicaciones, entre ellos-, se está dando lugar a una *privatización del territorio* (y, junto con los servicios, de los *inmuebles* que contenga, originariamente públicos).

En palabras de la Presidencia:

“En una ZEEs se ofrecen condiciones distintas a las que hay en el resto del territorio nacional. Se proponen ventajas fiscales, incluyendo un régimen aduanero especial, un marco regulatorio ágil, infraestructura –de primer nivel–, programas de apoyo y otros estímulos y condiciones preferenciales” (PR).

Sin embargo, ni los bajos salarios, ni las facilidades comerciales, ni la infraestructura, dada su presencia efectiva o posible en todo el país, justifican objetivamente la creación de una zona especial en el territorio nacional. Por otro lado, las ventajas geográficas podrían aprovecharse *in situ* y los estímulos fiscales podrían asignarse sin referencia territorial, o incluso con localización fija pero en

ningún caso circunscribir una superficie especial. En consecuencia, es razonable pensar que la oferta real a los inversionistas (el “entorno de negocios excepcional”, dicho por PR) no consiste en lo que ya existe o que puede existir sin restricción territorial, sino en crear un espacio cuya gestión será esencialmente técnica.

Si esta presunción es correcta, de lo que se trataría en el fondo es de sustraer un área geográfica del territorio nacional a la “normalidad” de la vida nacional. Más allá de las condiciones estrictamente económicas -salarios bajos, facilidades comerciales, infraestructura, ubicación estratégica-, lo más atractivo para los inversionistas sería quedar exentos de la ineficiencia, la ligereza y las presiones de los gobiernos de los tres niveles, así como de cualquier complicación de tipo social o político que pudiera presentarse, amparados por la *administración privada* del territorio concesionado. Al modo de los fraccionamientos residenciales y los centros comerciales en las zonas urbanas.

De lo anterior surgen algunas preguntas. ¿Cuál sería la magnitud de tal privatización? La Ley no menciona la extensión de las superficies a demarcar pero, como se ha mencionado antes, establece que las ZEE pueden ubicarse en dos o más municipios y entidades federativas cuya población conjunta alcance entre 50 mil y 500 mil habitantes checar extensión.

Si se trata de territorios/espacios privatizados, ¿cuáles son las posibilidades de la intervención estatal frente al eventual surgimiento de conflictos colectivos?, ¿cuáles son las posibilidades de la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés colectivo?, ¿la gestión privada del espacio excluye el ámbito de actuación de las autoridades municipales, estatales y federales dentro de ese espacio?, o más general: ¿los gobiernos serán sustituidos por los gerentes?, ¿cómo se garantizarán los derechos de tránsito, manifestación de ideas, asociación y no discriminación, por ejemplo, dentro del territorio privatizado?

¿Cómo se justifica la elección de los lugares que han sido designados para establecer las cuatro primeras ZEE? En la exposición de la Presidencia (PR) se argumenta que es necesario cerrar la brecha que hay entre el crecimiento del PIB por habitante de los estados del Sur y los del Norte del país. En la propuesta original

(Consideración Primera) se añade que es necesario elevar los ingresos de la población indígena de Chiapas Guerrero y Oaxaca. En este documento se asevera que “el rezago de la región Sur se explica en gran medida a [sic] que se realizan actividades de baja productividad y a que su desarrollo industrial es todavía limitado”. La Presidencia es más explícita: a diferencia del “corredor” que forman la Frontera Norte y el Bajío, el Sur-Sureste no ha sido beneficiado por el TLCAN, de modo que el atraso de Oaxaca, Chiapas y Guerrero se debe a que “no están integradas a la economía global”.

Se trata de una lectura simplista del atraso socioeconómico y cultural: la industrialización y la integración comercial a los mercados globales producen progreso; la no integración a ellos, pobreza. Este punto de vista es compartido por el IMCO: señala que “¡Los siete estados con más informalidad son los siete estados con más pobreza!” (Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala, Hidalgo, Puebla, Chiapas y Michoacán) y sentencia: “¡La informalidad un obstáculo a la competitividad!” (IMCO, 2016). En primer lugar, ya Ros (2016) señaló el problema de fondo. En segundo lugar, esta visión olvida o ignora que tales diferencias regionales son previas al TLCAN. En tercer lugar, no se pregunta si acaso la integración comercial y la consecuente industrialización -es un decir- del Norte y el Bajío, o incluso las políticas gubernamentales, fueron/son los factores que ahondaron las brechas con el Sur. En cuarto lugar hay que constatar que sea real la elogiada prosperidad del “corredor del TLCAN” y que se debe a tal Acuerdo. En quinto lugar es preciso demostrar que la industrialización y la integración comercial a los mercados globales forman un binomio indispensable o que, quizás, la industrialización puede ligarse a la expansión del mercado interno. En este último caso cabría plantearse, en términos del diseño de las políticas gubernamentales, cómo puede articularse el círculo virtuoso de la acumulación sostenida.

II. La experiencia internacional

En la perspectiva internacional as ZEE pueden definirse como

“Áreas geográficas en un país cuyas reglas de negocios son más flexibles y efectivas que en el resto del mismo, especialmente en materia de

inversiones, comercio internacional, impuestos y regulaciones ambientales” (Farole y Gokhan, 2011: 3).

La definición es deliberadamente muy genérica pues comprende muchos tipos de ZEE. Pueden clasificarse de acuerdo con varios criterios. Según su vocación: de comercio, de producción y exportación de manufacturas, de desarrollo y mixtas. Con grados variables de separación o integración a las economías nacionales a las que pertenecen, aunque dependen predominantemente de la demanda extranjera. Según su ubicación: en puertos, fronteras o lugares del interior del país que poseen ventajas geográficas por sus recursos naturales, características de población, desarrollo de infraestructura y conexiones carreteras o ferroviarias. Por su utilidad: para atraer IED; para aliviar el desempleo; para apuntalar reformas estratégicas, especialmente el impulso al sector exportador, y para experimentar modelos y medidas de política económica. Las características no son excluyentes, al contrario, en la mayoría de los casos se presentan combinaciones. Asimismo, es importante subrayar que se registran resultados mixtos, desde elefantes blancos hasta éxitos mayores, como ha sucedido recientemente en China.

Cabe recordar que la primera zee se estableció en Shannon, Irlanda, en 1959; se difundieron por Europa durante los años sesenta y setenta y se extendieron al este asiático y América Latina durante los setenta y ochenta. En aquella época se multiplicaron principalmente como enclaves comerciales y manufactureros intensivos en mano de obra. Durante los años noventa su expansión fue espectacular. En 1986 había 176 en 47 países; en 2006, alrededor de 3,500 en 130 países, casi 10% en la India. Sin embargo, debe tenerse precaución con estas cifras pues muchas de ellas se refieren a compañías individuales que funcionan con licencias específicas.

En todo caso, lo relevante es que la proliferación de las ZEE fue un fenómeno ligado a la globalización, en especial, al incremento del comercio mundial; al doble proceso de fragmentación vertical y espacial (como *outsourcing*) de las manufacturas dentro de redes productivas altamente integradas; al crecimiento de sectores intensivos en mano de obra como la electrónica, los componentes automotrices y la ropa; en

países con bajos costos salariales (y docilidad de la fuerza de trabajo), economías de escala y accesos preferenciales a los grandes mercados de consumo de Europa, Japón y EUA.

Sin embargo, a raíz de la crisis internacional de 2008/2009 el modelo se ha modificado. El declive del ritmo de la actividad económica y del comercio a nivel mundial, la subsecuente debilidad de la demanda extranjera de cada economía nacional y el cambio en los patrones de consumo como resultado del progreso tecnológico y la distribución del ingreso, y la transformación de los procesos productivos asociados al desarrollo tecnológico de los sectores de la información y las telecomunicaciones, con su gran impacto sobre aspectos económicos y sociales, así como la reconfiguración -todavía inestable- del orden geopolítico y económico global, han enmarcado un giro en el patrón dominante de las ZEE. Las características emergentes principales de esta época son: a) migración a sectores de muy elevada especialización y tecnología, con trabajo muy calificado y salarios relativamente más altos; b) mayor integración material, comercial, financiera y estratégica a las propias economías domésticas, y c) búsqueda de nuevos mercados externos complementarios.

Es decir, según el perfil que se les ha determinado, las ZEE en México van a nacer a la zaga...otra vez...

A partir de la sugerencia de Farole y Gokhan (2011), el éxito de las ZEE puede ser evaluado en tres dimensiones (que representan diferentes grados de amplitud, profundidad y plazos): 1) su capacidad para atraer inversiones y crear empleo; 2) su capacidad para asegurar que sean económicamente sostenibles y puedan influir en la transformación estructural de la economía doméstica, y 3) su capacidad para producir beneficios sociales, ambientales e institucionales (no económicos) a la sociedad en su conjunto o a una parte significativa de ella.

Es claro que las ZEE en México están proyectadas en el discurso para alcanzar la tercera dimensión, o al menos la segunda, pero no puede asegurarse que vayan más allá de la primera, si acaso, sobre las premisas convencionales a partir de las cuales al parecer se están diseñando, ya cuestionadas en este ensayo.

Farole y Gokhan (2011) estudiaron los casos de Bangladesh, Honduras, inversiones chinas en países de África (Mauricio, Kenya, Lesotho y Madagascar), República Dominicana, Corea, Malasia, y Suzhou (Shanghai) y Shenzhen (HK) en China⁷. Quizás su conclusión más general y pertinente sea que las facilidades otorgadas a los inversionistas no necesariamente implican grados elevados de competitividad pues esto depende más bien de las firmas que se localicen en las ZEE:

“No es la existencia de un régimen de ZEE, de un plan maestro o hasta de un esquema plenamente integrado de infraestructura lo que atraerá a la inversión, creará empleos y generará derrames en la economía local, sino que serán la relevancia del programa ZEE en el contexto específico en el cual será introducido y la eficacia con la que se diseñe, instrumente y administre de forma continua, lo que determine su éxito o fracaso” (7).

En otras palabras, no hay que esperar que la sola instalación de las ZEE genere automáticamente los objetivos buscados. El primer desafío de las ZEE en México será desechar esa tradición de pensamiento mágico según la cual las cosas ocurren porque se imaginan, declaran o decretan y, en cambio, actuar con suma paciencia y habilidad inéditas para diseñar e instrumentar su establecimiento y desarrollo.

No repetiremos aquí las conclusiones específicas del estudio mencionado sino solamente las más generales y pertinentes a nuestra reflexión, especialmente referidas al impacto de las ZEE sobre el conjunto de la sociedad o una parte significativa de ella, esto es, las ZEE en cuanto zonas de desarrollo.

La experiencia general de las ZEE indica, primero, que su período de incubación dura de cinco a diez años de menos y, segundo, que su éxito no es independiente del dinamismo de la economía mundial o de los principales centros de consumo, sino que está fuertemente asociado a las olas de auge comercial internacional de las industrias a las que pertenecen las empresas localizadas en ellas. O, incluso, que sean capaces de transformarse si se modifican los patrones de comercio, consumo y tecnología. Esto significa que el proyecto exitoso de una ZEE, si no ha de basarse exclusivamente en los salarios bajos de la fuerza de trabajo local, debe

⁷ Cabe mencionar que la mayoría de los artículos periodísticos y de las opiniones de los expertos que se han publicado en la prensa mexicana a lo largo de 2016 hacen referencia a este trabajo, pues es el único estudio global de carácter más o menos oficial -puesto que fue publicado por el Banco Mundial- que está disponible para todo público.

plantearse en un horizonte de largo aliento y con elevada flexibilidad, lo que requiere al menos, por una parte, de esfuerzos gubernamentales meticulosos y continuos y, por la otra, de capitales que no estén ansiosos por obtener los retornos de su inversión en un plazo veloz e inmediato. Por eso, un factor definitivo es la confianza en los gobiernos y la estabilidad que ofrecen en ciclos políticos de amplio alcance⁸.

Además, su etapa de despegue productivo debe coincidir con la fase de expansión de la industria o industrias a las que han apostado los inversionistas de la ZEE. Podría pensarse que esta última es una condición *externa* al proyecto de la ZEE, o *exógena* a las decisiones de sus agentes, pero en realidad es posible que las empresas atraídas y que fungirán como anclas sean las corporaciones que dominan el mercado correspondiente a nivel global y, por consiguiente, la dinámica de la ZEE estaría atada llanamente a la del comportamiento de la industria a nivel mundial.

La experiencia internacional indica que el éxito en la derrama de beneficios de la ZEE a la economía nacional depende de la forma como engarce con ella. Específicamente, de la participación de empresarios locales en las redes de suministro de insumos y los encadenamientos de valor externos e internos, mejor aún si participan en las inversiones dentro de las ZEE. Como se ha mencionado antes, la tendencia actual marca crecientes y diversas interrelaciones de tipo material, financiero y estratégico entre las actividades de la ZEE y la economía que la alberga. La construcción de *clusters* y *corredores* en los linderos de la ZEE podría ser una opción. En el caso de México las AI cumplirían ese papel como franjas de transición para hacer efectiva la derrama de los beneficios a un ámbito regional más amplio.

Parece crucial evitar el ‘atrincheramiento’ sectorial que desincentiva la diversificación, la innovación y la competitividad. La presencia de corporaciones transnacionales, con ser necesaria en las ZEE, no debe conducir a una dinámica inercial. El exceso de protección a unas compañías seleccionadas puede desalentar a los inversionistas de otros sectores, favoreciendo la endogamia empresarial tanto vertical como horizontalmente. Es preciso saber distinguir los efectos positivos que

⁸ Las coaliciones de Sabatier.

se ocasionan por los procesos de integración de los negativos que vienen propiciados por las estructuras de oligopolio, tanto al interior de la ZEE como en su relación con la economía huésped. En este aspecto el diseño, la instrumentación y la operación de las ZEE requieren un hilar muy fino de parte de las autoridades.

En todas las experiencias el establecimiento *institucional* de mecanismos efectivos de transferencia y aprendizaje tecnológico es condición necesaria de la derrama de los beneficios de la ZEE sobre su entorno y la economía nodriza. Por supuesto el primer grado de transmisión tiene que asegurarse entre las empresas vinculadas mediante las cadenas de integración, sea por suministro de insumos o del lado de la demanda. Si no se construyen mecanismos de asociación que permitan a estas empresas participar en procesos de imitación y adaptación de la tecnología de punta de las compañías establecidas dentro de la ZEE, será muy difícil que logren desarrollar sus propios sistemas de innovación para poder sostener a la larga su crecimiento endógeno. La ZEE, aunque dinámica, no pasaría de ser un enclave.

La creación de instituciones de investigación y educación superior de alta calidad es también indispensable. Pero, en mi opinión, no deben ubicarse dentro de las ZEE sino en las AI y no debe asignárseles de entrada el propósito de encabezar la *revolución tecnológica*. Lo primero, para que no se piense que sólo sirven a las empresas establecidas en la ZEE sino que se conviertan también en mecanismos sociales de propagación del esperado crecimiento productivo, no sólo en términos de la elevación de ingresos sino sobre todo de la difusión de las prácticas y costumbres que conforman una cultura de aprendizaje e innovación que debe permear hacia todos los estratos sociales. Por lo mismo, no deben ser concebidas como *escuelas* o *institutos* técnicos de investigación y formación de los especialistas requeridos por las compañías asentadas en la ZEE, es decir, “divisiones de la empresa”, sino planearse como instituciones de verdadero alcance universitario y comprometidas con su entorno social regional.

En muchas ocasiones, en los países subdesarrollados como México, se tiende a encargar a las universidades e institutos de investigación aplicada la responsabilidad de capitanear la modernización tecnológica, como si la innovación

fuera un acontecimiento espontáneo y además de efectos milagrosos. Cuanto más, se han propuesto estrategias de coordinación sectorial pero con recursos públicos insuficientes. Éste ha sido el rasgo fundamental de la política gubernamental en los últimos treinta años. Se deja de lado que la mejora técnica no se convierte en vehículo de transformación económica hasta que el capital la necesita, utiliza y disemina. El motor de la inventiva y la creatividad humana puede ser la disposición a profundizar y ampliar el conocimiento para resolver problemas, la curiosidad, el afán de perfección, la necesidad de simplificación o el placer, pero el motor de la innovación económica no es más que la ganancia. Sin capital que jale o empuje, es poco probable que el gasto en ciencia y tecnología repercuta en una oleada significativa de progreso tecnológico, menos en el ascenso de rango en la clasificación de países con progreso tecnológico. Junto con esto -el requerimiento imperioso del capital-, las instituciones de investigación y educación superior de las ZEE/AI tienen que aprender de la tecnología existente, aprehenderla, conocerla para adaptarla, mejorarla y perfeccionarla. Después vendrá la innovación. Se requiere dejar atrás las visiones simplistas⁹.

Para que se produzca el proceso de integración del polo de desarrollo con su entorno, los autores señalan que debe haber libre movilidad de trabajadores y empresarios entre la zona especial y su exterior, de manera que el conocimiento especializado, las prácticas eficientes y los ingresos fluyan del área productiva hacia fuera y se diseminen entre la población, y recíprocamente, para que la riqueza cultural del medio local enriquezca los procesos productivos. Sin embargo, en nuestro caso cabe tener precauciones. Si las ZEE y sus AI van a funcionar como polos de desarrollo en áreas muy pobres, si van a tener éxito, es necesario considerar que pueden convertirse en centros de atracción de población externa que rebasen su propia capacidad de asimilación, lo que podría desatar dos fenómenos indeseables. En primer lugar, una inmigración masiva puede desatar necesidades que son difíciles de satisfacer en el corto plazo, en rubros como vivienda y salud. Por otra parte, la inmigración de personal de calificación más

⁹ Valenti (2008).

elevada, atraída por los ingresos más altos, puede convertirse en un dique para el ascenso de los trabajadores nativos o repercutir en su desplazamiento hacia el desempleo o las tareas de más baja calificación y remuneración, reduciendo la derrama de beneficios sobre la población originaria y reproduciendo las condiciones de desigualdad y discriminación ya presentes.

Por lo anterior, debe ser un objetivo-condición deliberado explícito el mejorar ingresos y condiciones laborales y de vida de los trabajadores: preservar y ampliar derechos, aumentos salariales y de prestaciones y beneficios fiscales para trabajadores y unidades domésticas (progreso evidente y palpable)

Otras Referencias

Farole, Thomas and Gokhan Akinic (eds.) (2011) *Special Economic Zones. Progress, Emerging Challenges and Future Directions*, The World Bank, Washington.

IMCO (2016) *Ley de Zonas Económicas Especiales: polarización y tratados comerciales*, <http://imco.org.mx/economia/40547/>

Ros, Jaime (2016) *¿Cómo salir de la trampa de lento crecimiento y alta desigualdad?*, UNAM/Colmex, México.

Valenti Nigrini, Giovanna (coord.) (2008) *Ciencia, tecnología e innovación*, FLACSO México.