

# Como un suspiro al viento:

la Zona Económica Especial de  
Puerto Chiapas y otros intentos  
de desarrollo imposible



---

Dr. Óscar Peláez Herreros  
(coordinador)



Región  
Transfronteriza  
México  
Guatemala



# Como un suspiro al viento: la Zona Económica Especial de Puerto Chiapas y otros intentos de desarrollo imposible

Dr. Óscar Peláez Herreros  
(coordinador)



cip. centrogeo. biblioteca ing. jorge l. tamayo  
nombres: Peláez Herreros, Óscar, coord.  
título: Como un suspiro al viento: la Zona Económica Especial de Puerto de Chiapas y otros intentos de desarrollo imposible. | Óscar Peláez Herreros, Rigoberto Alfaro Argüello, Jorge Alberto López Arévalo, Julieta Martínez Cuero.  
descripción: Primera edición | Ciudad de México: 2020  
Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial, A.C. |  
Serie: Colección Región Transfronteriza México-Guatemala. (RTMG)  
palabras clave: México-Sureste | Políticas públicas | Programas de desarrollo | Zonas Económicas Especiales (ZEE) | Zona Económica Especial Puerto Chiapas | Desarrollo regional | Desarrollo económico | Desarrollo industrial | Economía | Sociedad.  
clasificación: LC JLI299 OS81c

PROYECTO APOYADO POR EL FORDECYT  
Diseño de portada: Samuel Morales Hernández

Primera edición, 2020

D.R. © 2020, Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial, A.C.  
Contoy 137 Esq. Chemax, Col. Lomas de Padierna, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14240, Ciudad de México  
www.centrogeo.org.mx  
ISBN de la Colección: 978-607-98310-2-8  
ISBN: 978-607-98310-7-3

D.R. © 2020, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Juárez 87, Col. Tlalpan centro, Alcaldía Tlalpan C. P.14000, Ciudad de México  
www.ciesas.edu.mx  
ISBN de la Colección: 978-607-486-570-7  
ISBN: 978-607-486-576-9

D.R. © 2020, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.  
Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, Alcaldía Miguel Hidalgo, C.P. 01210, Ciudad de México.  
www.cide.edu  
editorial@cide.edu  
TW@LibrosCIDE  
ISBN de la Colección: 978-607-8508-87-7  
ISBN: 978-607-8508-93-8

D.R. © 2020, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora  
Calle Plaza Valentín Gómez Farfás 12, Col. San Juan Mixcoac, Alcaldía Benito Juárez, C.P. 03730, Ciudad de México  
Conozca nuestro catálogo en  
www.mora.edu.mx  
ISBN de la Colección: 978-607-8611-72-0  
ISBN: 978-607-8611-80-5

D.R. © 2020, El Colegio de la Frontera Sur Av. Centenario km 5.5, C.P. 77014 Chetumal, Quintana Roo  
www.ecosur.mx  
ISBN de la Colección: 978-607-8767-04-5  
ISBN: 978-607-8767-11-3

La presente publicación fue sometida a un arbitraje doble ciego para garantizar su calidad, originalidad y pertinencia.

Impreso en México  
*Printed in Mexico*

## Directorio de la Colección Editorial RTMG

Dr. José Ignacio Chapela Castañares

Director General, CentroGeo

Dr. Carlos Macías Richard

Director General, CIESAS

Dr. Sergio López Ayllón

Director General, CIDE

Dra. Diana L. Guillén Rodríguez

Directora General, Instituto Mora

Dra. María del Carmen Pozo de la Tijera

Directora General, Ecosur

Dra. Regina Martínez Casas

Coordinadora General de la edición

Dr. Tonatiuh Guillén López

Coordinador de contenidos

Dulce Mariana Gómez Salinas

Editora ejecutiva

## **Comisión Científica de la Colección Editorial RTMG**

Dra. Regina Martínez Casas

Secretaria Técnica

CIESAS

Dra. Julieta Fuentes Carrera

CentroGeo

Dr. Carlos Antonio Heredia Zubieta

CIDE

Dra. Martha Luz Rojas Wiesner

Ecosur

Dra. Mónica Toussaint Ribot

Instituto Mora

## Índice

Introducción: <i>Crónica de una muerte anunciada</i> : Óscar Peláez Herreros . . . . .	9
Condiciones de vida en Chiapas, con especial énfasis en Tapachula y el Soconusco: Óscar Peláez Herreros . . . . .	19
Las Zonas Económicas Especiales de China y México en el contexto de la cuarta transformación: Jorge Alberto López Arévalo . . . . .	59
Principales problemas del proyecto de la zona económica especial de Puerto Chiapas: Óscar Peláez Herreros y Julieta Martínez Cuero . . . . .	93
Revisión crítica de las vocaciones productivas asociadas a la zona económica especial de Puerto Chiapas: Óscar Peláez Herreros . . . . .	121
Elefantes blancos: Rigoberto Alfaro Argüello y Óscar Peláez Herreros . . . . .	151
El desarrollo imposible: el eterno retorno de lo mismo: Óscar Peláez Herreros . .	173
Conclusiones generales: Óscar Peláez Herreros . . . . .	193
Acerca de los autores . . . . .	235





## Introducción

### *Crónica de una muerte anunciada*

*Óscar Peláez Herreros*  
*El Colegio de la Frontera Norte;*  
*de estancia sabática en la Universidad Autónoma de Chiapas*

El proyecto de Zonas Económicas Especiales (ZEE) fue promovido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Su origen se remonta a los años 2012-2016, etapa que culminó con la aprobación de la Ley y del Reglamento de las ZEE (DOF, 2016a y b). Los desarrollos posteriores y los decretos de declaratoria específicos de cada ZEE ya se realizaron en el periodo 2016-2018.

La Ley Federal de ZEE tenía por objeto

regular la planeación, el establecimiento y la operación de Zonas Económicas Especiales para 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, a través del fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población [DOF, 2016a].

Las ZEE se propusieron como elementos para impulsar el crecimiento económico, a modo de polos de desarrollo en los estados más rezagados del país.

El argumento que daba cobertura a esta propuesta era que “existen dos Méxicos: Un México moderno, con altas tasas de crecimiento, orientado al

sector exportador y muy competitivo”, que geográficamente corresponde con la mitad norte del país, y “un México poco desarrollado, con mayor grado de marginación y menor actividad industrial”, en el sur (AFDZEE, 2016). El mapa ilustrativo de esta realidad dicotomizada distinguía con un color la mitad superior de la representación y con otro los estados de Guerrero, Puebla, Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.<sup>1</sup> Seguidamente se mostraba el crecimiento acumulado del producto interno bruto (PIB) per cápita de 1980 a 2014: 9% en el “Sur”, frente a 51% en “Bajío-Frontera”. Y cifras de pobreza, mucho más altas en el sur y sin apenas variación de 1990 a 2014, mientras que en el norte la pobreza descendía en 25%. El consecuente ensanchamiento de la brecha entre regiones se debía “al tipo de actividades que se realizan en el Sur” (AFDZEE, 2016), donde 49.8% de la población ocupada laboraba en restaurantes y alojamientos, servicios diversos y actividades agropecuarias, y solo 9.3% en manufactura, frente a lo que ocurría en la frontera norte, donde los ocupados en manufacturas representaban 24.4%. Las ZEE se encargarían de promover el desarrollo industrial, ausente en el sur del país.

Una versión más elaborada de este razonamiento explicaba los mayores niveles de PIB per cápita y crecimiento macroeconómico de las entidades federativas del norte, el Bajío y el centro del país por los diferenciales de productividad (Peña, 2017: 1), inversión, valor agregado, integración nacional y global (Gutiérrez, 2017), y porque las entidades del sur carecen de industria y no son economías diversificadas, sofisticadas, ni complejas (Hausmann *et al.*, 2015). A ello se sumaba la experiencia de ZEE exitosas en la promoción del desarrollo regional y del crecimiento económico, como “la ZEE de Shenzhen, China, donde el PIB per cápita local ha aumentado más de 150 veces desde su establecimiento, en 1980” (Meade, 2017: 3). En consecuencia, las ZEE se presentaban como “la estrategia para crear nuevos polos industriales en las entidades con mayores rezagos” (Peña, 2017: 1); “su misión esencial es que sirvan para acelerar el desarrollo en regiones rezagadas y desarticuladas de los encadenamientos productivos” (Videgaray, 2017: 7).

---

<sup>1</sup> Véase el capítulo “Las Zonas Económicas Especiales de China y México en el contexto de la cuarta transformación”, mapa 2.

La propuesta inició con tres zonas: Lázaro Cárdenas-La Unión, Coatzacoalcos y Puerto Chiapas. Sus decretos declaratorios fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 29 de septiembre de 2017. A estas zonas tenía que unirse la de Salina Cruz,<sup>2</sup> pero su dictamen sufrió modificaciones retrasando la aprobación del decreto de declaratoria, que finalmente fue publicado el 19 de diciembre de 2017 junto con el de la ZEE de Progreso, en Yucatán. El 18 de abril de 2018 concluyó la serie de decretos con los correspondientes a las ZEE de Tabasco y Campeche. Gutiérrez (2017: 5) hace mención de un dictamen para una ZEE en Puebla, y Sánchez (2018) añade la posibilidad de una ZEE en Hidalgo, pero estas nunca se concretaron.

Con siete ZEE aprobadas, el cambio de sexenio implicó un giro trascendental en la estrategia de las ZEE. El gobierno federal entrante explicaba en su programa electoral que “los proyectos de Zonas Económicas Especiales [...] carecen del acceso geográfico inmediato a mercados” (Morena, 2018: 172) y apostaba por concentrar este tipo de esfuerzos en la creación de una zona económica norte (ZEN) y de un corredor transísmico en Tehuantepec.

La ZEN, que era presentada como “un proyecto de acceso inmediato a un mercado de alto ingreso [...] un proyecto con muy alta probabilidad de éxito” (Morena, 2018: 172), fue aprobada en diciembre de 2018. Su justificación fue que “la zona norte del país [...] ha sido fuertemente afectada por los elevados niveles de violencia y actividad del crimen organizado y por una pérdida de dinamismo en la actividad económica” (DOF, 2018e). Con los estímulos fiscales del decreto se buscaba “mejorar la competitividad frente al mercado de los Estados Unidos de América y así retener al consumidor en el comercio mexicano” (DOF, 2018e). En esencia, estos estímulos consistían en una reducción de la tasa del impuesto sobre la renta (ISR) de 30 a 20%, descenso del impuesto al valor agregado (IVA) de 16 a 8% y duplicación del salario mínimo de 88.36 a 176.72 pesos por día en 43 municipios de la frontera norte.

---

<sup>2</sup> Inicialmente estaban previstas cuatro ZEE: Puerto Chiapas, Lázaro Cárdenas-La Unión, Salina Cruz y Coatzacoalcos; como se desprende de Idom *et al.* (2017: 294), donde además se menciona que “Paraíso, Tab., [...] está en evaluación como un sitio potencial para una posible futura quinta ZEE”. A estas cinco se añadieron las de Progreso y Campeche.

Por su parte, el corredor del istmo de Tehuantepec se destacaba por su “valor estratégico como detonador del proceso de desarrollo de una región de gran potencial económico”, ya que podrá “captar la demanda insatisfecha de transportación de mercancías entre los dos Océanos y constituirse, además, en una vía de salida para los bienes y servicios cuya producción se promueva en la propia región del Istmo” (Morena, 2018: 254). Esta propuesta se superponía claramente con las ZEE de Salina Cruz y de Coatzacoalcos.

Al tiempo, la primera sección de la ZEE de Puerto Chiapas, en el municipio de Tapachula, debía iniciar operaciones a más tardar el 30 de noviembre de 2018 (DOF, 2017a), pero apenas el 4 de noviembre se daba a conocer el nombre de los integrantes del Consejo Técnico (AFDZEE, 2018c), faltaban reglamentos y lineamientos necesarios para el desarrollo de las actividades propias de la zona y, en el mejor de los casos, solo tres empresas habían confirmado su participación (Alegría, 2018), aunque, según otras fuentes, estas empresas eran a lo sumo dos (AFDZEE, 2018b).

A principios de marzo de 2019 José Antonio Torriello, integrante del Consejo Técnico de la ZEE de Puerto Chiapas y presidente de la Coparmex Costa Chiapas, declaraba que el gobierno federal entrante no se sentía cómodo con las ZEE: “No las digieren, no les gustan o las están analizando” (Hernández, 2019). A finales de ese mismo mes Rafael Marín Mollinedo, encargado del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, admitía que la SHCP estaba analizando si el proyecto de las ZEE continuaba o desaparecía, y que en un plazo de dos meses se daría a conocer la resolución (Ayala, 2019). El motivo para reevaluar el programa era que operar siete ZEE en el país imposibilita el desarrollo económico, “porque compiten entre sí las entidades y no hay ingresos suficientes para el Servicio de Administración Tributaria”. Esta decisión estaría avalada por expertos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo,<sup>3</sup> que habrían criticado la dispersión de esfuerzos para la promoción del desarrollo, recomendando el establecimiento de una o dos ZEE, como máximo (Ayala, 2019; González, 2019).

---

<sup>3</sup> No obstante, debe mencionarse que varias partes de los dictámenes de las ZEE se basaron en estudios del Banco Mundial, y que el Banco Interamericano de Desarrollo también participó en la propuesta inicial de ZEE, como destaca Gutiérrez (2017: 5).

En la conferencia de prensa matutina del 25 de abril de 2019 Andrés Manuel López Obrador, presidente de la república, dio a conocer que el programa de ZEE desaparecía “totalmente”, explicando que la propuesta de ZEE “era para supuestamente ayudar, pero nunca hicieron nada por ayudar; hicieron negocios, compraron terrenos y derrocharon recursos” (López Obrador, 2019). Marín Mollinedo precisó que el proyecto de ZEE “quedará formalmente enterrado con un decreto presidencial”, pero que “se creará una zona libre con seis parques industriales a lo largo del istmo de Tehuantepec” (González, 2019). Esta zona consistiría en una franja de 20 kilómetros de ancho en torno al trazado del ferrocarril, de unos 300 kilómetros de longitud. Está previsto modernizar la infraestructura férrea y portuaria del istmo, rediseñar y fortalecer las redes de vías terrestres y de telecomunicaciones, otorgar incentivos fiscales similares a los de la ZEN y rebajas en las tarifas eléctricas, todo ello con el fin de facilitar la instalación de empresas en parques industriales localizados, previsiblemente, en Ixtepec o Matías Romero, Oaxaca, y en Acayucan o Sayula, Veracruz (Morena, 2018: 262). La conclusión es clara: durante el sexenio 2018-2024 los esfuerzos para promover el desarrollo de las regiones más rezagadas del país mediante incentivos fiscales a la industrialización y zonas libres se concentrarán en el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec. La ZEE de Puerto Chiapas queda abortada, como se desprende del decreto derogatorio publicado el 19 de noviembre de 2019 (DOF, 2019).

El presente libro es fruto de la investigación realizada como parte del proyecto Región transfronteriza México-Guatemala: dimensión regional y bases para su desarrollo integral (primera fase, 2017-2018), con financiamiento del Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (Fordecyt). De manera específica, el libro analiza en detalle las principales características de la estrategia de ZEE, detectando deficiencias que, en última instancia, no favorecieron su continuidad. Para ello, atiende a la propuesta de ZEE en su conjunto, pero presta especial atención al caso concreto de Puerto Chiapas, sus problemas y relaciones con Centroamérica. Esto permite profundizar en el conocimiento de inconvenientes surgidos al tratar de poner en práctica el proyecto. Además, resalta que la experiencia de Puerto Chiapas

se asemeja en varios sentidos a intentos precedentes de inducir cambios estructurales en la región; comparte características en su diseño e implementación que abocan a un mismo resultado. Por ello es pertinente y necesario revisar estas otras experiencias que, al querer olvidarse, están condenadas a repetirse en versiones más o menos sofisticadas, modernizadas, o aparentemente innovadoras, pero con una misma esencia “multiplicada en los espejos del tiempo” (Borges, [1936] 1974: 357).

El libro inicia con un capítulo dedicado al análisis de las condiciones de vida en Chiapas, centrándose en la región del Soconusco y el municipio de Tapachula, donde se localiza la ZEE de Puerto Chiapas. Ello es relevante porque el programa de ZEE se estableció con el propósito de ayudar a reducir la pobreza y promover el desarrollo y el crecimiento económico de poblaciones con estas necesidades. En ese capítulo se revisan y comentan los resultados de un amplio conjunto de indicadores de bienestar que abarcan desde las líneas de pobreza hasta las medidas absolutas, pasando por índices sintéticos, como los índices de marginación, rezago social y desarrollo humano, o las cifras de pobreza multidimensional. Además, se recurre a varios niveles de desagregación territorial y se atiende a la dinámica de estas medidas a lo largo del tiempo. Esto contrasta con el primer requisito que establece la Ley federal (DOF, 2016a), en su artículo 6, para el establecimiento de una ZEE: una medida (la incidencia de pobreza extrema), con un único nivel de desagregación territorial (entidades federativas), en un único instante de tiempo (la fecha de la emisión del Dictamen). La comparación de la gama de indicadores propuestos con el valor reglamentado revela problemas e inconsistencias en la puesta en práctica de la ley. Asimismo, evidencia que el establecimiento de la ZEE de Puerto Chiapas pudiera haber sido adecuado, al ubicarse en un estado con graves rezagos, pero en un entorno cercano no tan deprimido y con cierto potencial de desarrollo. El mayor problema en este sentido hubiese sido la competencia de las otras seis ZEE, caracterizadas por mejores condiciones de partida.

El segundo capítulo incide en el hecho de que el proyecto de las ZEE fue concebido por el gobierno de Enrique Peña Nieto a partir de la experiencia china con el fin de impulsar las potencialidades de las regiones más rezagadas del país

y reducir el atraso que padecen. Al inicio del mismo hubo un fuerte vínculo con los puertos del Pacífico, donde se concentró el desarrollo de las ZEE: Lázaro Cárdenas, Puerto Chipas y el corredor Salina Cruz-Coatzacoalcos. Posteriormente, esta posición estratégica se debilitó al aprobarse las ZEE del golfo. No obstante, con el cambio de gobierno, se declaró el fin del proyecto rescatando solo la idea del istmo de Tehuantepec. El capítulo se centra en el análisis de la figura de las ZEE y en la comparación del contexto macroeconómico actual con el que enfrentaron las zonas de China en sus distintas fases. Se encuentran diferencias destacadas en los procesos de apertura comercial iniciados por ambas economías hace ya cuatro décadas. Estas diferencias ayudan a explicar los distintos ritmos de crecimiento y relaciones comerciales que cada país mantiene con los Estados Unidos, en las que China se ha ido posicionando como un actor relevante hasta el punto de que el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (TMEC) incluye una cláusula dirigida al país asiático.

El tercer capítulo expone y analiza una serie de problemas asociados al proyecto de ZEE y en específico al caso de Puerto Chiapas. La revisión y comparación de la normatividad aprobada y de las condiciones histórico-estructurales prevalecientes en la región permiten descubrir fricciones en la implementación de una propuesta que no tuvo en cuenta algunas singularidades del área, o que quiso obviarlas. Prestando atención a la situación de Puerto Madero y su entorno, se detectan problemas de infraestructura, de transporte de suministros y mercancías, de acceso a servicios necesarios para la actividad industrial, incentivos mal diseñados o insuficientes, dificultades para articular las actividades de la zona con las ya existentes en la región y generar encadenamientos productivos, incertidumbre en cuanto a disponibilidad de mano de obra calificada, problemas sociales no resueltos agravados por el tránsito de migrantes internacionales y descoordinación entre los distintos niveles de gobierno y con la iniciativa privada.

Las vocaciones productivas asignadas a la ZEE de Puerto Chiapas fueron otro aspecto controversial y problemático del proyecto. La AFDZEE (2017) se limitaba a señalar que “se identificaron ciertas vocaciones productivas a desarrollar en la Zona; la Agroindustria, la industria Eléctrica-Electrónica, Pulpa y



Papel y Autopartes”. No se ofrecía ninguna explicación acerca de las mismas, ni del procedimiento seguido para su identificación. Tampoco figuraban en el decreto declaratorio de la zona, a diferencia de lo que sí ocurría en otros casos. Únicamente con la publicación de los dictámenes y sus anexos se pudo conocer la metodología utilizada para la selección de estos sectores. El cuarto capítulo del libro analiza la cuestión en profundidad, descubriendo inconsistencias y arbitrariedades en los procedimientos, destacando que los métodos cambiaron de los primeros a los últimos dictámenes realizados, que no se tuvieron en cuenta los costos de transporte al analizar las ventajas competitivas de las zonas, o que los resultados incumplieron los criterios que el mismo documento establecía para su obtención.

El quinto capítulo argumenta que el problema de la ZEE de Puerto Chiapas como proyecto carente de éxito no es una novedad en la región. En los últimos años el estado ha acumulado varias propuestas que han fracasado como intentos por avanzar hacia el progreso, la modernización o el desarrollo. Al revisar estas experiencias se encuentran características comunes, cuyos patrones se hacen evidentes al describir y analizar los casos de Puerto Chiapas, la planta de biodiésel en Tapachula, los programas Prodesis y ProÁrbol, o el proyecto de ciudades rurales sustentables.

El sexto capítulo explica que la concepción del tiempo es distinta en las sociedades tradicionales que en las sociedades urbanas modernas; cambia según la población viva, o no, en contacto con la naturaleza y dependa de ella. Las sociedades tradicionales tienen una visión cíclica de los acontecimientos. Las sociedades urbanas, una percepción fundamentalmente lineal. Se argumenta que los conceptos de crecimiento y desarrollo surgen en la segunda perspectiva y que no son directamente aplicables en la primera. Este hecho se constituye en factor clave para explicar el fracaso recurrente de los programas que buscan impulsar el crecimiento, abatir los rezagos y estrechar las brechas existentes en términos de desarrollo.

El conjunto de estos seis capítulos pretende ofrecer una visión amplia de los problemas vinculados a la falta de desarrollo en el sureste de México, más concretamente en Chiapas. Para ello, recurren a diversas estrategias metodológicas

que contribuyen al análisis crítico de las políticas públicas implementadas para promover la modernización. El proyecto de ZEE sirve como ejemplo básico. Sucesivamente, los distintos capítulos van calculando índices de condiciones de vida, revisan el contexto macroeconómico y lo comparan con el de otros países que apostaron por las ZEE, sistematizan información recabada mediante entrevistas, revisión bibliográfica y análisis de la normatividad aprobada, retoman las experiencias de propuestas similares, para acabar cuestionando los fundamentos de los conceptos de crecimiento y desarrollo. Solo cabe desear que la información contenida en las siguientes páginas, generada en el marco del proyecto Región transfronteriza México-Guatemala: dimensión regional y bases para su desarrollo integral (primera fase, 2017-2018), sea útil e incida positivamente en el bienestar de la población.



# Condiciones de vida en Chiapas, con especial énfasis en Tapachula y el Soconusco

*Óscar Peláez Herreros*

*El Colegio de la Frontera Norte;*

*de estancia sabática en la Universidad Autónoma de Chiapas*

## Introducción

El conocimiento de las características de las sociedades, así como de su evolución a lo largo del tiempo, resulta esencial para comprender sus potencialidades, problemas y necesidades y poder paliar estas últimas mediante la aplicación de políticas específicas diseñadas para ello. El proyecto de Zonas Económicas Especiales (ZEE) se propuso como un cambio en la esencia misma de estas políticas, como tránsito desde la “estrategia asistencialista, centrada en la entrega de subsidios, a una política moderna e innovadora, enfocada en el acceso a incentivos productivos” (Peña, 2017: 2).<sup>1</sup> Así se establece desde el artículo 1 de la Ley federal de ZEE, que

tiene por objeto [...] regular la planeación, el establecimiento y la operación de Zonas Económicas Especiales para impulsar el crecimiento económico sostenible que, entre otros fines, reduzca la pobreza, permita la provisión de servicios básicos

---

<sup>1</sup> No obstante, un cambio muy similar desde “programas de corte asistencial a programas de desarrollo productivo” ya se había argumentado en 2007 para justificar el proyecto de ciudades rurales sustentables (CRS) en Chiapas (Reyes y López, 2011: 149). La tercera sección del capítulo “Elefantes blancos” aborda este caso de las CRS.

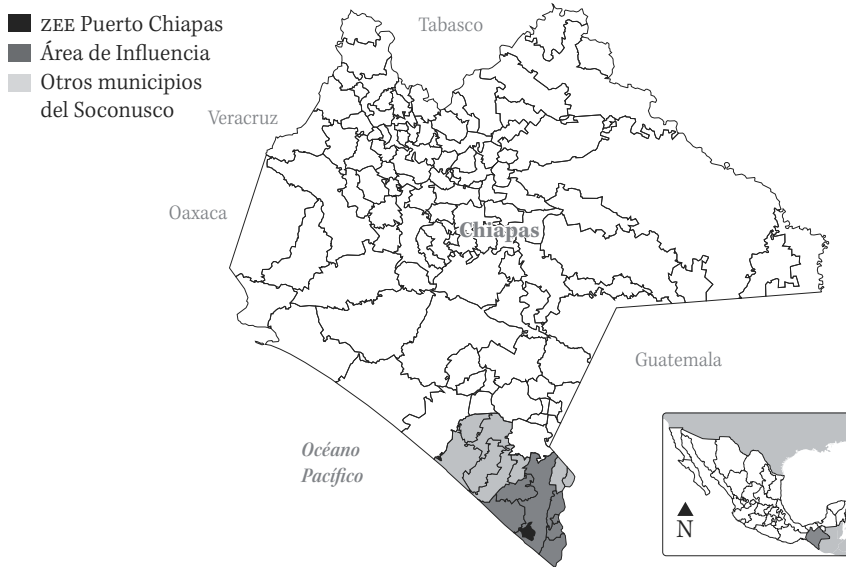
y expanda las oportunidades para vidas saludables y productivas, en las regiones del país que tengan mayores rezagos en desarrollo social, a través del fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población [DOF, 2016a].

Específicamente, en el decreto de declaratoria correspondiente se considera que “el objetivo esencial de la Zona Económica Especial de Puerto Chiapas es contribuir al abatimiento de la desigualdad y a cerrar las brechas de desarrollo en el Estado de Chiapas, a partir de acciones que promuevan el crecimiento económico sostenible y equilibrado de los municipios ubicados en el Área de Influencia, y que genere empleos y oportunidades productivas para su población” (DOF, 2017a).

Estaba previsto que la ZEE de Puerto Chiapas se localizara en el municipio de Tapachula, junto a la costa, anexa a la localidad de Puerto Madero y al recinto portuario que le da nombre. Contaba con una superficie de 8 611.55 hectáreas (DOF, 2017a) que representaban 28% de la extensión total del municipio. Con fundamento en el artículo 8 de la ley (DOF, 2016a), a la ZEE se le asoció un área de influencia (AI) formada por los municipios de Tapachula, Tuxtla Chico, Metapa, Frontera Hidalgo, Suchiate, Mazatán y Huehuetán.<sup>2</sup> Estos siete municipios, junto con Acacoyagua, Acapetahua, Cacahoatán, Escuintla, Huixtla, Tuzantán, Unión Juárez y Villa Comaltitlán, integran el Soconusco, una de las 15 regiones socioeconómicas del estado de Chiapas (mapa 1).

---

<sup>2</sup> La SHCP (2017a: 42) explica que el área de influencia es una “figura innovadora no prevista en otros ordenamientos a nivel internacional en la materia que busca potenciar los beneficios de las ZEEs y evitar que se conviertan en un enclave en la región sin generar derramas económicas y sociales a la misma”.

**Mapa 1. Localización de la ZEE, del AI y de la región del Soconusco en Chiapas**

Fuente: Elaboración propia con información del DOF (2017a).

Como se ha mencionado, el proyecto de las ZEE pretendía impulsar “el crecimiento económico sostenible, sustentable y equilibrado de las regiones del país que tengan mayores rezagos en desarrollo social” (DOF, 2016a: art. 6). En relación con ello, el objetivo de este primer capítulo es revisar esas condiciones de vida a partir del análisis de un amplio conjunto de indicadores y atendiendo a su evolución a largo plazo. Esto supone una diferencia relevante con el planteamiento operativo de la normatividad de las ZEE, que solo atiende al porcentaje de población en situación de pobreza extrema en cada estado a la fecha de la emisión del Dictamen. Considerar otros indicadores permite incorporar distintos matices y niveles de desagregación territorial; facilita, por ejemplo, un conocimiento más preciso de variables de educación, condiciones de las viviendas o ingreso de los hogares en los diferentes municipios. Por su parte, atender al largo plazo

aporta información para comprender las dinámicas estructurales del problema, superando el momento reciente pero aislado, reuniéndolo con el pasado del que proviene, con la historia que lo engendró, de la que depende y que lo explica.

Desde hace algunos años diversas instituciones nacionales e internacionales vienen realizando un notable esfuerzo para sistematizar la información existente, recabar nuevos datos y generar indicadores que ayuden a identificar y conocer con mayor precisión las condiciones de vida de los habitantes de las distintas unidades territoriales del país. En la actualidad los indicadores más destacados son: los porcentajes de población en situación de pobreza multidimensional, alimentaria, de capacidades y de patrimonio, así como el índice de rezago social (IRS) del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); el índice de marginación (IM) del Consejo Nacional de Población (Conapo), y el índice de desarrollo humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de México. En el caso específico de Chiapas, todos estos indicadores muestran condiciones de vida inferiores al promedio nacional. Por ejemplo, el IRS clasifica a Chiapas como la tercera entidad con mayor rezago social en 2015 (Coneval, 2016), el IM la sitúa como la segunda con mayor marginación (Conapo, 2016), y la pobreza multidimensional la señala con el mayor porcentaje de población en pobreza extrema del país (Coneval, 2017a). El municipio de Tapachula, sin embargo, tiende a mostrar condiciones de vida bastante mejores.

A continuación se presentan resultados en detalle de estos indicadores para Chiapas, para el municipio de Tapachula, los que conforman el AI de la ZEE, y el Soconusco. Se inicia por las líneas de pobreza, el más sencillo y el primero de estos indicadores en ser propuesto. Se argumentan las virtudes y limitaciones de esta técnica hasta desembocar en el segundo apartado, que se dedica a indicadores sintéticos, como son IDH, IM e IRS. Posteriormente se abunda en las cifras de pobreza multidimensional, que combinan el enfoque de líneas de pobreza con el de carencias sociales. El cuarto apartado completa la exposición con indicadores absolutos, frente a los relativos de secciones precedentes. Por último, se presenta un apartado de conclusiones que recapitula los aspectos más relevantes.

## Líneas de pobreza

Desde su mismo origen, la economía aparece ligada a la satisfacción de necesidades. Aristóteles, quien fuera uno de los primeros pensadores de este campo, concebía la economía como la parte de la ética que se ocupaba de la administración del patrimonio. En su planteamiento, la riqueza era un medio para alcanzar un fin: el bienestar valorado en términos de felicidad.

Este significado permaneció en la filosofía moral hasta el siglo XVIII. Adam Smith, por ejemplo, recurre a la siguiente cita de Cantillon ([1755] 1950: 13): “En sí misma, la riqueza no es otra cosa que los alimentos, las comodidades y las cosas superfluas que hacen agradable la vida”, para afirmar: “Todo hombre es rico o pobre según el grado en que pueda gozar de las cosas necesarias, convenientes y gratas de la vida” (Smith, [1789] 1984: 31). Tanto Ricardo ([1821] 1987: 205) como Malthus ([1836] 1977: 252) abren con esta frase de Smith sus respectivos comentarios acerca de la distinción entre riqueza y valor. No obstante, la medición de ambos términos acabaría confundándose en las décadas siguientes.

El origen de las líneas de pobreza como técnica para cuantificar el acceso de la población a recursos se sitúa en las investigaciones de Booth (1889 y 1891) y Rowntree (1901) para Londres y York, respectivamente. En estas se calcula el nivel de renta necesario para que una persona cubra sus necesidades básicas de vida, lo que permite clasificar a los individuos (o, por lo general, a las familias) como pobres bajo el criterio de que su renta estimada sea inferior a ese nivel. La sencillez conceptual y de cálculo de esta medida ha favorecido que sea utilizada aún en la actualidad.

En el caso específico de México, hasta 2014 el Coneval estimó tres líneas diferentes de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio, a partir de las cuales computaba los porcentajes de población que se encontraba bajo cada



una de ellas en las entidades federativas y municipios del país.<sup>3</sup> Desde entonces empezó a reportar, como pobreza de ingresos, los porcentajes de población situada bajo las líneas de bienestar (LB) y de bienestar mínimo (LBM), que son semejantes a las de pobreza patrimonial y alimentaria, respectivamente, pero que forman parte de la metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza (Coneval, 2018).<sup>4</sup>

Desde que se dispone de datos, 1990, hasta la actualidad, Chiapas siempre ha clasificado como la entidad federativa con mayor porcentaje de habitantes en situación de pobreza, ya se mida con las líneas de la pobreza multidimensional o con cualquiera de las tres anteriores. Las cifras del estado más que duplican al promedio nacional. La región del Soconusco muestra cifras de pobreza menores a las de Chiapas, que además han tendido a reducirse con el transcurso del tiempo más rápido que las del estado (cuadros 1 y 2). La brecha existente en 1990, menor a los cuatro puntos porcentuales, se ha ampliado a más de 10 en la pobreza alimentaria debido a la buena evolución del Soconusco durante todo el periodo, a diferencia de lo ocurrido en Chiapas y en el país, que incluso incrementaron sus porcentajes de pobreza durante la década de los noventa.

---

<sup>3</sup> Según el Coneval (2018), se encuentran en situación de pobreza alimentaria aquellas personas que no tienen capacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si hicieran uso de todo el ingreso disponible en su hogar en comprar solo los bienes de dicha canasta. De modo semejante, la pobreza de capacidades se define como la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines. Análogamente, están en situación de pobreza de patrimonio aquellos cuyo ingreso disponible no es suficiente para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar se utilice exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

<sup>4</sup> Según el *DOF* (2010), la LB “permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias)”. Por su parte, la LBM “permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada”.

**Cuadro 1. Porcentajes de población en pobreza alimentaria (1990-2010) y con ingreso inferior a la LBM (2010-2015)**

	% de población en pobreza alimentaria			% de población con ingreso inferior a la LBM	
	1990	2000	2010	2010	2015
<b>Tapachula</b>	33.39	33.71	32.97	30.96	21.56
<b>Área de influencia</b>	39.16	37.05	34.52	33.93	24.10
<b>Soconusco</b>	42.46	41.87	37.76	37.93	28.18
<b>Chiapas</b>	46.15	53.33	48.58	50.89	44.62
<b>Nacional</b>	23.70	24.10	18.83	19.40	18.40

Fuente: Elaboración propia con datos del Coneval (2012 y 2017b) y de los Censos de población de 1990, 2000 y 2010 del INEGI.

**Cuadro 2. Porcentajes de población en pobreza patrimonial (1990-2010) y con ingreso inferior a la LB (2010-2015)**

	% de población en pobreza patrimonial			% de población con ingreso inferior a la LB	
	1990	2000	2010	2010	2015
<b>Tapachula</b>	67.29	68.29	68.92	70.05	60.51
<b>Área de influencia</b>	71.38	69.35	70.27	72.32	63.45
<b>Soconusco</b>	73.93	72.48	73.16	75.26	67.25
<b>Chiapas</b>	75.09	79.07	78.12	80.85	75.21
<b>Nacional</b>	53.23	53.60	51.25	52.00	51.71

Fuente: Elaboración propia con datos del Coneval (2012 y 2017b) y de los Censos de población de 1990, 2000 y 2010 del INEGI.

Tapachula suele ser el municipio de la región con menores porcentajes de pobreza, aunque esto no ocurre todos los años ni con todas las medidas. Metapa también muestra cifras de pobreza relativamente bajas, lo mismo que Tuxtla Chico en los años más recientes. Por lo general los municipios del AI disfrutaban de mejores condiciones de vida que el resto del Soconusco. Específicamente, Tapachula no presenta niveles de pobreza por ingresos excesivamente alarmantes. En 2015 solo 21.56% de sus residentes reportaba ingresos inferiores a la LBM, situándose en el puesto 782 de los municipios del país con menor incidencia en cuanto a escasez de ingresos. En Chiapas únicamente tres de los 118 municipios reportaron porcentajes menores. Uno de ellos, Tuxtla Gutiérrez, con solo 15.01% de población por debajo de la LBM. No obstante, las cifras de Tapachula son bastante mejores que las de, por ejemplo, San Cristóbal de Las Casas (30.18%) o Comitán de Domínguez (30.02%), y se sitúan a la par de las de Chilpancingo de los Bravo (21.52%), Guerrero, o Toluca (20.38%), Estado de México (Coneval, 2017b).

Las líneas de pobreza son fáciles de calcular e interpretar al recurrir exclusivamente al concepto de ingreso, pero adolecen de ciertas limitaciones. Una de estas es que se estiman a partir de una canasta tipo, distinguiendo únicamente entre áreas urbanas y rurales. Como argumenta Atkinson (1974: 48), no hay justificación para que las líneas de pobreza sean genéricas para todo el territorio nacional. Quizá también deberían diferenciarse entre regiones. Townsend (1979a y 1993) apunta que las líneas incluso tendrían que depender de las características de los individuos, ya que, por ejemplo, las necesidades nutricionales varían con la edad, el sexo, la ocupación, la actividad física o el clima.

Por su parte, Sen (1992) argumenta que la clasificación a partir de líneas no atiende a la magnitud del déficit de ingresos de quienes están bajo un determinado nivel de pobreza. No importa si una familia cae precisamente bajo la línea o muy lejos de ella padeciendo hambre y miseria extremos. En cualquiera de los casos clasifica como pobre, sin mayores matices. Además, se trata de medidas insensibles a la distribución del ingreso entre los pobres así como a las transferencias de renta desde estos hacia los ricos.

Estas cuestiones, que restringen la capacidad analítica de las líneas de pobreza, han llevado a complementarlas con otros indicadores que incorporan dimensiones adicionales del bienestar, no quedándose en una mera valoración pecuniaria de la renta de las familias.

### **Índices sintéticos de bienestar: IDH, IM, IRS**

En la década de 1980, Sen (1979, 1983, 1985a y b, entre otros) recuperó para la ciencia económica las reflexiones éticas y sobre el bienestar que habían permanecido en el cuerpo de la filosofía moral hasta el siglo XVIII. Su argumento era que el nivel de vida de las personas queda determinado por sus capacidades y no por los bienes que poseen ni por la utilidad que obtienen de ellos. La crítica de Sen no se dirigía a la herramienta de medición, sino al concepto de pobreza implícito.

Dado que la conversión del ingreso en capacidades básicas varía de manera significativa entre individuos, debido a la edad, la localización o la epidemiología, Sen propuso definir la pobreza en términos de privación de las capacidades. Desde esta perspectiva, lo que determina el nivel de vida es la facultad de realizar acciones, resultando la pobreza un concepto multidimensional que refleja la incapacidad de las personas para vivir una vida tolerable. Y esto es relevante, porque aceptar la multidimensionalidad implica admitir que la solución a la pobreza no llega por el mero aumento del ingreso, sino por todos los factores que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) basó su paradigma del desarrollo humano en esta conceptualización, haciéndola operativa a través del IDH. En palabras del PNUD (1990: 33): “El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente”. En su primera versión, de 1990, el IDH partía de la experiencia del Índice de Calidad de Vida Física (ICVF) de Morris (1979), que consideraba tres variables: mortalidad infantil, esperanza de vida al año y alfabetismo, y las combinaba en un índice sencillo no ponderado (PNUD, 1990: 225).

Para la construcción del IDH se utilizaba la esperanza de vida, la tasa de alfabetismo adulto y el logaritmo del producto interno bruto (PIB) per cápita ajustado al poder adquisitivo. Cada una de estas tres variables se indexaba en el rango 0-1 en función de los valores mínimo y máximo observados, calculándose el IDH como la media aritmética de estos tres índices parciales (PNUD, 1990: 232).

Con el transcurso del tiempo, el IDH ha ido acumulando algunas modificaciones que han afectado su forma de cálculo, pero no su esencia. En su versión más reciente sigue considerando tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno, pero medidas a través de cuatro variables: esperanza de vida al nacer, años promedio de escolaridad, años esperados de escolaridad y el logaritmo del ingreso nacional bruto per cápita ajustado al poder adquisitivo. El IDH se obtiene como la media geométrica de los índices de cada dimensión (PNUD, 2018).

La aceptación que tuvo este indicador, conceptual y algebraicamente sencillo, pero que superaba la estimación pecuniaria y ampliaba al campo interdisciplinar el análisis de la pobreza, el desarrollo y el bienestar, favoreció su aplicación más allá de los informes mundiales, desagregados a nivel de países, que el PNUD ha venido elaborando con periodicidad anual. En México, por ejemplo, el IDH se ha calculado para las entidades federativas (PNUD, 2016) y los municipios del país (PNUD, 2014). Además ha servido de respaldo al diseño y difusión de otras medidas de resumen.

Entre estas últimas destaca el IM, que desde su primera publicación en 1994, con datos del Censo de 1990 (Conapo, 1994), es el indicador que en México acumula un recorrido histórico más amplio. Desde entonces ha venido actualizándose cada cinco años para las entidades federativas y los municipios del país a partir de la información de los censos y conteos de población consecuentes (Conapo, 1998; Ávila *et al.*, 2001; Anzaldo y Prado, 2006; De la Vega *et al.*, 2011; Téllez *et al.*, 2016). Asimismo, el Conapo ha calculado el IM para las localidades y las áreas urbanas con datos de los años 2000, 2005 y 2010 (Ávila *et al.*, 2002; Solís y Zúñiga, 2002; Anzaldo y Prado, 2007 y 2009; De la Vega *et al.*, 2012; Téllez *et al.*, 2012).

En la actualidad, la relevancia del IM trasciende el campo académico al ser uno de los indicadores que se utiliza para identificar las zonas de atención

prioritaria (ZAP), que tienen acceso a determinados fondos y programas gubernamentales para el combate a la marginación y la potenciación del desarrollo (DOF, 2018d). Además, las virtudes de su técnica de cómputo llevaron a que el Coneval empezara a calcular un índice propio con características similares: el IRS.

Tanto el IM como el IRS reducen la dimensionalidad del problema de estudio de nueve y 11 variables observables, respectivamente, a una sola variable hipotética o latente (no observable) a la que se asigna el nombre de “índice de marginación” o “índice de rezago social”, según el caso.<sup>5</sup> Para operar esta reducción se recurre a la técnica de componentes principales, mediante la cual las  $j$  variables observadas se transforman en  $j$  componentes principales que, en conjunto, tienen la misma capacidad explicativa que las  $j$  variables originales. La ventaja es que las componentes están ordenadas según su importancia, de manera que si las variables originales correlacionan fuertemente entre sí, la primera componente principal (incorrelacionada con las demás componentes principales) concentra la mayor parte de la información de las variables originales, siendo esto lo que hace posible la reducción de dimensiones sin apenas pérdida de información relevante.

---

<sup>5</sup> Las nueve variables que incorpora el IM a nivel de entidades federativas y municipios son los porcentajes de: 1) población de 15 años o más analfabeta, 2) población de 15 años o más sin primaria completa, 3) ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado, 4) ocupantes en viviendas sin energía eléctrica, 5) ocupantes en viviendas sin agua entubada, 6) viviendas con algún nivel de hacinamiento, 7) ocupantes en viviendas con piso de tierra, 8) población en localidades con menos de 5 000 habitantes y 9) población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos. Como indica el Conapo (1994: 17-21), estas variables se agrupan en cuatro dimensiones: educación (variables 1 y 2), condiciones de la vivienda (variables 3 a 7), distribución de la población (8) e ingresos (9). Por su parte, las 11 variables del IRS a nivel de entidades federativas y municipios son los porcentajes de: 1) población de 15 años o más analfabeta, 2) población de seis a 14 años que no asiste a la escuela, 3) población de 15 años y más con educación básica incompleta, 4) población sin acceso a servicios de salud, 5) viviendas con piso de tierra, 6) viviendas que no disponen de excusado o sanitario, 7) viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública, 8) viviendas que no disponen de drenaje, 9) viviendas que no disponen de energía eléctrica, 10) viviendas que no disponen de lavadora y 11) viviendas que no disponen de refrigerador.

En los casos específicos del IM y el IRS, las variables observadas tienden a correlacionar fuertemente. Allí donde los indicadores de educación muestran valores más preocupantes, las condiciones de vivienda y de ingreso también tienden a ser peores. Por ello, la reducción de  $j$  variables a una componente se realiza a costa de una pérdida de información pequeña, cuya cuantía, además, es conocida a partir de los autovalores de la matriz de covarianzas de los datos. De este modo, el IM y el IRS consiguen aglutinar en un único valor la mayor parte de la información contenida en las  $j$  variables que los conforman, facilitando la aproximación a una realidad mucho más compleja.

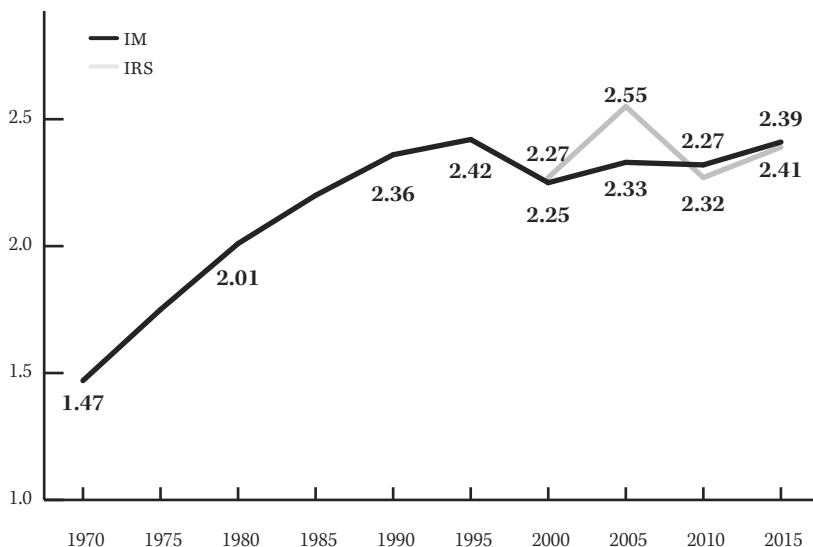
Debido a la técnica utilizada, el IM y el IRS se calculan como la suma ponderada de las  $j$  variables observadas una vez estandarizadas.<sup>6</sup> En este sentido, ambos índices se asemejan al IDH, especialmente antes de las modificaciones incorporadas por este último en 2010, cuando se dejó de calcular como la media aritmética de los índices parciales para obtenerse como la media geométrica. No obstante, el IM y el IRS presentan una clara ventaja sobre el IDH, y es que las ponderaciones que utilizan en sus cálculos son óptimas en el sentido de que hacen máxima la variabilidad observada que los índices llegan a explicar, frente a las ponderaciones fijas y arbitrarias del IDH.

El procedimiento de cómputo del IM y del IRS lleva a que los valores obtenidos para cada conjunto de datos tengan un promedio igual a cero y una varianza unitaria. Valores negativos indican que la marginación o el rezago son menores a la media, mientras que valores positivos son señal de niveles de marginación o rezago superiores al promedio. Chiapas siempre ha sido de los estados con mayor marginación y rezago social del país. Específicamente en los años 1990, 1995 y 2000 fue la entidad con IM más alto, y en 2000 y 2005 la de mayor IRS de la federación. Desde 1970 hasta la actualidad siempre ha clasificado entre los tres estados con mayores niveles de marginación y rezago, y con tendencia a alejarse del promedio, como se observa en la gráfica 1.

---

<sup>6</sup> Las variables se estandarizan (restando la media aritmética y dividiendo por la cuasidesviación estándar) con el fin de evitar que aquellas con mayores valores numéricos dominen el comportamiento de las demás. Con ello se consigue que todas las variables tengan el mismo peso en el cálculo de las componentes principales.

**Gráfica 1. IM (1970-2015) e IRS (2000-2015) de Chiapas**



Fuente: Elaboración propia con datos de Aparicio (2004), el Conapo (2016) y el Coneval (2016).

Una vez que se conocen los valores del IM y del IRS, tanto el Conapo como el Coneval transforman la información cuantitativa arrojada por los índices en información cualitativa expresada en “grados” de marginación o rezago social. Mediante la técnica de estratificación óptima, desarrollada por Dalenius y Hodges (1957 y 1959), las entidades federativas y municipios se segregan y clasifican en uno de cinco grupos de rezago o marginación: “muy alto”, “alto”, “medio”, “bajo” o “muy bajo”. Chiapas siempre ha clasificado en la categoría de “muy alto”, tanto en rezago social como en marginación.

Los municipios del Soconusco, sin embargo, no presentan cifras tan altas en estos indicadores. Tapachula muestra niveles sistemáticamente mejores que el promedio municipal del país. Metapa, Acacoyagua, Cacahoatán, Huixtla y Unión Juárez también disfrutaban de valores negativos en el IRS en 2015 (cuadro 4).



Y ninguno de los municipios del Soconusco califica nunca en marginación o rezago “muy alto”, pero tampoco “muy bajo”.

**Cuadro 3. IM de los municipios del Soconusco, 1990-2015**

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
<b>Tapachula</b>	-0.59	-0.48	-0.55	-0.44	-0.44	-0.58
<b>Frontera Hidalgo</b>	0.67	0.57	0.64	0.52	0.45	0.58
<b>Huehuetán</b>	0.69	0.63	0.56	0.58	0.73	0.51
<b>Mazatán</b>	0.74	0.50	0.72	0.63	0.75	0.82
<b>Metapa</b>	-0.02	-0.18	0.03	0.13	0.08	0.00
<b>Suchiate</b>	0.29	0.43	0.29	0.46	0.62	0.58
<b>Tuxtla Chico</b>	0.58	0.75	0.39	0.43	0.34	0.30
<b>Acacoyagua</b>	0.82	0.40	0.49	0.49	0.38	0.24
<b>Acapetahua</b>	0.76	0.47	0.57	0.68	0.87	0.74
<b>Cacahoatán</b>	-0.09	0.03	-0.03	0.10	0.01	0.09
<b>Escuintla</b>	0.31	0.24	0.37	0.60	0.54	0.31
<b>Huixtla</b>	-0.30	-0.24	-0.23	-0.15	0.01	0.14
<b>Villa Comaltitlán</b>	0.80	0.66	0.74	0.77	0.92	0.73
<b>Tuzantán</b>	0.73	0.28	0.61	0.71	0.75	0.62
<b>Unión Juárez</b>	0.16	0.21	0.20	0.31	0.22	0.42

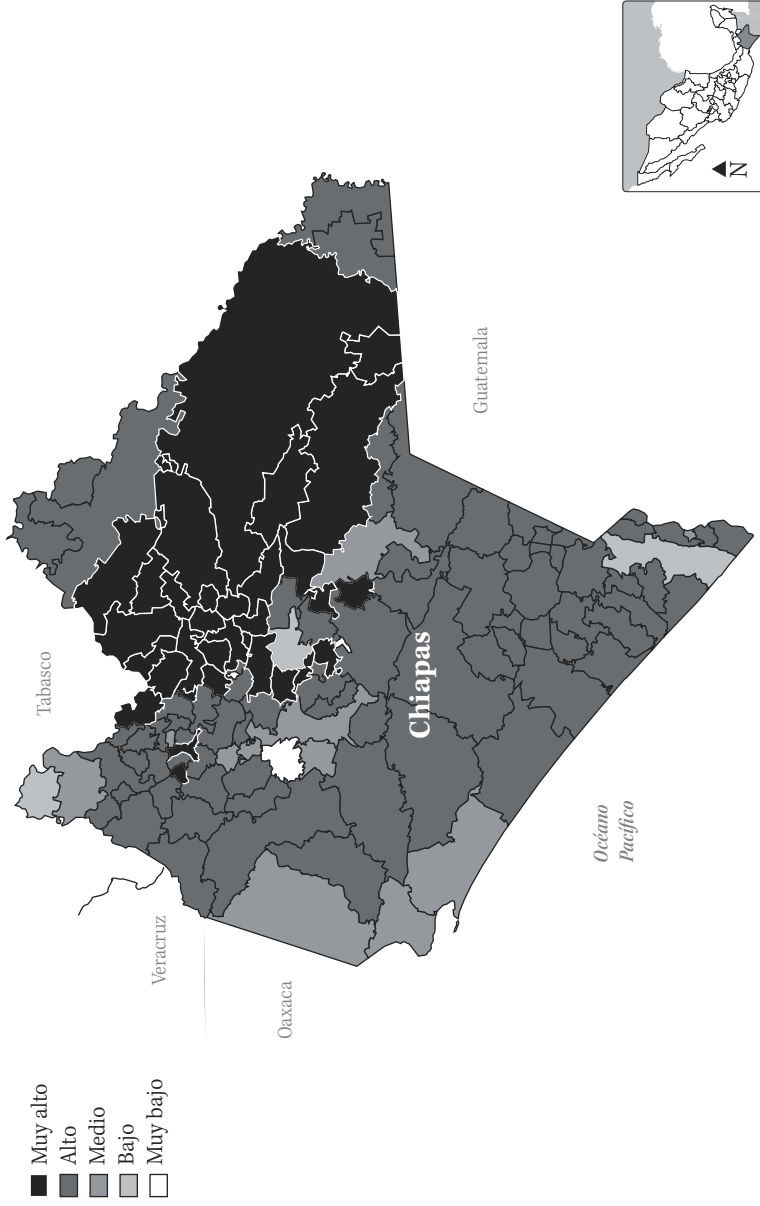
Fuente: Conapo (2016).

**Cuadro 4. IRS de los municipios del Soconusco, 2000-2015**

	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>
<b>Tapachula</b>	-0.54	-0.38	-0.41	-0.64
<b>Frontera Hidalgo</b>	0.38	0.30	0.07	0.14
<b>Huehuetán</b>	0.47	0.53	0.48	0.29
<b>Mazatán</b>	0.48	0.29	0.34	0.38
<b>Metapa</b>	-0.21	-0.03	-0.21	-0.35
<b>Suchiate</b>	0.33	0.53	0.65	0.35
<b>Tuxtla Chico</b>	0.23	0.30	0.10	0.03
<b>Acacoyagua</b>	0.49	0.57	0.14	-0.09
<b>Acapetahua</b>	0.38	0.45	0.41	0.19
<b>Cacahoatán</b>	-0.11	0.05	-0.11	-0.10
<b>Escuintla</b>	0.19	0.53	0.30	0.00
<b>Huixtla</b>	-0.27	-0.09	-0.12	-0.06
<b>Villa Comaltitlán</b>	0.58	0.60	0.50	0.22
<b>Tuzantán</b>	0.40	0.62	0.35	0.09
<b>Unión Juárez</b>	0.01	0.08	-0.06	-0.01

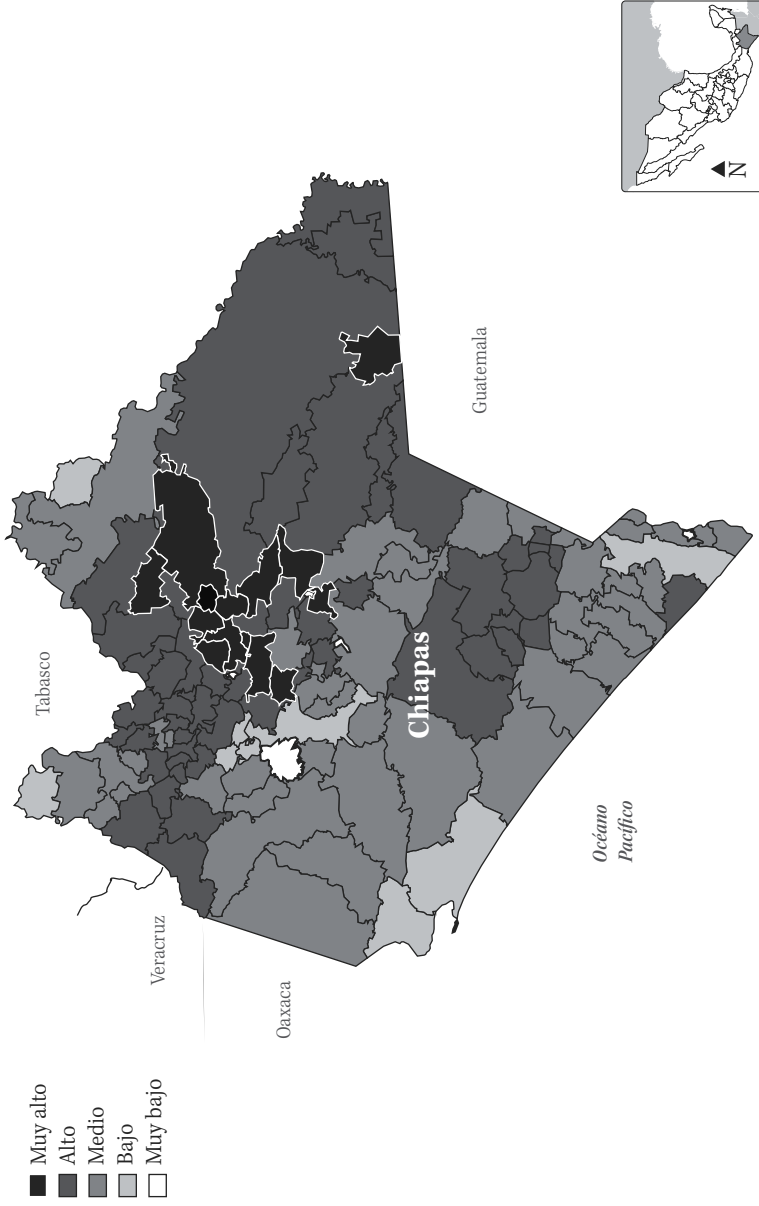
Fuente: Coneval (2016).

**Mapa 2. Grados de marginación de los municipios de Chiapas, 2015**



Fuente: Elaboración propia con información del Conapo (2016).

**Mapa 3. Grados de rezago social de los municipios de Chiapas, 2015**



Fuente: Elaboración propia con información del Coneval (2016).

Como se aprecia en los mapas 2 y 3, la región del Soconusco no es la que presenta peores condiciones de vida en Chiapas. Los problemas se concentran en los Altos, Tulijá Tseltal Chol y Selva Lacandona. El municipio de Tapachula incluso destaca entre los pocos que figuran con bajos grados de marginación y rezago social en 2015. Metapa es el siguiente municipio de la región con mejores indicadores, clasificando en marginación media y en rezago social bajo. En el extremo contrario está el caso de Mazatán, clasificado en la categoría de alto rezago social.

Resultados semejantes se tienen para el IDH. Según datos de PNUD (2016), Guerrero era la entidad con menor desarrollo humano en 1950, luego lo fue Oaxaca en el periodo 1960-1980, y desde 1990 hasta la actualidad lo es Chiapas. A pesar de ello, los municipios del Soconusco no se sitúan entre los de más bajo IDH. El mejor posicionado en 2010 era Tapachula, que alcanzaba el lugar 584 de entre los 2 456 municipios del país (PNUD, 2014). Los otros 14 municipios del Soconusco clasificaban entre el puesto 1 014 de Huixtla y el 1 756 de Escuintla. En el año 2000 los mejor posicionados en términos de desarrollo humano también eran Tapachula y Huixtla, ocupando los lugares 540 y 1 007, respectivamente; mientras que Villa Comaltitlán era el peor clasificado, en la posición 1 614.

## **Pobreza multidimensional**

Un indicador que en los últimos años se ha unido a los ya comentados es la pobreza multidimensional. El origen de esta medida se encuentra en la Ley general de desarrollo social (LGDS), que exige que la cuantificación de la pobreza en México incorpore al menos los indicadores de ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. No obstante, el concepto de pobreza multidimensional ya se define en Boltvinik (1994), quien argumenta que los métodos de líneas de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas son complementarios. De hecho, propone “considerar como pobres aquellos hogares (y sus ocupantes)

cuyo ingreso per cápita se encuentre por debajo de la línea de pobreza per cápita y/o tenga una o más necesidades básicas insatisfechas” (Boltvinik, 1994: 48).

En atención a la LGDS y siguiendo estos planteamientos, el Coneval clasifica en situación de pobreza multidimensional a las personas que cuentan con bajos ingresos (inferiores a la LB) y además padecen al menos una carencia social. Las carencias sociales con las que se multidimensiona el tradicional concepto de línea de pobreza reflejan el acceso de la población a: 1) servicios de educación, 2) servicios de salud, 3) seguridad social, 4) calidad y espacios en la vivienda, 5) servicios básicos en la vivienda y 6) alimentación. Adicionalmente, entre la población considerada “pobre” se distingue a aquellos que están en situación de “pobreza extrema”, esto es, a los que tienen un ingreso inferior a la LBM y al tiempo padecen tres o más carencias.

El primero de los cuatro requisitos que enuncia el *DOF* (2016a: art. 6) para el establecimiento de ZEE indica: “Deberán ubicarse en las entidades federativas que, a la fecha de la emisión del Dictamen, se encuentren entre las 10 entidades federativas con mayor incidencia de pobreza extrema”. Los otros tres requisitos se refieren a facilidades de conectividad, sectores productivos acordes a las ventajas de la zona y número de residentes en el municipio. No se hacen más referencias a las condiciones de vida de la región. El único indicador relevante es el porcentaje de población en pobreza extrema en el estado, a pesar de que incluso la propia metodología de la pobreza multidimensional genera una amplia gama de indicadores al respecto.

El Coneval calcula las cifras de pobreza multidimensional con información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Ello obliga a que la periodicidad de su publicación sea bianual para las entidades federativas del país. A nivel de municipios, la información necesaria solo está disponible cada cinco años a partir del Censo de población y vivienda de 2010 y de la Encuesta intercensal 2015.

Para Chiapas, los datos más recientes muestran una gran brecha en comparación con los porcentajes nacionales (cuadro 5). En 2016, 77.1% de los chiapanecos era pobre frente a 43.6% de promedio nacional. En Baja California, por ejemplo, apenas representaban el 22.2% de los residentes. En Nuevo León

eran tan solo 14.2%. Chiapas es la entidad del país con mayor incidencia de la pobreza, seguida de lejos por Oaxaca con 70.4% de su población (Coneval, 2017a). Lo mismo ocurre con la pobreza extrema. Chiapas es el estado con mayor porcentaje: 28.1%, seguido por Oaxaca (26.9%) y Guerrero (23.0%).

**Cuadro 5. Pobreza multidimensional en Chiapas y los Estados Unidos Mexicanos, 2016 (%)**

	Chiapas	Estados Unidos Mexicanos
<b>Pobreza</b>		
Población en situación de pobreza	77.1	43.6
Población en situación de pobreza moderada	49.0	35.9
Población en situación de pobreza extrema	28.1	7.6
Población vulnerable por carencias sociales	13.8	26.8
Población vulnerable por ingresos	2.7	7.0
Población no pobre y no vulnerable	6.4	22.6
<b>Privación social</b>		
Población con al menos una carencia social	90.9	70.4
Población con al menos tres carencias sociales	40.6	18.7
<b>Indicadores de carencia social</b>		
Rezago educativo	29.0	17.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	15.0	15.5
Carencia por acceso a la seguridad social	81.1	55.8
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	24.5	12.0
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	52.3	19.3
Carencia por acceso a la alimentación	19.4	20.1
<b>Bienestar</b>		
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	49.9	17.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	79.8	50.6

Fuente: Coneval (2017a).

Atendiendo a las carencias sociales también se observan peores condiciones en el estado que en el país, pero no en todas ellas. Tanto la carencia por acceso a los servicios de salud como en alimentación tienen una incidencia ligeramente menor en Chiapas. En el otro extremo, la carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda afecta a más de la mitad de la población del estado, mientras que en México no llega a 20%. Los ingresos, por su parte, son bastante menores en Chiapas, dejando a la mitad de la población bajo la LBM y a casi 80% bajo la LB. La mitad de los chiapanecos ni siquiera dispone de ingresos que les permitan adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada, según los estándares del Coneval.

Lo mismo que en los indicadores anteriores, la región del Soconusco presenta condiciones de vida mejores a las del estado en su conjunto (cuadro 6). No obstante, los porcentajes de pobreza son bastante mayores que los del país. Incluso Tapachula presenta cifras superiores al promedio nacional. Entre 2010 y 2015, los porcentajes se reducen en todas las unidades territoriales, en mayor medida para la pobreza extrema, y de manera muy importante en el municipio de Tapachula, que pasa de 22% a 12% de población en pobreza extrema en apenas cinco años. Esta reducción en términos relativos se corresponde con un descenso del número de pobres extremos desde los 76,026 registrados en el año 2010 hasta los 48,556 de 2015 (Coneval, 2017b).

**Cuadro 6. Porcentajes de población en pobreza y pobreza extrema, 2010-2015**

	% pobreza		% pobreza extrema	
	2010	2015	2010	2015
<b>Tapachula</b>	64.91	54.40	22.02	12.03
<b>Área de Influencia</b>	68.22	58.94	24.14	15.00
<b>Soconusco</b>	71.69	63.39	26.94	17.90
<b>Chiapas</b>	78.48	72.55	38.27	29.95
<b>Nacional</b>	46.11	43.98	11.32	7.96

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2017b).



El AI de la ZEE también experimentó mejoras sustanciales con reducciones de casi 10 puntos porcentuales en las cifras de pobreza y pobreza extrema. Algo menores fueron los avances en el Soconusco y aún menores en Chiapas, que sistemáticamente ha clasificado como la entidad con mayores porcentajes de población en pobreza y pobreza extrema, tanto en los datos estimados a partir del MCS-ENIGH, de 2010 a 2016 (Coneval, 2017a), como en los del Censo de 2010 y la Encuesta intercensal de 2015 (Coneval, 2017b).

Chiapas cumple holgadamente, incluso en demasía, el primer requisito para poder contar con una ZEE: encontrarse “entre las diez entidades federativas con mayor incidencia de pobreza extrema” (DOF, 2016a: art. 6). También hay otros estados que cumplen, así como un gran número que no lo hace, y otros que dependiendo del año se encuentran, o no, entre las 10 entidades con mayor pobreza extrema; porque esta medida no es fija en el tiempo. El Coneval la revisa a lo sumo cada dos años. Y las condiciones de vida pueden mejorar o empeorar, tanto en términos absolutos como relativos, en comparación con otros territorios.

El cuadro 7 ilustra estas dinámicas. Chiapas, Oaxaca y Guerrero siempre han presentado las cifras más altas de pobreza extrema, y con diferencia respecto al resto de estados, al igual que ocurría en indicadores anteriores. Se trata de las únicas tres entidades federativas con porcentajes de pobreza extrema superiores a 20%. Ninguna otra entidad ha llegado a ese nivel en el periodo 2010-2016 y ninguna de estas tres ha bajado de esa cota. Seguido de ellas, destacan tres estados que en el lapso analizado siempre han clasificado entre las posiciones cuarta y décima: Veracruz, Puebla y Michoacán. Tabasco prácticamente puede unirse a este grupo, ya que el único año que no clasifica entre las 10 entidades con mayor incidencia de pobreza extrema es 2015, en que se sitúa undécimo, a tres centésimas de punto porcentual de Yucatán. Otros estados, como San Luis Potosí, Hidalgo, Campeche, Yucatán y Nayarit, unos años han figurado entre los 10 con mayor pobreza y otros años no. Morelos solo ha clasificado en el grupo destacado en 2015. El resto de entidades no ha sufrido esta experiencia.

**Cuadro 7. Porcentajes de población en pobreza extrema en las entidades federativas, 2010-2016**

	2010	2012	2014	2015	2016				
1° Chiapas	38.3	Chiapas	32.2	Chiapas	31.8	Chiapas	30.0	Chiapas	28.1
2° Guerrero	31.8	Guerrero	31.7	Oaxaca	28.3	Oaxaca	24.8	Oaxaca	26.9
3° Oaxaca	29.2	Oaxaca	23.3	Guerrero	24.5	Guerrero	23.0	Guerrero	23.0
4° Veracruz	18.8	Puebla	17.6	Veracruz	17.2	Veracruz	13.3	Veracruz	16.4
5° Puebla	17.0	Michoacán	14.4	Puebla	16.2	Michoacán	12.0	Tabasco	11.8
6° San Luis Potosí	15.3	Tabasco	14.3	Michoacán	14.0	Puebla	10.9	Michoacán	9.4
7° Campeche	13.8	Veracruz	14.3	Hidalgo	12.3	Hidalgo	9.3	Puebla	9.0
8° Tabasco	13.6	San Luis Potosí	12.8	Campeche	11.1	Morelos	9.3	Hidalgo	8.0
9° Michoacán	13.5	Nayarit	11.9	Tabasco	11.0	San Luis Potosí	9.1	Nayarit	7.9
10° Hidalgo	13.5	Campeche	10.4	Yucatán	10.7	Yucatán	8.0	San Luis Potosí	7.7
11° Yucatán	11.7	Hidalgo	10.0	San Luis Potosí	9.5	Tabasco	8.0	Campeche	6.7
12° Zacatecas	10.8	Yucatán	9.8	Nayarit	8.5	Campeche	7.1	Edo. de México	6.1
13° Durango	10.5	Tlaxcala	9.1	Morelos	7.9	Edo. de México	6.7	Yucatán	6.1
14° Tlaxcala	9.9	Quintana Roo	8.4	Edo. de México	7.2	Nayarit	6.5	Morelos	5.9

	2010	2012	2014	2015	2016	
<b>15°</b> Edo. de México	8.6	Zacatecas	7.5 Quintana Roo	7.0 Zacatecas	6.1 Tlaxcala	5.7
<b>16°</b> Guanajuato	8.4	Durango	7.5 Tlaxcala	6.5 Quintana Roo	5.6 Guanajuato	4.4
<b>17°</b> Nayarit	8.3	Guanajuato	6.9 Zacatecas	5.7 Tlaxcala	4.3 Quintana Roo	4.2
<b>18°</b> Querétaro	7.4	Morelos	6.3 Guanajuato	5.5 Tamaulipas	4.1 Zacatecas	3.5
<b>19°</b> Morelos	6.9	Edo. de México	5.8 Chihuahua	5.4 Guanajuato	3.8 Chihuahua	3.2
<b>20°</b> Chihuahua	6.6	Jalisco	5.8 Durango	5.3 Querétaro	3.5 Querétaro	2.9
<b>21°</b> Quintana Roo	6.4	Querétaro	5.2 Sinaloa	5.3 Durango	3.3 Sinaloa	2.9
<b>22°</b> Tamaulipas	5.5	Sonora	5.0 Tamaulipas	4.3 Jalisco	3.2 Tamaulipas	2.9
<b>23°</b> Sinaloa	5.5	Tamaulipas	4.7 B. California Sur	3.9 Colima	3.0 Durango	2.8
<b>24°</b> Jalisco	5.3	Sinaloa	4.5 Querétaro	3.9 Sonora	2.9 Colima	2.6
<b>25°</b> Sonora	5.1	Colima	4.0 Coahuila	3.7 Sinaloa	2.5 Sonora	2.5
<b>26°</b> B. California Sur	4.6	Chihuahua	3.8 Colima	3.4 B. California Sur	2.5 Aguascalientes	2.3
<b>27°</b> Aguascalientes	3.8	B. California Sur	3.7 Sonora	3.3 Baja California	2.1 Jalisco	1.8

	2010	2012	2014	2015	2016
<b>28°</b> Baja California	3.4	Aguascalientes	3.4 Jalisco	3.2 Chihuahua	2.1 Distrito Federal
<b>29°</b> Coahuila	2.9	Coahuila	3.2 Baja California	3.1 Coahuila	2.1 Coahuila
<b>30°</b> Colima	2.5	Baja California	2.7 Aguascalientes	2.1 Aguascalientes	2.0 B. California Sur
<b>31°</b> Distrito Federal	2.2	Distrito Federal	2.5 Distrito Federal	1.7 Nuevo León	1.4 Baja California
<b>32°</b> Nuevo León	1.8	Nuevo León	2.4 Nuevo León	1.3 Distrito Federal	1.2 Nuevo León

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2017a y b).

Ocurre que, según los datos de 2016, ni Campeche ni Yucatán se encuentran entre las 10 entidades federativas con mayor incidencia de pobreza extrema. Campeche (6.7%) ocupa el puesto undécimo, a un punto porcentual de San Luis Potosí (7.7%), que es décimo, y Yucatán (6.1%) está aún mejor, en la posición decimotercera. Sin embargo, ambos estados cuentan con ZEE aprobadas mediante decretos declaratorios (DOF, 2017e y 2018a). La clave del asunto es que el requisito de la Ley federal dice exactamente que las ZEE “deberán ubicarse en las entidades federativas que, a la fecha de la emisión del Dictamen, se encuentren entre las diez entidades federativas con mayor incidencia de pobreza extrema” (DOF, 2016a).

La fecha de emisión del Dictamen de la ZEE de Progreso, en Yucatán, no es conocida. Pero se sabe que el Dictamen fue aprobado por la Comisión Intersecretarial de ZEE el 22 de junio de 2017 (DOF, 2017e), junto con los de Puerto Chiapas, Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas-La Unión y Salina Cruz.<sup>7</sup> El mismo Dictamen de la ZEE de Progreso explica que atiende a “la última información oficial disponible publicada por el Coneval en 2015, y que hacen referencia al 2014,<sup>8</sup> el estado de Yucatán se encontraba en la décima posición dentro de las diez entidades federativas de la República Mexicana con mayor incidencia de pobreza extrema” (SHCP, 2017b: 11).

Efectivamente, a la fecha de emisión del dictamen de la ZEE de Progreso, que es anterior al 22 de junio de 2017, la información más reciente disponible sobre pobreza extrema era la correspondiente al año 2014, que situaba a Yucatán como el décimo estado con mayor porcentaje en este indicador (cuadro 7). El

---

<sup>7</sup> En el caso de Salina Cruz, el 15 de diciembre de 2017 la Comisión Intersecretarial de ZEE aprobó una modificación al dictamen “consistente en el cambio de la delimitación del polígono amplio y de la sección federal” (DOF, 2017d).

<sup>8</sup> De conformidad con el artículo 37 de la Ley general de desarrollo social, los “estudios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberán hacerse con **una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años**”. En virtud de lo anterior, en 2017 el Coneval publicará los datos actualizados al año 2016, sin embargo, a la fecha de emisión del presente documento se tiene información hasta 2014, por lo cual se utilizan datos de dicha fecha. [La nota conserva las cursivas, negritas y subrayados del texto original de la SHCP (2017b: 11).]

Coneval no publicó los datos de 2016 hasta agosto de 2017. Del mismo modo, las cifras de 2015, que incluyen desagregación a nivel de municipios, no se ofrecieron hasta el 7 de diciembre de 2017. Al momento de la publicación del decreto de declaratoria de la ZEE de Progreso, el 19 de diciembre de 2017, ya se conocían estas cifras, más actualizadas, pero no cuando se emitió el Dictamen.

Para el caso de Campeche hay algunas fechas que cambian. La aprobación de las ZEE de Campeche y Tabasco es posterior a las otras cinco. Sus decretos declaratorios no fueron publicados hasta el 18 de abril de 2018. No obstante, lo relevante para la normatividad es la fecha de emisión del Dictamen. La SHCP (2017c: 19) explica:

Según los datos publicados por el Coneval (2014),<sup>9</sup> el estado de Campeche es el octavo estado con mayor porcentaje de su población en condiciones de pobreza extrema con 11.1%, lo que representa 99 226 habitantes viviendo en dicha condición. Esta publicación se encontraba vigente el 25 de julio de 2017, cuando la Autoridad Federal emitió el Dictamen de la ZEE del Corredor Tabasco-Campeche y su Área de Influencia.

Por tanto, la fecha de emisión del Dictamen del Corredor Tabasco-Campeche es 25 de julio de 2017. Y, efectivamente, ese día los datos de pobreza extrema más actualizados correspondían a 2014. El Coneval no publicó los de 2016 hasta el mes siguiente, como se indica en la nota a pie de página del texto citado. En concreto, el comunicado de prensa del Coneval referente a los nuevos datos está fechado el 30 de agosto de 2017. La aprobación de los dictámenes del Corredor Tabasco-Campeche por parte de la Comisión Intersecretarial de ZEE tuvo lugar el 14 de marzo de 2018, publicándose los decretos de declaratoria el 18 de abril de ese mismo año (DOF, 2018a y b).

---

<sup>9</sup> De conformidad con el artículo 37 de la Ley general de desarrollo social, los “*estudios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberán hacerse con una **periodicidad mínima de cada dos años** para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años*”. En virtud de lo anterior, en agosto de 2017 el Coneval publicó los datos actualizados al año 2016. [La nota conserva las cursivas, negritas y subrayados del texto original de la SHCP (2017c: 19).]

Surge una contradicción al revisar el Dictamen de Tabasco, que debería coincidir en fechas con el de Campeche, pero que indica: “Según los datos publicados por el Coneval (2016),<sup>10</sup> Tabasco es el quinto estado con mayor porcentaje de población en condiciones de pobreza extrema con 11.8%, lo que representa 284 233 personas en dicha condición” (SHCP, 2017d: 15). No se refiere a los datos de 2014 sino a los de 2016, como se puede verificar al compararlos con los del cuadro 7. El decreto de declaratoria de la ZEE de Tabasco también alude a las cifras de 2016: “El estado de Tabasco es la quinta entidad federativa con mayor incidencia de pobreza extrema” (DOF, 2018b). El de Campeche, sin embargo, insiste con los datos de 2014: “El estado de Campeche es la octava entidad federativa con mayor incidencia de pobreza extrema” (DOF, 2018a). Ambos deberían fundamentarse en los mismos datos.

Llama la atención la poca información que aporta el párrafo citado del Dictamen de Tabasco en comparación con el correspondiente del Dictamen de Campeche. El de Tabasco se limita a exponer que en 2017 el Coneval publicó datos actualizados al año 2016 y utiliza esos datos. El de Campeche abunda en detalles, justificando que se refiere a los datos de 2014 porque el Dictamen se emitió el 25 de julio de 2017 y las cifras de pobreza de 2016 no se publicaron hasta el mes siguiente. Existe una locución latina que advierte: *excusatio non petita, accusatio manifesta*.<sup>11</sup> Cada quien es libre de sacar sus propias conclusiones.<sup>12</sup>

En el mejor de los casos, da la sensación de que la realidad más actual no cuenta. Parece que es más importante cumplir los compromisos y justificarlos de forma más o menos astuta, que tratar de corregir el problema de la pobreza

<sup>10</sup> De conformidad con el artículo 37 de la Ley general de desarrollo social, los “*estudios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años*”. En virtud de lo anterior, en 2017 el Coneval publicó los datos actualizados al año 2016. [La nota conserva las cursivas, negritas y subrayados del texto original.]

<sup>11</sup> Puede traducirse como “disculpa no pedida, manifiesta culpa”.

<sup>12</sup> Por si fuera de interés, la gubernatura de Campeche en el sexenio 2015-2021 era del mismo signo político que la de Yucatán (2012-2018) y la del gobierno federal (2012-2018).

y la falta de desarrollo. Cabe recordar que el artículo 1 de la Ley de ZEE anuncia que el objeto de esta es

regular la planeación, el establecimiento y la operación de Zonas Económicas Especiales para 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, a través del fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población [DOF, 2016a].

Si así fuese, debería centrar (focalizar) su actuación en las entidades que sistemáticamente padecen mayores problemas. Sin embargo, fija el número de 10 entidades, sin explicar el motivo de esa cifra que, en cualquier caso, implica a un tercio del país, pero que además puede expandirse a medida que el Coneval actualiza los datos de pobreza. Con la información de 2016, hasta 12 entidades podían contar con ZEE, porque Campeche y Yucatán ya tenían las suyas a pesar de que no se encontraban entre las 10 con mayor incidencia de la pobreza extrema. Incluso las siete ZEE aprobadas ya parecían demasiadas para concentrar los esfuerzos que precisa la promoción del desarrollo. Surge el problema de que tienen que competir entre ellas y, con los mismos incentivos fiscales, los inversores tienden a descartar las de peores infraestructuras y entornos socioeconómicos, es decir, precisamente, las más necesitadas de elementos impulsores de desarrollo.

A finales de marzo de 2019 Rafael Marín Mollinedo, encargado del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, justificó la revisión y posible cancelación del programa de ZEE por parte de la SHCP precisamente con este argumento: especialistas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo indicaban que era bueno establecer una ZEE, dos máximo, pero con siete se dispersaban los esfuerzos, “porque compiten entre sí las entidades y no hay ingresos suficientes para el Servicio de Administración Tributaria” (Ayala, 2019).



## Medidas absolutas

En mayor o menor grado, las medidas anteriores destacan por su carácter relativo, especialmente el IM y el IRS, siempre referidos a un año y una desagregación territorial específica (Peláez, 2017), pero también las líneas de pobreza, que se actualizan cada mes en función de los precios de las canastas de bienes, y con ellas la pobreza multidimensional. El mismo Adam Smith ya percibía a finales del siglo XVIII que las necesidades de las personas son relativas a la sociedad en que viven:

Por mercancías necesarias entendemos no solo las que son indispensables para el sustento, sino todas aquellas cuya falta constituiría, en cierto modo, algo indecoroso entre las gentes de buena reputación, aun entre las de clase inferior. Una camisa de lino, rigurosamente hablando, no es necesaria para vivir. Los griegos y los romanos vivieron de una manera muy confortable y no conocieron el lino. Pero en nuestros días, en la mayor parte de Europa un honrado jornalero se sonrojaría si tuviera que presentarse en público sin una camisa de aquella clase. Su falta denotaría un grado sumo de miseria, en la que apenas podría incurrir el más mísero, sino a causa de una conducta en extremo disipada. La costumbre ha autorizado, del mismo modo, el uso del calzado de cuero en Inglaterra, como algo necesario para la vida, hasta el extremo de que ninguna persona de uno u otro sexo osaría aparecer en público sin él [Smith, (1789) 1984: 769].

Esta idea también está presente en Malthus ([1872] 1986: 323) cuando afirma: “Casi toda la pobreza es relativa”. Lo mismo que en Townsend (1979b: 17), para quien “los *satisfactores necesarios para la vida (necessities of life)* no son constantes. Están siendo continuamente adaptados e incrementados en la medida que ocurren cambios en una sociedad y en sus productos”.<sup>13</sup> Y tiene una versión actualizada en Frank (2005: 599):

---

<sup>13</sup> La traducción es de Boltvinik (2009).

Existen considerables pruebas de que la utilidad que reporta el consumo a los individuos depende no solo de los niveles absolutos de consumo sino también de los relativos. En el siglo XIX nadie se sentía en desventaja por no tener un automóvil o un televisor y, sin embargo, la gente que carece hoy de estos artículos tiende a sentirse profundamente insatisfecha. Y su insatisfacción no se debe meramente a que envidia lo que tienen los vecinos. Si nadie tuviera automóvil, yo no me sentiría obligado a tener uno para satisfacer las demandas mínimas de la existencia social. Pero como hoy casi todo el mundo tiene automóvil, es extraordinariamente difícil pasarse sin él.

El PNUD (1990: 226) explica que la “pobreza se define en términos absolutos si el contenido de un estándar de pobreza (ya sea definido por productos primarios o por sus características) se toma como fijo en el tiempo y el espacio”. De esta forma, una “medida absoluta reflejará típicamente necesidades biológicas y fisiológicas básicas”, mientras que una “medida relativa se concentrará más en una noción de requerimientos que varían de acuerdo con las circunstancias —como, por ejemplo, el nivel de desarrollo de un país o las disparidades entre ricos y pobres o entre otros grupos sociales y étnicos—”. A este respecto, Sen (1992) argumenta que

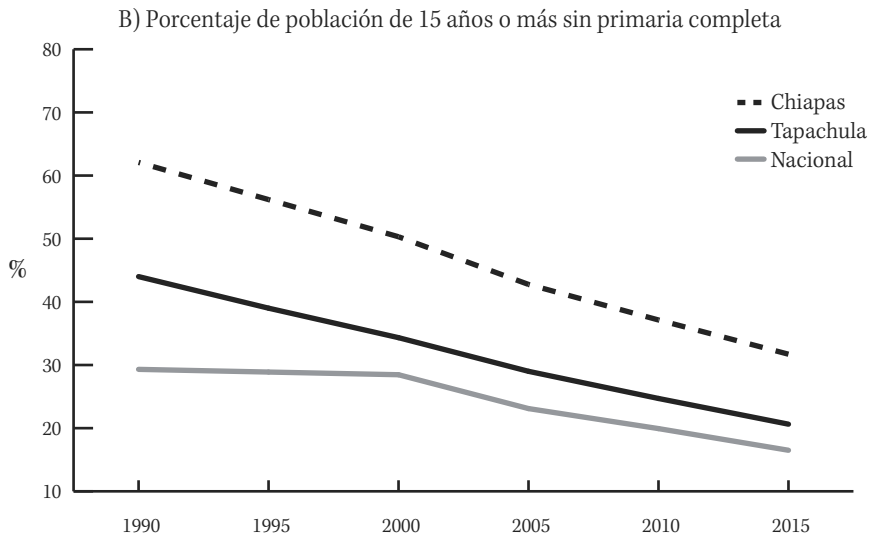
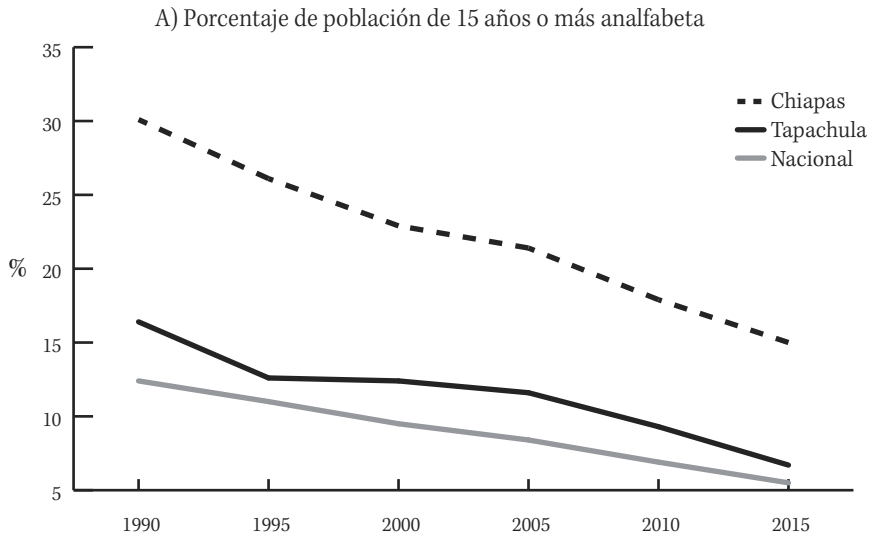
existe un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de la pobreza, que traduce los informes sobre el hambre, la desnutrición y el sufrimiento visibles en un diagnóstico de pobreza sin necesidad de conocer antes la situación relativa. Por tanto, el enfoque de privación relativa es complementario, y no sustitutivo, del análisis de la pobreza en términos de desposesión absoluta.

Por ello, con el fin de tener en cuenta también esta perspectiva y complementar la revisión de las condiciones de vida que se está realizando, en esta sección se aportan algunas medidas absolutas, prestando atención a su evolución en el tiempo. Las nueve variables que componen el IM destacan por sus buenas condiciones para cumplir esta función. En primer lugar, el Conapo (2016) acumula datos comparables de ellas para un periodo amplio de tiempo: 1990-2015.

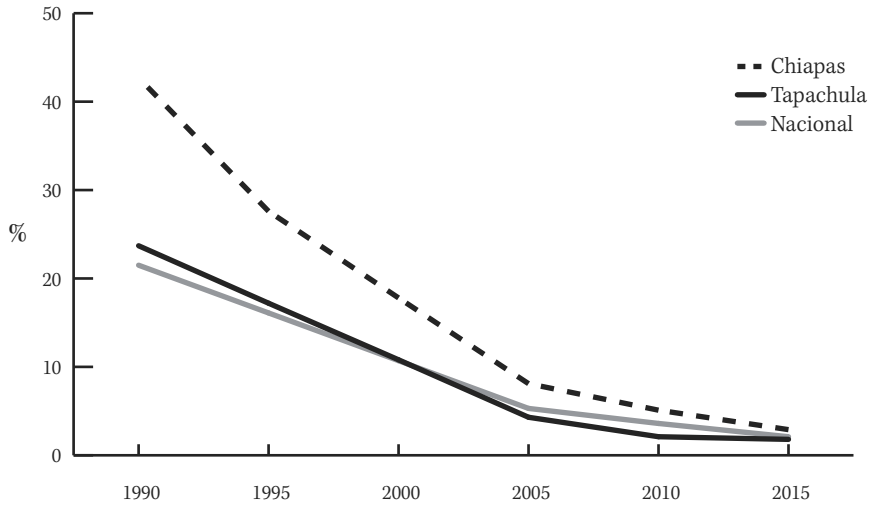
Además, están disponibles para municipios, entidades federativas y para el país en su conjunto. Y son la base con que se elabora una de las medidas relativas con más tradición en México: el IM. Esto hace que cubran cuatro dimensiones de la marginación: educación, condiciones de las viviendas, distribución de la población e ingresos.

La gráfica 2 revela aspectos esenciales de las condiciones de vida de la población. Destaca el hecho de que todas las variables tendieron a reducirse con el transcurso del tiempo, y que esto ocurrió en el municipio de Tapachula, en el estado de Chiapas, y a nivel nacional. También es cierto que no todas las carencias representadas por estas variables se redujeron en igual medida. Los porcentajes de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado y en viviendas sin energía eléctrica alcanzaron niveles mínimos, inferiores a 5%, en estos años. Los rezagos de educación (porcentaje de población de 15 años o más analfabeta, y sin primaria completa) también se redujeron, pero en menor medida, finalizando el periodo en valores cercanos a la mitad de los iniciales. El porcentaje de población en localidades con menos de 5 000 habitantes es la variable que experimentó menos avances de 1990 a 2015. Apenas tuvo variaciones de unos pocos puntos porcentuales en cualquiera de los tres ámbitos territoriales representados. El porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos también destaca por su limitada mejoría en este lapso. En 2015 esta carencia aún se elevaba a 53% en Tapachula, 62% en Chiapas y 37% a nivel nacional.

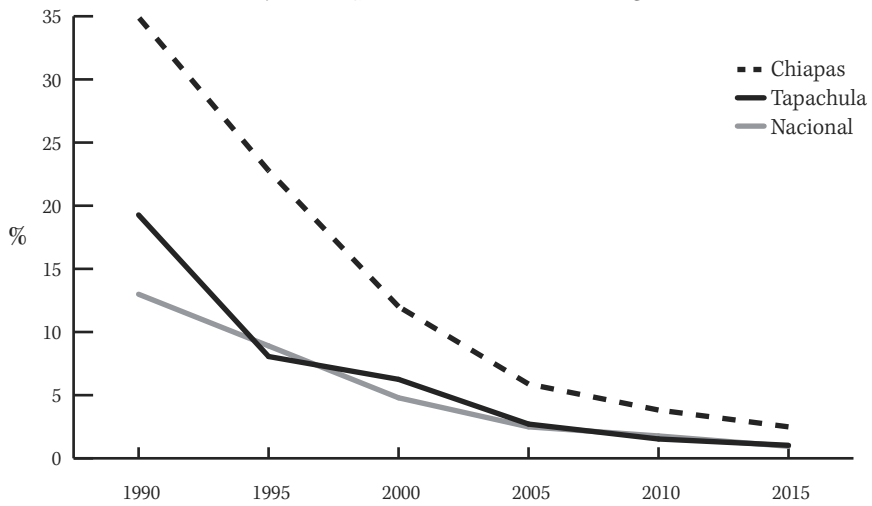
**Gráfica 2. Evolución de las variables componentes del IM, 1990-2015**



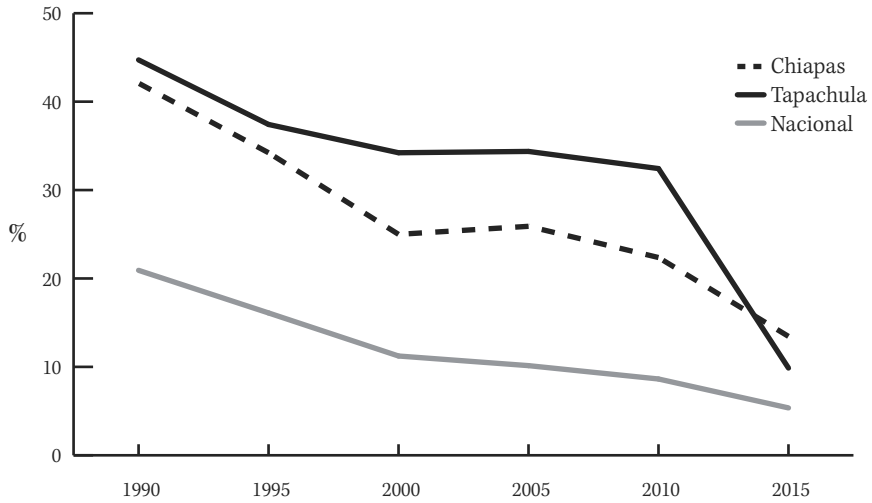
C) Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado



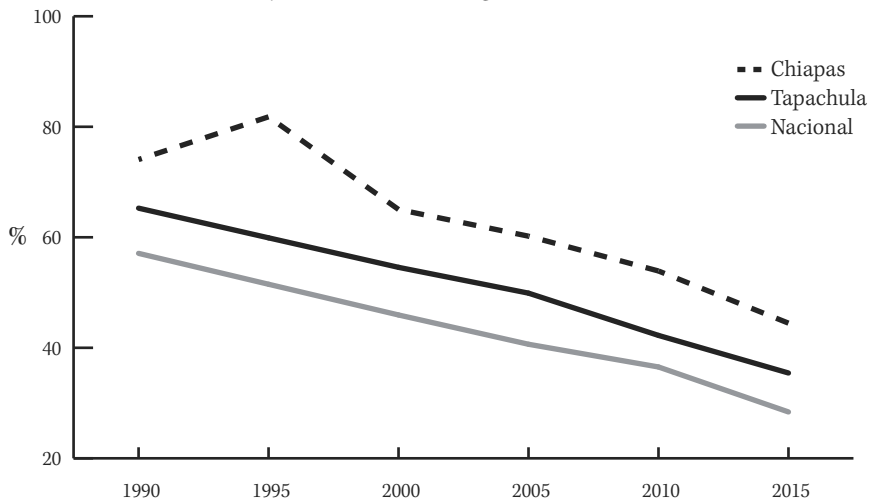
D) Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica



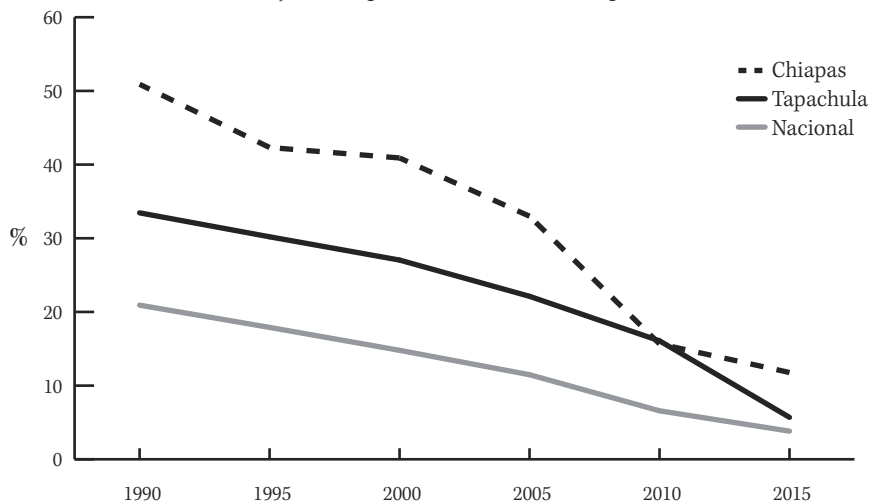
E) Porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada



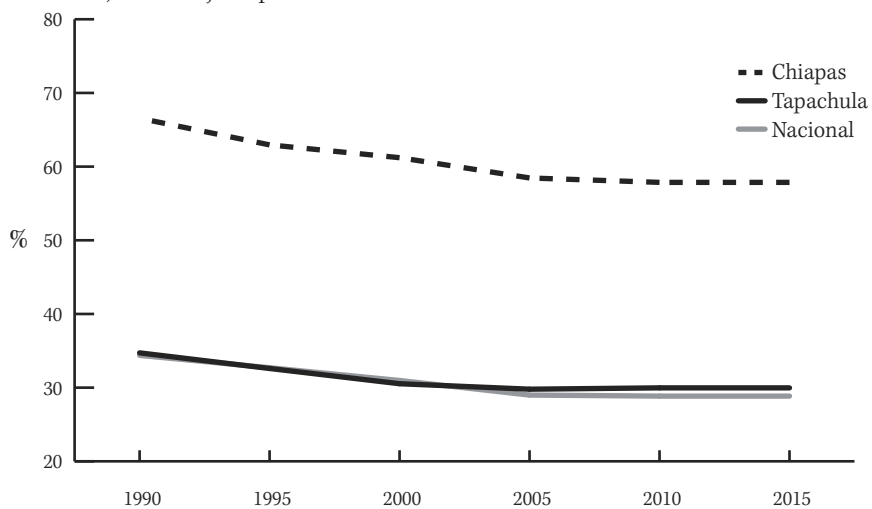
F) Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento

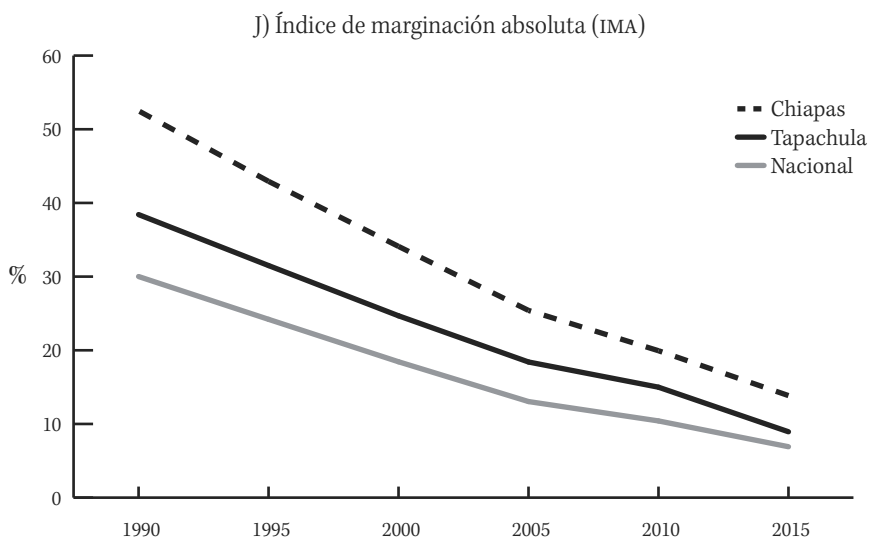
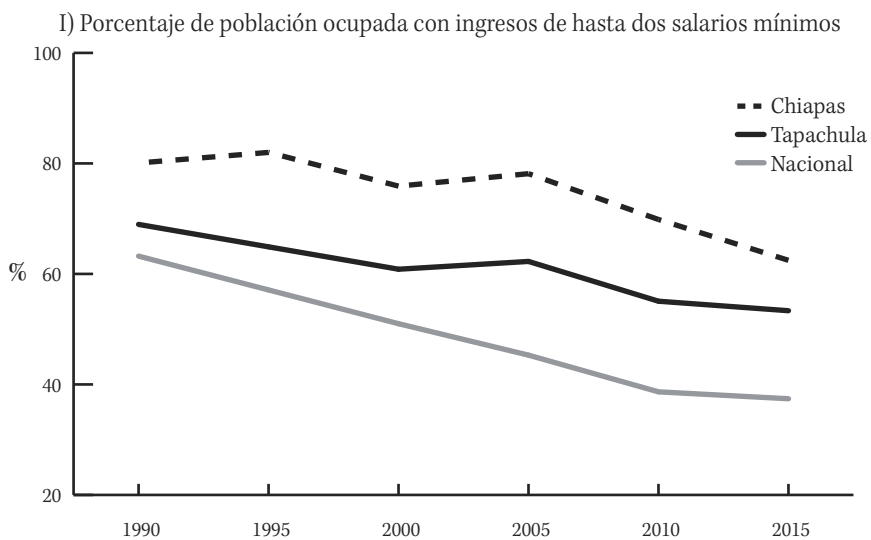


G) Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra



H) Porcentaje de población en localidades con menos de 5 000 habitantes





Fuente: Elaboración propia con datos del Conapo (2016).



Como en indicadores de secciones previas, Tapachula se sitúa en una posición intermedia a la de Chiapas y a la del país. En la mayoría de rezagos, el porcentaje de población afectada en Tapachula es inferior al del estado pero superior al promedio nacional. En los indicadores de educación, así como en los porcentajes de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado y en viviendas sin energía eléctrica, las condiciones de Tapachula en todo el periodo 1990-2015 se han asemejado más a las del conjunto de México que a las de Chiapas. Concretamente, en el porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado, Tapachula incluso se ha posicionado mejor que el promedio nacional en las décadas más recientes.

No puede decirse lo mismo del porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada, que solo en 2015 ha caído por debajo de los valores de Chiapas, destacando esta como la única variable en que Tapachula ha padecido mayor rezago que el estado. En las viviendas con hacinamiento o con piso de tierra, la trayectoria del municipio ha discurrido entre la nacional y la estatal. Chiapas experimentó una fuerte reducción del porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra entre los años 2005 y 2010. En Tapachula, esa misma dinámica tuvo lugar en el lustro siguiente. Por su parte, el porcentaje de población en localidades con menos de 5 000 habitantes apenas varió en todo el periodo. La cifra de Tapachula es prácticamente idéntica a la nacional, en torno a 30%; mientras que la de Chiapas, bastante superior, se redujo ligeramente desde 67% en 1990 a 58% en 2015. En el porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos, destaca la peor dinámica de Tapachula en comparación con las cifras nacionales y estatales. En 1990 el porcentaje municipal se aproximaba al de México, mientras que al final del periodo se asemejaba más al de Chiapas.

El IMA, elaborado con la técnica propuesta por Peláez (2017), resume la información de las nueve variables anteriores, captando las tendencias fundamentales del periodo 1990-2015: reducción continuada de las carencias en los tres ámbitos territoriales y mejor situación de Tapachula en comparación con Chiapas, pero peor que el promedio nacional.

## Conclusiones

A pesar de las diferencias que mantienen los conceptos de pobreza, marginación, rezago social y desarrollo, los indicadores que los representan apenas muestran disparidades al analizar las condiciones de vida de la población residente en Chiapas, en Tapachula o en el Soconusco. El estado de Chiapas clasifica sistemáticamente entre los de mayores carencias, peores condiciones para el desarrollo y mayor incidencia de la pobreza. Esto no es una situación reciente, sino que hunde sus raíces en el largo plazo. Los problemas que sufre Chiapas son de carácter histórico-estructural.

La región del Soconusco no alcanza las cifras de pobreza de las zonas más deprimidas de Chiapas. Incluso presenta condiciones de bienestar superiores al promedio del estado, y varios de sus municipios se sitúan en la parte media de las clasificaciones de marginación y rezago social a nivel de todo el país. Tapachula es, sin duda, el municipio más destacado. Disfruta de bajos grados de marginación y rezago; es el tercero con menor pobreza de Chiapas y el cuarto con menor pobreza extrema, y ha avanzado significativamente en el combate a las carencias, lo que le ha permitido consolidar una posición relativa bastante adecuada, más cercana al promedio nacional que a las condiciones de Chiapas.

Si bien entre los distintos indicadores de bienestar predominan las semejanzas, también mantienen diferencias que contribuyen a enriquecer el conocimiento de las condiciones de vida en los distintos territorios. A pesar de ello, la Ley de ZEE recurre a un único indicador para validar que la región en que se autoriza el establecimiento de una zona padece carencias y necesita ayuda para detonar procesos de desarrollo. Ese indicador es la incidencia de la pobreza extrema a nivel de entidades federativas, en el que Chiapas siempre ha clasificado como el estado con más problemas del país.

En este sentido, la localización de la ZEE de Puerto Chiapas tiene dos características relevantes: Chiapas soporta los porcentajes más altos de pobreza extrema (28.1% de la población ni siquiera dispone de recursos suficientes para adquirir la canasta alimentaria), pero a su vez el entorno más cercano (el

Soconusco, especialmente Tapachula) es una zona no tan deprimida y con cierto potencial de desarrollo debido a la disponibilidad de mejores infraestructuras, procesos productivos básicos pero consolidados, o vínculos con Guatemala.

No obstante, al comparar las cifras de pobreza, marginación, desarrollo, etc. con las de otras ZEE surge un inconveniente claro: estas se emplazan en entornos socioeconómicos más favorables. Cualquiera otro de los 10 estados facultados para albergar ZEE, que en la práctica incluso se han expandido a 12, disfruta de porcentajes de pobreza más bajos. Yucatán (6.1%) y Campeche (6.7%), por ejemplo, ni siquiera alcanzan a registrar un tercio de la pobreza extrema de Chiapas (Coneval, 2017a). Y entre los municipios que albergan ZEE, solo La Unión de Isidoro Montes de Oca (16.8%), en Guerrero, se encuentra peor que Tapachula (12.0%) en pobreza extrema (Coneval, 2017b). Al atender a las condiciones socioeconómicas del entorno, no cabe duda que la competencia entre ZEE por atraer inversores actúa en contra de Puerto Chiapas.

# Las Zonas Económicas Especiales de China y México en el contexto de la cuarta transformación<sup>1</sup>

*Jorge Alberto López Arévalo*  
*Universidad Autónoma de Chiapas*

## Las reformas estructurales en China y México

China y México tienen en común que ambos comenzaron reformas con unos años de diferencia, China a finales de 1978 y México a finales de 1982. Estas reformas les han permitido convertirse en importantes actores de la economía global. Sin embargo, exhiben resultados muy dispares en materia de crecimiento económico e indicadores sociales.

En forma sucinta se puede decir que la reforma china consistió en la llamada política de las cuatro modernizaciones que impulsó Deng Xiaoping en la sesión plenaria del Comité Central del Partido Comunista Chino de diciembre de 1978. Esta reforma planteaba el cambio político y social de China mediante la modernización de cuatro sectores: agricultura, industria, defensa y ciencia-tecnología. Un impulso cuyo carácter práctico se expresó después con la célebre frase: “No importa que el gato sea blanco o sea negro, lo importante es que cace ratones” (Tamames, 2007).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Este capítulo tiene como base el publicado en López (2017), que ha sido actualizado en todos los indicadores, incorporando análisis adicionales a la luz de la cancelación del proyecto de ZEE por parte del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

<sup>2</sup> En realidad fue Zhou Enlai, el legendario primer ministro y compañero de la Larga Marcha de Mao Tse-tung, quien a su muerte en 1976 dejó planteado que China debía emprender estas modernizaciones (Tamames, 2007: 49).

Tamames (2007: 50) también explica:

En la agricultura se pasó de nuevo al sistema de tenencias familiares individuales, limitando el papel de las comunas a su función de unidades político administrativas sin control sobre el agro, para luego irse desapareciendo gradualmente. Un nuevo régimen en el cual el poseedor de cada parcela se comprometió a entregar una cantidad preconvenida de productos a los almacenes del Estado a un precio preconcertado, pudiendo disponer del resto de cara a los mercados libres, con ingresos superiores a los oficiales. Incluso se abrió la posibilidad de que pudieran subcontratarse tierras ajenas, para en ellas emplear trabajo de terceros hasta un límite teórico de siete personas, tope que se superó con todos los subterfugios imaginables.

La senda de la reprivatización rural culminó 10 años después, el 12 de abril de 1988, cuando la Asamblea Nacional del Poder Popular aprobó una enmienda constitucional autorizando la legalidad de la libre compraventa de derechos de utilización de la tierra, decisión que en la práctica significaba una contrarreforma agraria (Tamames, 2007).

En la industria, las prioridades se dirigieron a resolver los cuellos de botella más importantes: mayor producción de electricidad para acabar con las penurias de suministro, mejor transporte para atender los impresionantes aumentos de la demanda y mejores telecomunicaciones con el fin de optimizar la conectividad de la economía al interior y al exterior del país. Aparte de estas medidas, el sector industrial fue desregulado y se permitió a las empresas destinar parte de sus beneficios a inversiones libremente decididas, o al pago de plus incentivadores de la productividad del trabajo. También se permitió la retención de parte de las divisas obtenidas por exportación, se desreguló el mercado de trabajo, se autorizó dar de baja a trabajadores ineficaces y se generalizó al acceso al crédito bancario (Tamames, 2007). Adicionalmente, para estimular la productividad industrial y el desarrollo de toda clase de servicios, se crearon Zonas Económicas Especiales (ZEE), de las cuales se habla en detalle más adelante.

México, en cambio, decidió profundizar las reformas estructurales del neoliberalismo para avanzar en su integración a la economía mundial y tener acceso al mercado de capitales internacionales para enfrentar los desequilibrios

macroeconómicos y alcanzar condiciones de crecimiento con estabilidad de precios. Ante la inviabilidad de las políticas de ajuste para alcanzar tales objetivos, recurrió a factores exógenos. Aun con ello, los resultados fueron de crecimiento mediocre.

En diciembre de 1982, cuatro años después de los chinos, México emprendió el cambio estructural de la economía, caracterizado por tres aspectos básicos: saneamiento de las finanzas públicas, reestructuración de las empresas paraestatales (privatización de las empresas públicas) y racionalización de la protección comercial (como se denominó a la liberalización comercial).

En los tres aspectos básicos de la política económica se advierte su concatenación. Sin embargo, los efectos de la racionalización de la protección comercial transformaron a México de una de las economías más cerradas a una de las más abiertas del mundo, y en el paraíso del *laissez faire-laissez passer*.

El saneamiento de las finanzas públicas fue la piedra angular de la estrategia macroeconómica emprendida desde 1983 y es producto de “las recomendaciones” del Fondo Monetario Internacional (FMI). Además, los tecnócratas mexicanos asumieron este comportamiento y aplicaron las recetas habituales para el caso. José Córdoba Montoya, por ejemplo, sostenía que “la magnitud del déficit fiscal determina los márgenes para estabilizar la economía y conducir el cambio estructural en forma ordenada. Así, alcanzar tan pronto como sea posible una posición de equilibrio fiscal es la única estrategia consistente con la instrumentación de una política sostenida de cambio estructural” (Guillén, 1994).<sup>3</sup>

En estas condiciones, los hacedores de la política económica en México se dedicaron en forma obsesiva a reducir el déficit financiero del sector público y lograron hacerlo pasar de 16.9% del producto interno bruto (PIB) a comienzos del periodo de ajuste en 1982 a una situación cercana al equilibrio en 1991 (Guillén, 1994). De acuerdo con información oficial disponible, no solo lograron una posición cercana al equilibrio fiscal, como había advertido la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1992, sino que durante 1991 y 1992 convirtieron el déficit crónico en superávit (López, 2007).

---

<sup>3</sup> José Córdoba era de los hombres más influyentes del gobierno de Carlos Salinas de Gortari en la toma de decisiones de política económica.

Se ha señalado que “el saneamiento de las finanzas públicas ha descansado fundamentalmente en una drástica caída del gasto e inversión públicos, como en la venta de empresas públicas, donde primero se vendió las pequeñas y medianas, para pasar a la venta de las estratégicas y prioritarias, dando al sector privado nacional y extranjero mayor poder de regulación y restructuración de la economía” (Huerta, 1992: 15).

Con esta aseveración se puede apreciar que el saneamiento de las finanzas públicas en México se logró más mediante la reducción del gasto y la inversión públicos que por medio del incremento de los ingresos. El gasto pasó de representar “el 41.4% del PIB en 1983, a solo el 27.7% en 1991. El gobierno ha aplicado un programa de severa austeridad que afectó los gastos de salud, educación, el mantenimiento de las inversiones, así como los subsidios” (Guillén, 1994: 32). En 1994 el gasto público representaba solo 25.6% del PIB, lo cual significa que en 11 años sufrió una erosión de 15.8 puntos porcentuales en relación con el PIB (López, 2007).

El salto más importante en la disminución del déficit financiero se produjo de 1982 a 1983 y obedeció a la política de austeridad aplicada a rajatabla, es decir, a la disminución drástica del gasto y la inversión públicos, disminución de las importaciones y venta de empresas estatales.

En la disminución del gasto público también influyó la reducción del pago de intereses de la deuda, que en 1988 representaba 17.7% del PIB, mientras que en 1993 fue de solo 4.3% (López, 2007).

Otro aspecto a considerar para explicar el saneamiento de las finanzas públicas es el proceso de privatización de las empresas paraestatales, pues el Estado mexicano optó por cambiar activos por pasivos para reducir las presiones sobre las finanzas públicas. De hecho, Salinas de Gortari, en una lógica propia del economista austriaco Von Mises, sostuvo que “desde el punto de vista presupuestal la adecuación fiscal y el proceso de privatización de las empresas han sido el eje para alcanzar finanzas públicas sanas y para que el gobierno recuperara su papel en la solución de las prioridades fundamentales: atención a las demandas sociales, infraestructura física y procuración de justicia” (Salinas de Gortari, 1994).

No obstante, la adecuación fiscal no ha sido tan importante como sostiene el gobierno mexicano, pues los ingresos no petroleros no recuperaron la

importancia que tenían en 1982 —solamente en 1993 se igualaron con el porcentaje que tenían en 1982—, y esto en un contexto donde los ingresos petroleros tenían mayor peso específico por los altos precios del petróleo en 1982. Es decir, aunque los neoliberales mexicanos sostienen que “es prácticamente imposible estabilizar la economía sin un sistema impositivo eficiente, este requiere una amplia base gravable, bajas tasas marginales y un vigoroso sistema para garantizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales”;<sup>4</sup> se puede constatar que lo expresado por los neoliberales mexicanos poco tenía que ver con lo hecho en materia de ingresos fiscales del sector público (López, 2007).

Así, el saneamiento de las finanzas públicas en México descansó sobre dos ejes básicos: 1) reducción del gasto público (gasto social y de inversión), de 41.4% del PIB en 1983 a 25.6 en 1994; 2) venta de las empresas públicas: entre diciembre de 1982 y marzo de 1992, 1 008 empresas de 1 155 fueron liquidadas, vendidas o fusionadas; como en ese periodo se crearon 76 empresas, se llegó a un total de solo 223 públicas.

La restructuración de las empresas públicas fue una de las piedras angulares del logro macroeconómico que representa el equilibrio fiscal. Esta restructuración tuvo distintas fases. Primero se procedió contra las empresas no rentables, que fueron fusionadas o liquidadas (1983-1985). En el periodo 1985-1988 se puso el acento en la venta de las pequeñas y medianas empresas. A partir de 1988, “gracias a la experiencia adquirida en materia de privatización”, las grandes empresas fueron privatizadas. Tal es el caso de las grandes empresas industriales y mineras, las dos grandes compañías aéreas de capital público (Mexicana —hoy en quiebra— y Aeroméxico), la sociedad telefónica Telmex y los bancos comerciales. Solo Pemex escapó a la ofensiva neoliberal, debido a que, si el Estado mexicano no dispusiera de los beneficios de la paraestatal, el famoso excedente de las finanzas públicas se evaporaría (Guillén, 1994: 37). La industria eléctrica también escapó de la fiebre privatizadora. El gobierno de Vicente Fox pretendió su privatización, aunque no lo logró (López, 2007), lo mismo que con la reforma energética de Enrique Peña Nieto.

---

<sup>4</sup> Palabras de José Córdoba Montoya citadas por Guillén (1994).



Desde 1989 hasta 1992 los ingresos por privatizaciones representaron 6.3% del PIB, nivel solo superado por dos países de la OCDE: Reino Unido y Nueva Zelanda. Los ingresos por privatizaciones superaron los 19 500 millones de dólares en mayo de 1992. Estos fueron destinados a un fondo especial para reembolsar deuda pública (cambio de activos por pasivos), lo cual propició que se distendieran las presiones sobre las finanzas públicas y se redujera la deuda pública como porcentaje del PIB (López, 1996 y 2007).

El Estado mexicano liquidó, vendió o fusionó la mayor parte de las empresas públicas, que desempeñaban un importante papel en el modelo de desarrollo de economía mixta con rectoría económica estatal. Las finanzas públicas se equilibraron desprendiéndose de activos físicos o financieros. Se transfirieron activos por pasivos, mermando el patrimonio del Estado. El problema de esto es que, ante nuevos desequilibrios, apenas habrá activos que vender para volver a equilibrar las finanzas públicas (López, 2007).

El sector privado se colocó como rector de la economía y las ganancias como motor del crecimiento, pues son el *leitmotiv* de la inversión privada. Esto es lo que señalan los ideólogos de la teoría neoclásica, quienes, con tal de favorecer la expansión del sector privado, elaboran falacias teóricas que no resuelven los problemas económicos, sino que los llevan a círculos viciosos que profundizan los desequilibrios macroeconómicos. Estos desequilibrios tienen que ser financiados transitoriamente con procesos de descapitalización y de extranjerización, de manera que los grandes capitales nacionales y transnacionales son los favorecidos, pues al disminuir la participación del sector público se incrementa la del capital privado (López, 2007).

El saneamiento de las finanzas públicas y la privatización de las empresas paraestatales tienen, desde la lógica neoliberal, objetivos que se concatenan en distintos momentos, pues responden al mismo plan: la política antiinflacionaria. En palabras de Guillén (1997: 101):

Aquí se tiene que los economistas neoliberales en México descubrieron, aunque tardíamente, la contabilidad inflacionaria. Esto los condujo a calcular el “déficit operacional” o “corregido por la inflación”, sustrayendo del déficit convencional

el pago de intereses. La utilización de la contabilidad inflacionaria condujo a los economistas ortodoxos mexicanos a descubrir que, contrariamente a lo pensado en el sentido de que el déficit suele provocar inflación, esta actúa para agrandar el déficit. Ignorar este tipo de hechos condujo, durante varios años, a intentar eliminar el déficit únicamente mediante un aumento de impuestos y una baja de los gastos públicos, y dejar por completo de lado el problema de la inflación.

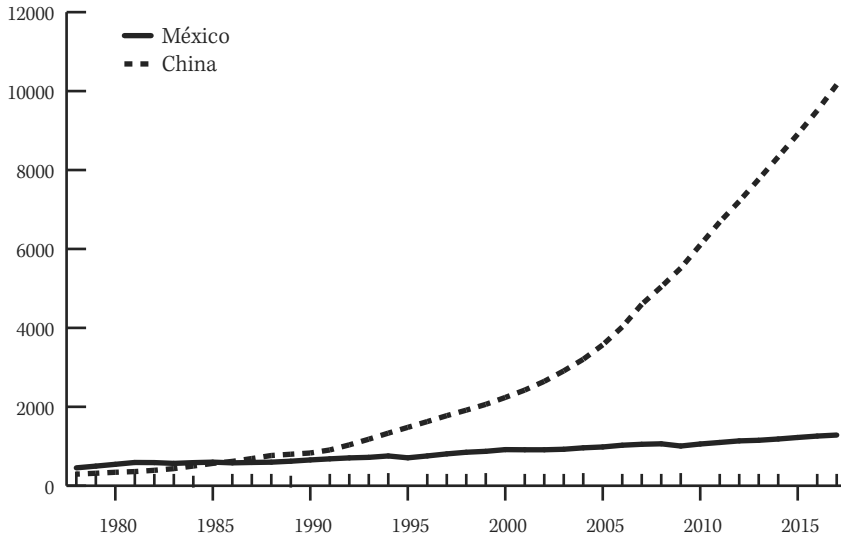
Es decir, durante mucho tiempo no concibieron que la inflación actúa como ensanchadora del déficit. Tampoco vieron que las políticas de disminución del gasto tienen efectos recesivos que erosionan los ingresos tributarios, pues si la economía no crece tampoco lo hacen los ingresos tributarios, dando lugar a un círculo vicioso, ya que para compensar la caída de los ingresos se promueven nuevos recortes del gasto público, lo cual da lugar a escenarios más recesivos (López, 2007). Actualmente el FMI “aporta dinero solo si los países emprenden políticas como recortar los déficits y aumentar los impuestos o los tipos de interés, lo cual contrae la economía. Keynes se revolvería en su tumba si supiese lo que ha sucedido con su criatura” (Stiglitz, 2002: 37).

En una primera fase, tales lineamientos fueron orientados a lograr los equilibrios macroeconómicos y asegurar las transferencias de recursos a los acreedores internacionales mediante la contracción de la actividad económica y la generación del superávit de comercio exterior. Posteriormente, procuraron la integración a la economía mundial y privatización y extranjerización mayores como formas de encarar los desequilibrios y asegurar la transferencia de recursos externos para el crecimiento económico. Se dejó de lado el mecanismo anterior de ajuste devaluatorio y cierta protección al comercio exterior (como permisos previos de importación y aranceles) que generaban superávit de comercio exterior para cubrir el pago del servicio de la deuda externa, y se privilegió a este por medio del superávit de la cuenta de capitales, logrado mediante la promoción de la entrada de estos, la venta de las grandes empresas públicas, aumentos de las tasas de interés, promoción del mercado interno y flexibilización de las legislaciones respecto a la inversión extranjera (Huerta, 1992). El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue el resultado natural de estas políticas.

El TLCAN ha implicado importantes transformaciones en la economía mexicana, entre ellas la destrucción de cadenas productivas, lo que ha propiciado un incremento en los flujos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos de América, lo contrario de lo que sostenían sus creadores, que iba a darse un proceso de convergencia salarial y freno a la migración (López y Arrazola, 2015).

Al comparar los casos de China y México se puede advertir que si bien las reformas tenían alcances parecidos y desregulatorios, el primer país mantuvo un férreo control del Estado y del Partido Comunista Chino, mientras que en México se privilegió el retiro del Estado de casi la totalidad del tejido industrial y agrícola, se privatizó casi todo, incluso se puede aventurar que, debido a esos vacíos, el crimen organizado proliferó para llenarlos. Veamos en forma somera cuáles han sido los resultados en materia económica.

En 1978 China representaba 1.7% del PIB mundial, 0.5% de las exportaciones de bienes y servicios y 0.5% de las importaciones de bienes y servicios. México, por su parte, representaba 1.2% del PIB mundial, 0.7% de las exportaciones y 0.7% de las importaciones. Sin embargo, en 2014 China ya representaba 13.3% del PIB mundial, 9.9% de las exportaciones y 8.6% de las importaciones, mientras que México representaba, en ese mismo año, 1.6% del PIB mundial, 1.8% de las exportaciones y 1.9% de las importaciones. En la industria manufacturera es donde se han dado importantes avances en materia de exportaciones, pues China pasó de representar 1.1% de las exportaciones manufactureras del mundo en 1984 a 16.3% en 2014, convirtiéndose así en parte significativa de la fábrica mundial. México pasó de representar 0.5% en 1984 a 2.3% en 2014, convirtiéndose en el país latinoamericano con mayor exportación de manufacturas (López *et al.*, 2014; López y Arrazola, 2015).

**Gráfica 1. PIB de China y de México, 1978-2017, miles de millones de dólares de 2010**

Fuente: Banco Mundial (2019).

En términos de tasas de crecimiento del PIB, China ha experimentado una expansión inédita en la historia, pues desde 1978, que comenzó la reforma, hasta 2017 ha tenido una tasa de crecimiento media anual de 9.5%, mientras que México presenta una modesta tasa de 2.3% de 1982 a 2017. En términos de PIB per cápita, China tuvo un crecimiento de 8.5% y México apenas 0.6% promedio anual. Es decir, aunque las dos economías tendieron a aumentar su participación en el comercio exterior, y esta participación creció de manera similar, los resultados en materia de crecimiento económico fueron muy diferentes (gráficas 1 y 2).

Las economías de China y México tienen una característica común: son extrovertidas y no autocentradas. No obstante, a partir de 1992, 13 años después de iniciar la reforma económica, China comienza a rebasar a México en

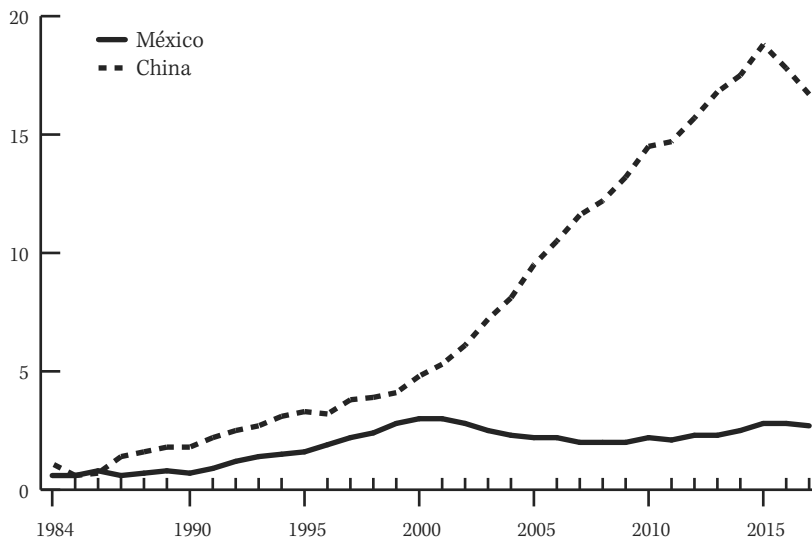
el tamaño del PIB y empieza a convertirse en un actor importante en el mundo. En la actualidad es una potencia económica regional en Asia y es ya, sin lugar a dudas, una potencia global de primer orden, un *global player*. En términos de las exportaciones manufactureras, China incluso ha logrado superar a todos los países del TLCAN juntos en relación con su peso en las exportaciones mundiales, convirtiéndose así en una pieza importante de la fábrica global, en el corazón manufacturero del mundo (López y Rodil, 2014).

En México, si bien el comercio exterior ha tenido cada vez más peso en el PIB, las exportaciones no han mostrado un efecto de arrastre sobre los demás sectores de la economía. Ello se debe a que alrededor de la mitad de las exportaciones son de la industria maquiladora, con escaso valor agregado interno, pues están ligadas a las cadenas de la fábrica global, en la cual importa la cercanía geográfica con el mercado de Estados Unidos y la mano de obra barata.<sup>5</sup> Además, si bien México ha modificado la estructura de sus exportaciones, que en 1980 eran 80% petróleo y hoy casi son 80% manufacturas (López, 2007), el peso que tiene en el mercado mundial no se ha incrementado, incluso ha disminuido ligeramente, al menos de 2001 a la fecha.

---

<sup>5</sup> Existe una diferencia crucial entre China y México observada por Fujii y García (2016): la balanza comercial de México es deficitaria, mientras que la de China es superavitaria.

**Gráfica 2. Exportaciones manufactureras de China y México como porcentaje de las exportaciones manufactureras mundiales, 1984-2017**



Fuente: Banco Mundial (2019).

Se puede decir que la reforma china se ha expresado en un mayor peso de la economía de este país en el mercado, en el PIB mundial y, de forma muy importante, en las exportaciones de la industria manufacturera global. Por su parte, la reforma mexicana no ha significado un gran salto adelante, ya que, si bien el comercio exterior de México ha crecido en forma considerable en términos absolutos, ha disminuido ligeramente en relación con su participación en el comercio exterior del mundo. Lo mismo se puede decir de las exportaciones manufactureras a partir de 2001, coincidiendo con la incorporación de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC), y a pesar de que México es el país de Latinoamérica que tiene más centrado su comercio exterior en manufacturas.

Ambos países participan de las cadenas globales de valor. Sin embargo, China se ha insertado en los últimos tiempos como suministrador de bienes finales (para consumo e inversión) y de insumos de mayor valor agregado e intensidad tecnológica. Si bien México presenta un perfil de inserción diferenciado de los países de América Latina, incorpora en sus productos de exportación menos valor agregado e intensidad tecnológica que China (Rodil, 2016; Fujii y García, 2016).

El ascenso de China se ha reflejado en el mundo entero. Sin embargo, uno de los aspectos que merecen resaltarse es que México participa en el TLCAN y uno de los argumentos más señalados en relación con los tratados de libre comercio es que estos buscan impulsar la dinámica económica de los países signatarios. México tiene firmados 12 tratados con 44 países, pero su comercio se encuentra fuertemente concentrado en Estados Unidos.<sup>6</sup> Ninguno de los países del TLCAN ha firmado un tratado de libre comercio con China. A pesar de ello, el comercio con el país asiático crece a pasos acelerados. China es el más importante proveedor en el mercado de los Estados Unidos, habiendo desplazado a México en 2003 y a Canadá en 2009, y es el segundo proveedor de México y Canadá, solo por detrás de Estados Unidos en ambos casos (López y Arrazola, 2015).

Desde una perspectiva teórica, predomina la idea de que los tratados o acuerdos comerciales tienden a favorecer las exportaciones e incrementar la inversión extranjera directa (IED), y que ello, a su vez, conduce a incrementos en la productividad y al crecimiento económico. Sin embargo, cuando se contrasta la evidencia empírica aparecen resultados contradictorios. Por ejemplo, Cuadros (2000) observa que el incremento de las exportaciones de México no se traduce en una relación causal de largo plazo sobre el PIB. Ello es debido a que el componente importado es demasiado elevado, disminuyendo los beneficios iniciales que las exportaciones deberían generar (De la Cruz y Marín, 2011). En cambio, Gutiérrez y Cantavella (2007) concluyen que existe evidencia estadística

---

<sup>6</sup> Estados Unidos tiene firmados 14 tratados con 20 países y Canadá siete tratados con 11 países (OMC, 2013).

suficiente para asegurar que las exportaciones son promotoras del crecimiento económico (De la Cruz y Marín, 2011). En cualquier caso, la evidencia empírica dice que México es de los países con menor crecimiento en América Latina durante los últimos 30 años, y que la liberalización comercial no ha logrado mejorar el desempeño económico (Ros, 2013).

Lo cierto es que China se ha venido insertando en este espacio en forma significativa, sobre todo desde 1999 con su trato de nación más favorecida con Estados Unidos y su incorporación a la OMC en 2001.<sup>7</sup> El coeficiente de cobertura (definido como el porcentaje del comercio efectuado entre un país o región y los socios comerciales con los que tiene vigentes acuerdos comerciales en relación con el comercio total del país o región) alcanza 11.2% para China, 34.4% para Estados Unidos, 68.4% para Canadá y 81.5% para México (Rosales y Kuwayama, 2012). China es el país con menor coeficiente de cobertura y México el mayor. Con estos datos se puede afirmar que China no ha necesitado de los tratados de libre comercio para convertirse en potencia mundial en esta actividad. Sin embargo, China ha intentado activamente convencer a sus principales socios comerciales (incluidos los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea) de que se le otorgue la categoría de economía de mercado antes del plazo establecido por la OMC (finales de 2016),<sup>8</sup> para evitar que en futuras demandas *antidumping* se siga la metodología *ad hoc* y a menudo discriminatoria que se emplea con las economías no regidas por las leyes del mercado. En marzo de 2009, 79 países ya habían reconocido a China como economía de mercado, incluidos 10 de la región de América Latina y el Caribe (Rosales y Kuwayama, 2012; López *et al.*, 2014; López y Rodil, 2014; López y Arrazola, 2015).

---

<sup>7</sup> En 1999 China había firmado un acuerdo bilateral con Estados Unidos donde se establecía la cláusula de nación más favorecida, lo cual allanó el terreno para que China ingresara a la OMC, siendo el inicio de una mayor penetración de las exportaciones chinas en el mercado de Estados Unidos.

<sup>8</sup> Todavía el 11 de mayo del 2016 el Parlamento Europeo rechazó reconocer a China como economía de mercado. “Mientras China no cumpla los cinco criterios establecidos por la UE para definir a una economía de mercado, sus exportaciones deben recibir un tratamiento diferenciado” (EuroEFE, 2016).



También existen visiones encontradas sobre la competencia o complementariedad de China y México por el mercado de Estados Unidos. Algunos investigadores, como Feenstra y Kee (2011), estiman que hay una creciente competencia entre ambos países por el mercado de los Estados Unidos y que la IED se ha ido trasladando hacia China en detrimento de México (De la Cruz *et al.*, 2008, citado por De la Cruz y Marín, 2011). Además, Feenstra y Kee (2011) sostienen que la diferencia entre México y China es que el primero disminuyó sus aranceles en exceso y China lo hizo unilateralmente protegiendo algunas ramas como la agricultura. Neme (2006), por el contrario, sostiene que las manufacturas mexicanas no compiten con las chinas en el mercado estadounidense, sino que cada país tiene su propio nicho de mercado, derivado de una especialización construida desde la década de los noventa (López *et al.*, 2014; López y Rodil, 2014; López y Arrazola, 2015).

Lo anterior sugiere, en el caso mexicano, la necesidad de un cambio de modelo productivo que contribuya, por un lado, al aprovechamiento y desarrollo de las potencialidades existentes y, por otro lado, a una mejor inserción en las cadenas globales de valor, más equilibrada y enriquecedora, como ha sido el caso de China. Se trata, en última instancia, como señalan Durán y Pellandra (2013), de apostar por políticas que contribuyan a diversificar la economía y la transformación estructural hacia un *upgrading* industrial (Rodil, 2016).

Ahora bien, en México se ha ido generando la idea de que el éxito de China descansa en las ZEE, que fueron desarrolladas en algunas zonas rurales que ahora son áreas estratégicas que concentran buena parte de las exportaciones y de la creación del PIB del país asiático. En México se pone a Shenzhen como ejemplo de éxito de las ZEE y se lanzó la iniciativa de desarrollarlas en áreas con menor grado de desarrollo, menor crecimiento económico y peores indicadores sociales. Sin embargo, las ZEE de China se dieron a modo de ventana abierta al mundo en un contexto de economía cerrada; una diferencia fundamental en comparación con México.

En la actualidad, las relaciones comerciales de China y Estados Unidos no pasan por su mejor momento. El 22 de marzo de 2018 el presidente Donald

Trump firmó un memorando bajo el artículo 301 de la Ley de comercio de 1974, ordenando al representante comercial de los Estados Unidos la aplicación de aranceles por valor de 50 000 millones de dólares a los productos chinos, dando inicio a una guerra comercial entre ambos países (Agosin, 2019).

## **La inserción de China en México: una irrupción sin tratado comercial y sin Zonas Económicas Especiales**

A partir de la firma del TLCAN en 1994, México se ha integrado plenamente al proceso de globalización y a la estructura de fábrica mundial. En realidad ya lo había venido haciendo en cierta medida desde su incorporación al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986, aunque la consolidación de este proceso tiene lugar con la firma del TLCAN. En la actualidad, México tiene firmados 12 tratados de libre comercio con 44 países, 28 acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones, y nueve acuerdos de comercio (acuerdos de complementación económica y acuerdos de alcance parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) (Secretaría de Economía, 2013; López y Rodil, 2014). Más recientemente, en 2016, México se ha integrado al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés).<sup>9</sup>

Por su parte, China apenas mostró interés o entusiasmo por los acuerdos formales de comercio regional o de una naturaleza más estructurada hasta los años noventa; en parte porque aún no estaba preparada para hacer frente a una rápida liberalización del comercio y las inversiones. Sin embargo, con la llegada del siglo XXI, la actitud de China hacia la cooperación regional cambió de forma drástica (Wang, 2004). En primer lugar, la adhesión a la OMC forzó a China a asumir varios compromisos en términos de liberalización del mercado, e insertó a China profundamente en la economía mundial (Chai *et al.*, 2006). A

---

<sup>9</sup> Los Estados Unidos han sido el principal impulsor del TPP, pero con la elección de Donald Trump se cuestiona abiertamente ese mecanismo de cooperación y se pone en duda la participación de la principal economía.

los pocos años, según la OMC (2013), China ya tenía firmados 10 tratados de libre comercio con 24 países, entre ellos tres latinoamericanos (Chile, Costa Rica y Perú), así como otros tres en proceso de negociación con Australia, Noruega y Suiza (López *et al.*, 2014; López y Arrazola, 2015).

En este contexto de apertura y reformas, China y México se han convertido en importantes actores de la economía global. Una característica particular de México es que, pese a no haber firmado tratado de libre comercio con China, el comercio entre ambos países ha crecido a pasos acelerados. De hecho, merece ser señalado que, si bien el comercio de México todavía se encuentra fuertemente concentrado con Estados Unidos, China ha pasado a convertirse en pocos años en el segundo proveedor, solo por detrás de Estados Unidos, lo que se puede explicar en relación con la participación en las cadenas globales de valor y la triangulación con Estados Unidos. Como comprador, China no tiene la misma importancia para México, que experimenta un fuerte déficit comercial.

En el comercio de México con China destacan tres observaciones de interés. La primera de ellas tiene que ver con los niveles relativamente bajos de comercio intraindustrial que se constata en las relaciones de China con México, sobre todo si se compara con los parámetros medios que caracterizan a este fenómeno en el contexto de las economías desarrolladas (superior por regla general al 60 o 70%). Esta evidencia puede estar revelando, por un lado, que la irrupción de China en las relaciones comerciales de México se articula en el marco de la fábrica mundo, pero sin adoptar una forma de integración de carácter intraindustrial, al estar esta última concentrada en apenas un número muy reducido de sectores. En segundo lugar, las relaciones comerciales entre China y México parecen seguir un esquema de nuevo tipo centro-periferia, en el marco del comercio Sur-Sur, donde China opera como centro exportador de manufacturas y México como suministrador de materias primas o manufacturas basadas en recursos naturales. En tercer lugar, se observa una tendencia decreciente en los niveles de comercio intraindustrial entre China y México a lo largo de lo que va del siglo XXI. Dicha tendencia pone de relieve la consolidación de una estrategia de integración comercial de carácter complementario (López *et al.*, 2014; López y Arrazola, 2015).

Desde una perspectiva de largo plazo, es necesario reconsiderar si el TPP es o no un proyecto secuestrado por Estados Unidos desde 2008, que básicamente excluye a China del pacto y de un mercado regional en el que los intereses chinos influyen en el comercio y la inversión. Si es verdaderamente un acuerdo abierto a la adhesión de nuevos miembros, es imprescindible un debate sobre la necesidad de que China —la segunda potencia económica mundial— llegue a participar, disipando así las sospechas de que el TPP es un bloque comercial anti-China en la región Asia-Pacífico. Algunos políticos y países ya se han manifestado abiertamente a favor de la entrada de China, destacando entre ellos un exprimer ministro de Australia (Granados, 2014). Sin embargo, en enero de 2017, Donald Trump firmó un decreto que retira a Estados Unidos del TPP (Bassets, 2017). Además, en una de las cláusulas del Tratado México-Estados Unidos-Canadá (TMEC), Trump logró incluir el artículo 32, que está dirigido a China, pues establece que los miembros del tratado deberán abstenerse de entablar relaciones con economías que no sean de mercado. Se trataría del primer tratado internacional que explícitamente es adverso a China (López Arévalo, 2019).

## **Zonas económicas especiales**

El Banco Mundial (2012: 3) define las ZEE como

áreas geográficas delimitadas dentro de las fronteras nacionales de un país donde las reglas de los negocios son diferentes, generalmente más liberales, que aquellas que prevalecen en el territorio nacional. Las zonas económicas se diseñaron como una herramienta de comercio, inversión y de política industrial espacial, que tiene como objetivo superar las barreras que impiden la inversión en una economía más amplia, incluyendo las políticas restrictivas, falta de gobernabilidad, infraestructura inadecuada y problemas de acceso a la propiedad. Específicamente, la mayoría de las zonas económicas ofrecen a los inversionistas orientados a la exportación tres ventajas principales en relación con el entorno de la inversión interna: 1) un entorno aduanero especial con una administración aduanera eficiente y, gene-

ralmente, con acceso a insumos importados libres de aranceles e impuestos; 2) la infraestructura (como la renta de propiedades, almacén de las fábricas y servicios básicos) es más fácil de acceder y más confiable que la disponible normalmente en el país; y 3) una gama de incentivos fiscales que incluyen la exoneración de impuestos corporativos y reducciones, además de un entorno administrativo mejorado.

La primera ZEE “moderna” se estableció en Irlanda en 1959. Desde entonces se ha venido desarrollando una amplia variedad de diferentes configuraciones de ZEE, como se puede observar en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Resumen de las diferentes zonas económicas**

Tipo	Objetivo	Tamaño típico	Ubicación	Actividades elegibles	Mercado	Ejemplo
Zona franca comercial	Apoyo al comercio	< 50 hectáreas	Puertos y aeropuertos	Relacionada comercialmente con el procesamiento y servicios	Reexportación nacional	Zona libre de Colón, Panamá
Zonas francas de exportación	Exportación manufacturera	< 200 hectáreas	Puertos y aeropuertos	Mayoritariamente manufacturera	Exportación	Masan, Corea; Río Athi, Kenia
Zonas de empresas libres (zonas de “una sola fábrica”)	Exportación manufacturera	Al menos una hectárea (una fábrica)	Diversa	Mayoritariamente manufacturera	Exportación	Mauricio; México
Zona amplia de ZEE y puertos libres	Desarrollo integrado	> 100 hectáreas	Mixta	Multiuso	Nacional, interno, exportación	Shenzhen, China; Aqaba, Jordania

Fuente: Banco Mundial (2012: 3).

## **Las Zonas Económicas Especiales en China**

En diciembre 1978 China emprende el camino de la reforma económica que consiste básicamente en lo que Deng Xioaping llamó las cuatro modernizaciones: agricultura, industria, defensa nacional, y ciencia y tecnología; que se desprendieron del Tercer Pleno del 11º Comité Central del Partido Comunista Chino (Meza, 2007). A partir de esas reformas, China se ha convertido en un importante actor de la economía global. Incluso se puede decir que el corazón de la industria manufacturera mundial se ha mudado a China.

Resultado de estas reformas económicas y para atraer IED, el gobierno chino decidió establecer cuatro ZEE: Shantou, Shenzhen y Zhuhai, en la provincia de Guangdong (en el entorno de Hong Kong), y Xiamen, en la provincia de Fujian (frente a Taiwán), como se observa en el mapa 1. No obstante, China ya contaba con antecedentes. En 1971 Zhou Enlai promovió la creación de “bases especiales de la producción de mercancías para la exportación”. Además, en 1979 enviaron misiones para estudiar la zona del aeropuerto internacional de Colombo, Sri Lanka, y en 1981, la zona de procesamiento de exportaciones de Bataan, Filipinas (Cornejo, 1985). Poco después se estableció la ZEE de Hainan en la isla del mismo nombre.

**Mapa 1. Localización de las principales ZEE en China**

Fuente: Elaboración propia.

La ubicación estratégica de estas ZEE fue una de las variables más importantes, pues se localizan cerca de Hong Kong y Taiwán, que eran zonas de reciente industrialización y con mucho dinamismo económico. Además, en los años noventa se impulsó la zona franca de Pudong, en la municipalidad de Shanghái, y se desarrolló el entorno de esa gran metrópoli (Bustelo, 2005).

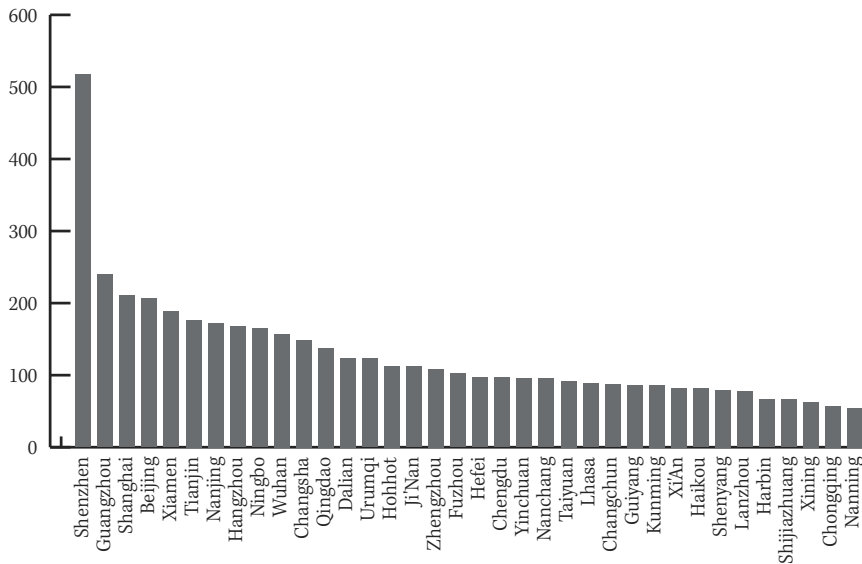
Todas las propuestas sobre ZEE comienzan dimensionando el éxito de Shenzhen. El caso de México no era la excepción, ya que en el análisis de la propuesta de ley se menciona como ejemplo. Todo ello, debido a que la aldea de 27 000 pescadores y labriegos que era Shenzhen quedó solo para el recuerdo en menos de tres décadas. Hoy es una deslumbrante ciudad portuaria moderna de más de tres millones de habitantes que gozan del más alto nivel de vida en toda



China. El labriego de los escasos arrozales de Shenzhen ganaba un promedio de 134 yuanes (16 dólares) en 1979. Veinte años después sus ingresos fueron de 20 200 yuanes (2 433 dólares) por año. En 2017 el PIB per cápita de Shenzhen es de 517.3 mil yuanes. Hasta finales del siglo pasado Shenzhen registró un increíble crecimiento económico anual de 31.2%, mientras que en todo el país se registraba la no menos sorprendente tasa de 10%, cifras jamás vistas antes en el mundo (Fernández, 2010).

Shenzhen fue una pieza clave del proceso de modernización de China. Solo esta ciudad genera alrededor de 2.7% del PIB del país, y su PIB per cápita es más de dos veces el de Shanghái y Beijing. La gráfica 3 muestra claramente las diferencias de PIB per cápita de la antigua aldea de pescadores y labriegos en relación con las otras urbes y ciudades chinas.

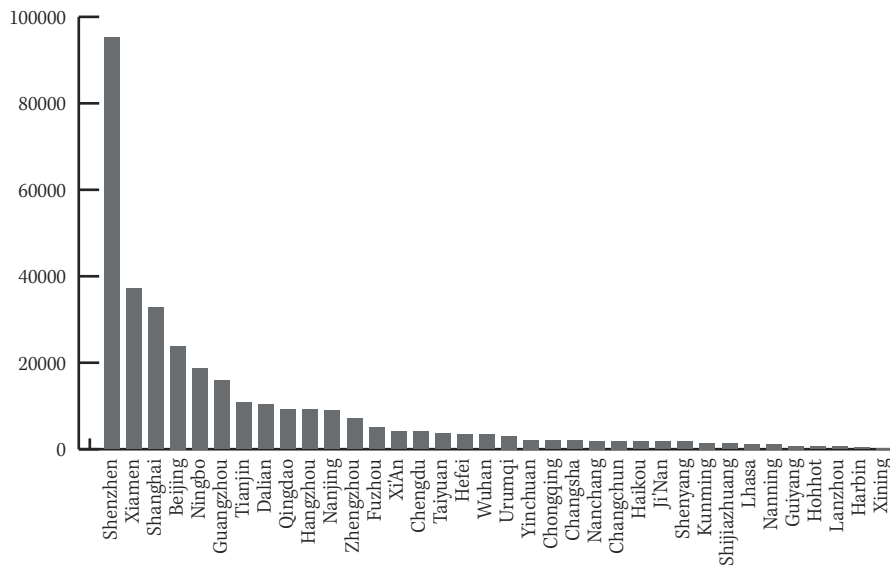
**Gráfica 3. PIB per cápita de las principales ciudades chinas en 2017 (miles de yuanes)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la NBS (2019).

Las diferencias son aún más pronunciadas en el comercio exterior, donde la superioridad de Shenzhen no deja lugar a dudas. El comercio exterior que se realiza en la ciudad es de 95 267.3 dólares per cápita, muy por encima de cualquier otra en China, resultando casi tres veces el de Xiamen o el de Shanghai, y casi cuatro veces el de Beijing, que son las siguientes ciudades con mayores cifras (gráfica 4). Es decir, la antigua aldea de pescadores y labriegos se ha convertido en el corazón manufacturero del mundo y en la zona más dinámica de las exportaciones globales.

**Gráfica 4. Comercio exterior per cápita (x+M) de las principales ciudades chinas (miles de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la NBS (2019).

## Las Zonas Económicas Especiales en México

El Estado mexicano partía de un diagnóstico de dos Méxicos: uno que crece y otro que no. Es decir, tenemos un México de dos velocidades: el que crece, frente al que diverge y es necesario que converja. En el diagnóstico elaborado por el gobierno federal dice:

Tenemos un conjunto de estados cuyo desempeño económico favorable durante las últimas décadas ha mejorado sustancialmente los niveles de bienestar social de sus habitantes; y por otro, es posible identificar un grupo de estados caracterizados por un alto grado de rezago social que resulta coincidente con un estancamiento económico estructural.

Esta última situación ha sido particularmente relevante en el Sur del país, donde se ubican las tres entidades más rezagadas en términos de desarrollo económico y bienestar social. En 1990, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita promedio de estos estados representaba tan solo 52.7% del ingreso por habitante a nivel nacional. Durante los siguientes 20 años, la situación de esta región se siguió deteriorando, ya que esta proporción llegó a 46.2% en 2010. Al mismo tiempo, la incidencia de la pobreza patrimonial se incrementó de 71.8% a 72.2% [Presidencia de la República, 2015: 1-2].

En 2017 el PIB per cápita de los tres estados del sur representa apenas 41.6% del promedio nacional, o 38.9% del resto del país (cálculos a partir del INEGI y el Conapo). En 2016 la incidencia de la pobreza es de 71.5%, y 26.3% de los residentes padece pobreza extrema. Con el 10.6% de la población de México, los tres estados del sur concentran 17.4% de los pobres y 36.4% de los pobres extremos (cálculos a partir del Coneval). Esa es la realidad del sur de México.

## Mapa 2. Existen dos Méxicos



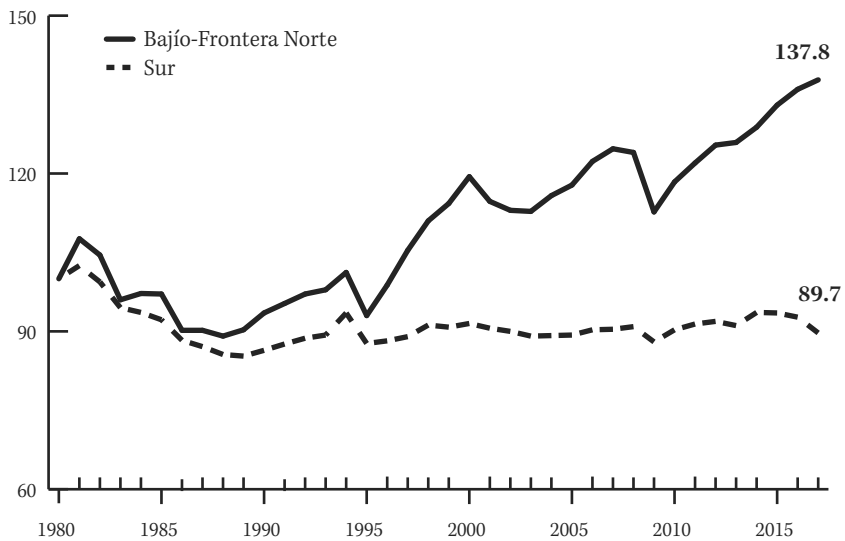
Fuente: AFDZEE (2016: 3).

El PIB per cápita y los porcentajes de pobreza son indicadores *ex post* que muestran que algo no funciona en la economía de los estados del sur-sureste de México, aunque en la región también hay estados ricos (Campeche, Tabasco y Quintana Roo), que en algunos periodos han sido muy dinámicos. Sin embargo, con los indicadores que podemos medir, los estados del sur conforman el cinturón de la pobreza en México y lo que Lewis ([1954] 1960: 637) llamaba sectores de oscuridad económica.

En síntesis, el diagnóstico del gobierno mexicano es que necesita que el sur se incorpore al México que crece y que pueda converger, ya que existe evidencia de que la brecha se ha ampliado (gráfica 5), sobre todo con el cambio de modelo económico y el TLCAN. Se dice que hay que cambiar el foco, ya que no

se pueden tener resultados diferentes haciendo lo mismo. Es así como cifran sus esperanzas en las ZEE a partir de los éxitos, pero sin analizar los múltiples fracasos, que pueden aportar enseñanzas valiosas.

**Gráfica 5. Crecimiento acumulado del PIB per cápita estatal, 1980-2017 (índice 1980 = 100)**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2019) para el PIB y del Conapo (2015) para la población.

En la gráfica 5 se puede observar que la brecha entre la región sur, y el Bajío y la frontera norte se amplió con el cambio de modelo económico en 1982, pero se profundizó con el TLCAN a partir de 1994. Se fueron conformando dos Méxicos: el que se quedó anclado en la vieja división internacional del trabajo, y el del centro-norte y algunos estados del sur-sureste ligados a las cadenas globales de valor, la producción de petróleo, que es todavía la base energética del mundo (Campeche y, en menor medida, Tabasco), o los servicios turísticos globales (Quintana Roo o Yucatán, esta última también integrada a la economía global por algunos sectores manufactureros y los servicios turísticos).

En ese sentido, el gobierno de Enrique Peña Nieto propuso un cambio de estrategia, promoviendo la creación de tres ZEE: Lázaro Cárdenas (en Michoacán), Salina Cruz (en Oaxaca) y Puerto Chiapas en el estado del mismo nombre. Es decir, se buscó que estuvieran en entidades que contaran con una ubicación estratégica y fueran estados pobres y con bajo dinamismo económico. En el diagnóstico se dice con potencial productivo, pero parece que es un concepto desafortunado.

**Mapa 3. Localización de las primeras ZEE en México**

Fuente: SHCP (2017a, anexo 3: 5).

En ese momento señalábamos que la ZEE que más posibilidades tenía por su ubicación estratégica era la de Salina Cruz-Coatzacoalcos, ya que podría convertirse en un canal seco entre el Atlántico y el Pacífico y competir con el canal de Panamá (López, 2017: 276). Precisamente esta es la única zona que tiene contemplado el actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador, quien declaró el 25 de abril de 2019 la desaparición del proyecto de ZEE (Muñoz y Martínez, 2019).

## La zona económica especial de Puerto Chiapas

Al año 2017 Chiapas ocupaba el séptimo lugar en términos de población a nivel nacional, con un total de 5.48 millones de habitantes, es decir, 4.42% de los mexicanos son chiapanecos. En términos económicos, en 2017 Chiapas generó 1.62% del PIB nacional y ocupó el lugar número 19, así como el último lugar en el PIB per cápita, dentro de todas las entidades federativas del país. Su tasa de crecimiento del periodo 1980 a 2017 fue la cuarta más baja del país (1.57%) y la tercera más baja en el PIB per cápita (-0.98%).

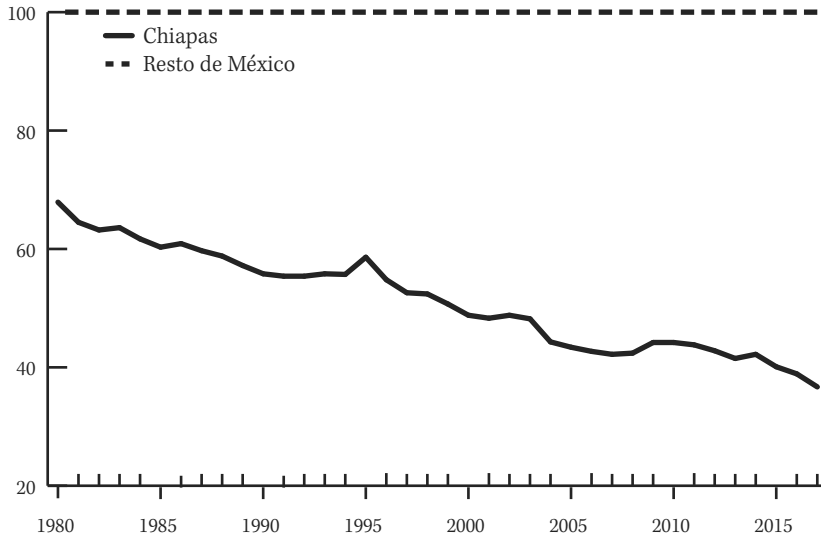
Como explican Levy *et al.* (2016: 3-4): “Estas grandes diferencias en niveles de ingresos entre entidades federales, se reproducen de manera fractal hacia el interior de Chiapas. De hecho, si la diferencia entre la entidad más rica (Distrito Federal) y la más pobre (Chiapas) es un factor de seis; la diferencia dentro de Chiapas entre el municipio más rico (Tuxtla Gutiérrez) y los más pobres (Aldama y Mitontic) es un factor superior a ocho”. Según Levy *et al.* (2016: 5): “En conjunto, esta evidencia apunta hacia una trampa de pobreza, es decir, se requiere una dotación mínima de varios factores para poder darle al conjunto algún uso productivo”. Estas cifras son resultado de un proceso histórico en el que se combinan altas tasas de crecimiento poblacional con crisis económicas recurrentes y estancamiento económico. Los resultados de ello son pobreza y desigualdad.

En el trabajo de Levy *et al.* (2016: 27) se concluye que

Chiapas no es pobre solo porque tiene baja dotación de factores en relación con el resto de México, sino porque carece de conocimientos y capacidades productivas para producir bienes más complejos que pueda vender al exterior del estado. Esta conclusión es importante porque sugiere que el foco de atención de las políticas públicas buscan promover el desarrollo y reducir la pobreza en factores asociados al lugar, no a los individuos. En resumen, el problema principal no son los chiapanecos, es Chiapas.



**Gráfica 6. PIB per cápita de Chiapas como porcentaje del promedio nacional (% sobre valor en pesos constantes)**



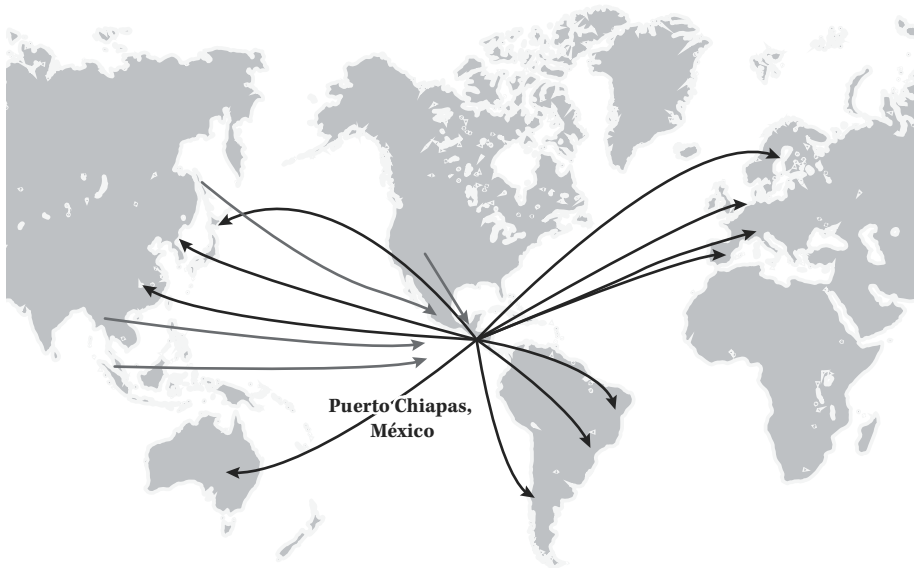
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2019) para el PIB y del Conapo (2015) para la población.

Con base en estos resultados, el gobierno de Enrique Peña Nieto planteó la ZEE de Puerto Chiapas como una oportunidad para el crecimiento económico de la región y su posible convergencia con el promedio de México. La estrategia de ZEE representa un cambio de paradigma sustentado en la idea de que no se pueden esperar resultados diferentes haciendo lo mismo. Sin embargo, Chiapas es un cementerio de proyectos fracasados,<sup>10</sup> y el diagnóstico gubernamental apenas analiza las ZEE que carecieron de éxito en el mundo para aprender de sus errores.

<sup>10</sup> Tuxtla Gutiérrez, la capital, tiene tres aeropuertos, de los cuales se utiliza uno. Considero que es la única ciudad en el mundo de su tamaño que tiene esa característica, por eso le dicen Tuxtla York. San Cristóbal de Las Casas tiene un aeropuerto donde no llegan aviones y Comitán otro. Pronto se agregará el de Palenque, por citar solo unos ejemplos.

En Chiapas se buscaba establecer la ZEE en Puerto Chiapas, que tiene problemas técnicos severos: es el puerto de menor profundidad del Pacífico mexicano, tiene una profundidad de 11 metros (Tello, 2011); azolvamiento constante; nivel muy bajo de ocupación en los polígonos reservados para actividad industrial y pesquera; no cuenta con buena conectividad interna; el muelle de la Terminal de Usos Múltiples dispone de infraestructura limitada para operaciones de carga y descarga; la vía férrea a la terminal no se encuentra habilitada; tiene construida una plataforma de intercambio modal, pero sin frente de agua, lo que debilita su potencial competitivo en el mercado de operaciones intermodales (Antún *et al.*, 2004).

**Mapa 4. Destinos de importación y exportación de mercancías de Puerto Chiapas.**



Fuente: DGP (2012: 26).

En términos generales se estaba pensando convertir a Puerto Chiapas en un lugar de producción, reexportación y comercialización de productos. Es decir, en un lugar con participación en las cadenas globales de valor y con efectos positivos sobre su *hinterland*. Se parte de la ecuación macroeconómica básica, que sostiene que el comercio exterior aporta puntos al crecimiento si la balanza comercial es superavitaria (Fujii y García, 2016) y se busca que Puerto Chiapas abone al potencial exportador del país.

La expectativa con las ZEE es atraer IED como elemento dinamizador de la economía, como ocurrió en el caso de China. En ese contexto, Hu Chunhua, secretario del Partido Comunista de China en la provincia de Guangdong (o Cantón), expuso a un grupo de ejecutivos de varias firmas asiáticas que se dieron cita en el Foro de Cooperación y Negocios México-China: “Vamos a apoyar a prestigiosas empresas chinas en México”. Por su parte, Rogelio Garza Garza, subsecretario de Industria y Comercio de la Secretaría de Economía de México, apuntó que las inversiones de la potencia asiática están destinadas a “los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Michoacán, y recientemente también Veracruz y Tabasco”. Por su parte, Sergio Ley, presidente para Asia-Pacífico del Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, informó de la firma de 18 acuerdos por valor de 480 millones de dólares (RT, 2016).

La estrategia específica para Puerto Chiapas consistía en crear una plataforma de producción, exportación y reexportación, que estaría vinculada al agroparque ubicado en el municipio de Tapachula. Puerto Chiapas estaría mirando a los mercados centroamericanos y a los países del Pacífico sudamericano, así como al área Asia-Pacífico y a la costa oeste de Estados Unidos y Canadá. Un problema que se suma a lo comentado es que esta propuesta se dio en un contexto recesivo de la economía mundial y en tiempo de recortes al gasto del gobierno federal. Además, hay quienes apoyados en Harvey (2004) consideran que la creación de ZEE es parte de un proceso de acumulación por desposesión y que tienen sentido como iniciativas que buscan colonizar, en la lógica del capitalismo, regiones o territorios donde la subordinación a la dinámica de capital no se ha desarrollado plenamente (Ávila y Ávila, 2016).

En síntesis, ese era el proyecto del gobierno de Enrique Peña Nieto y que fue cancelado por la llamada cuarta transformación del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

## Conclusiones

Las ZEE partían del diagnóstico de que se han conformado dos Méxicos: el que crece y converge, y el que se estanca y diverge. En ese diagnóstico se considera que la causa de esta diferencia es que una parte del país está integrada y la otra desconectada de los flujos de comercio e inversión. A partir de ahí, se considera que las ZEE jugaron un papel fundamental en el éxito de algunos países, caso concreto de China y el éxito económico de Shenzhen y otras ZEE del país asiático y el resto del mundo, pero se cuidan de no señalar los fracasos, que son mayores que los éxitos. Además, las ZEE de China se dieron en un contexto de economía cerrada, mientras que México es una economía abierta. Así se proponía la creación de las tres primeras ZEE en México: Lázaro Cárdenas (en Michoacán), Salina Cruz (en Oaxaca) y Puerto Chiapas en el estado del mismo nombre.

Se puede sostener que la dinámica económica de los estados que conforman el cinturón de la pobreza de México (Chiapas, Guerrero y Oaxaca, a los que se suman otros como Michoacán) se ve afectada por los procesos del nuevo sistema de acumulación, que inciden en las entidades federativas y espacios más pequeños al interior de las entidades. A partir de ello, el TLCAN fue el detonador de la mayor divergencia observada. En estos territorios las nuevas dinámicas impulsadas por la política económica predominante y las tendencias de la globalización se mezclan con viejos problemas estructurales de desigualdad social que han generado y sostenido mercados laborales locales excluyentes.

Las ZEE podían ser una oportunidad de desarrollo del sur-sureste mexicano, pero también otro proyecto fracasado. Dependía del diseño institucional, de la inversión en importantes obras de infraestructura para garantizar la conectividad, así como de los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante con los proveedores nacionales e internacionales para mejorar la inserción exportadora

por la vía de añadir valor a las exportaciones de materias primas y productos semiprocesados que impulsen el crecimiento económico (Fujii y García, 2016).

En el caso de México, las ZEE se plantearon en un contexto poco favorable de la economía mundial, que no termina de salir de la crisis de 2007-2009, y en que el modelo de crecimiento económico aplicado en China durante los últimos 41 años ha empezado a registrar signos de agotamiento y ha reducido su potencial para seguir impulsando el crecimiento económico al interior del país. Sobre todo a partir de 2009, las dificultades económicas registradas por Estados Unidos, posteriormente extendidas al resto del mundo, han evidenciado aún más las limitantes de la estrategia de crecimiento económico con dependencia excesiva de la demanda externa (Liu *et al.*, 2015).

En este contexto recesivo de la economía mundial, la propuesta de las ZEE de México era muy difícil que rindiera frutos, dado que tenía que enfrentar procesos deflacionarios y de recortes del gasto público en el gobierno federal, así como las presiones del gobierno de Donald Trump en los Estados Unidos de América y su guerra comercial con China. Además, de concretarse el TMEC, este tiene una cláusula que limita las posibilidades de un acuerdo comercial con China.

El gobierno de la llamada cuarta transformación dio por cancelado el proyecto de las ZEE y únicamente desarrollará el corredor del istmo de Tehuantepec.

# Principales problemas del proyecto de la zona económica especial de Puerto Chiapas

*Óscar Peláez Herreros*

*El Colegio de la Frontera Norte;*

*de estancia sabática en la Universidad Autónoma de Chiapas*

*Julieta Martínez Cuero*

*Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma*

## Introducción

El programa de Zonas Económicas Especiales (ZEE) se propuso para modificar las condiciones estructurales e impulsar el crecimiento económico sostenible y equilibrado de algunas de las regiones más rezagadas del país, pero que contaban con potencial para el desarrollo. Su orientación inicial fue hacia el área del Pacífico, poniendo énfasis en la mejora de las capacidades en torno a los puertos de Lázaro Cárdenas, Puerto Chiapas y el corredor del istmo de Tehuantepec con Salina Cruz y Coatzacoalcos. Sin consolidarse estos proyectos, el esquema se extendió hacia la costa del golfo de México.

La propuesta de ZEE se basaba en que las entidades federativas del norte, el Bajío y el centro del país disfrutaban de niveles de producto interno bruto (PIB) per cápita más altos y de mayor crecimiento macroeconómico que las del sur y el sureste, lo cual se explicaba por la mayor productividad, inversión, valor agregado, integración comercial, etc., de las primeras en comparación con las segundas. El hecho de que unas dispusieran de industrias, y las otras no, era un factor determinante al favorecer la diversificación de productos

y facilitar la incorporación de innovaciones y el alza de la productividad (AFDZEE, 2016; Gutiérrez, 2017).

No obstante, aun admitiendo la relación entre crecimiento económico e industria, las experiencias de crecimiento del Bajío o del centro del país no encuentran su origen en ninguna ZEE. Tampoco encaja bien en el argumento el hecho de que el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF), de 1965, en la frontera norte, se desarrollara en condiciones socioeconómicas y comerciales muy distintas a las actuales.

Las ZEE se justifican no por la experiencia nacional, que no ha existido o no es extrapolable, sino por lo acontecido en otros países. Se recurre a los ejemplos de ZEE exitosas como la de Shannon, en Irlanda, o “la ZEE de Shenzhen, China, donde el PIB per cápita local ha aumentado más de 150 veces desde su establecimiento, en 1980” (Meade, 2017: 3). Pero estos casos guardan diferencias importantes con la actual situación del sureste de México y del Soconusco en específico. A partir de esas diferencias, la implantación de ZEE en esta región está condenada a afrontar los problemas ya existentes, pero también los que se generan al modificar las estructuras productivas por esta vía y con las condiciones establecidas en la legislación aprobada al respecto.

El objetivo de este capítulo es indagar en los problemas que afectan al correcto desempeño de la ZEE de Puerto Chiapas y presentarlos de forma ordenada y argumentada. Muchos de ellos son los retos que debe enfrentar cualquier plan de desarrollo vinculado a esta región, de ahí su interés, otros son específicos de la dinámica de la ZEE de Puerto Chiapas, o genéricos del conjunto de ZEE. En cualquier caso, cabe advertir que las dificultades que se destacan y explican están claramente interrelacionadas. Su presentación en distintos apartados es solo para facilitar la exposición. No deben entenderse como problemas independientes o desconectados, sino como puntos nodales de un entramado en el que se resaltan algunos aspectos principales.

La variedad de elementos que se abordan requirió combinar diversas estrategias metodológicas. La revisión bibliográfica y hemerográfica de temas vinculados al desarrollo, a las ZEE, al Soconusco, a Chiapas y México, así como el análisis de la normatividad aprobada y de los dictámenes de las ZEE, la observación directa en

el área y la aplicación de entrevistas abiertas y semiestructuradas a informantes clave, permitió conocer la forma en que han operado las ZEE en el mundo, los motivos de su éxito o fracaso, lo propuesto para Puerto Chiapas y valorarlo en el contexto de las condiciones prevalecientes en la región. De este modo, se pudieron detectar problemas relacionados con la incertidumbre política, el transporte de suministros y mercancías, infraestructura y servicios para la industria, incentivos mal diseñados o insuficientes, encadenamientos productivos, incertidumbre en cuanto a disponibilidad de mano de obra cualificada, conflictos sociales, y competencia, entre otros. Cada punto se expone en detalle en los apartados siguientes.

## **Incertidumbre política**

El Dictamen de la ZEE de Puerto Chiapas ya advertía la existencia de “miedo que con el cambio de presidente, partido, todos los apoyos para las ZEE se puedan venir abajo” (Idom *et al.*, 2017: 197). En el mismo sentido se pronunciaron varios entrevistados durante los meses de abril y mayo de 2018 al mencionar explícitamente que el mayor riesgo que enfrentaba la ZEE de Puerto Chiapas era que el siguiente gobierno federal no diera continuidad al proyecto.

En un principio, Gutiérrez Candiani, jefe de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (AFDZEE), había descartado la “preocupación por el cambio de gobierno en 2018, pues se trata de un proyecto que beneficia a la gente, genera empleo y mejores condiciones de vida” (Redacción AN, 2017). No obstante, en declaraciones posteriores reconoció que, a pesar de plantearse como “un esquema de desarrollo con visión transexenal”, “el gran reto está en que tenga continuidad por parte del próximo gobierno de la República” (Sánchez, 2018).

Al tratarse de una propuesta que había llegado a denominarse “el gran proyecto de nación” (SHCP, 2017e), era evidente que requería el pleno apoyo del Ejecutivo federal. La iniciativa privada o los gobiernos estatal y local no tendrían capacidad para impulsar una ZEE que requería del mantenimiento y mejora de las infraestructuras existentes, pero también de grandes inversiones en obras públicas para atender las carencias iniciales.



Aunque una parte de los incentivos fiscales correspondían al gobierno de Chiapas y al municipio de Tapachula (derechos estatales, impuesto sobre nóminas, sobre hospedaje, derechos registrales, predial, traslación de dominio, etc.) (DOF, 2018c), el grueso de los mismos estaba a cargo del gobierno federal (DOF, 2017a). Y el programa electoral del nuevo equipo de gobierno para el sexenio 2018-2024 revelaba algunas discrepancias con el proyecto del anterior ejecutivo. Morena (2018: 172) explicaba que “los proyectos de Zonas Económicas Especiales [...] carecen del acceso geográfico inmediato a mercados”. En contraste, la zona económica norte (ZEN), que proponían y que fue aprobada a finales de diciembre de 2018 (DOF, 2018e), disfrutaba de esa ventaja: “Es un proyecto de acceso inmediato a un mercado de alto ingreso”. Para la región sureste de México se apostaba por el “Corredor Transísmico para el desarrollo integral del Istmo de Tehuantepec” (Morena, 2018: 172), localizado en los estados de Oaxaca y Veracruz, a 400 kilómetros del Soconusco.

La incertidumbre sobre el futuro de las ZEE terminó en la mañana del 25 de abril de 2019, en la que el presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador, anunció que el proyecto de ZEE se cancelaba “totalmente” (López Obrador, 2019). Hasta ese momento habían persistido dudas al respecto, generando un ambiente poco atractivo para la llegada de inversiones y la instalación de empresas ancla, ya fueran nacionales o internacionales. En la ZEE de Puerto Chiapas no más de tres empresas habían confirmado su participación (Alegría, 2018). La AFDZEE (2018b) incluso reducía el número a dos. Una de ellas era la guatemalteca Idealsa, que “ya había adquirido terrenos y sus inversiones las detuvo en tanto se definían las nuevas líneas de acción del gobierno federal” (Victorio, 2019d).

Ahora el riesgo transexenal se traslada al proyecto del istmo de Tehuantepec, cuya capacidad para atraer inversiones de largo plazo queda severamente lastrada por el evidente condicionamiento de estos proyectos a los ciclos de gobierno.

## Transporte de suministros y mercancías

Un problema más específico de la ZEE de Puerto Chiapas es el relacionado con el transporte. La AFDZEE (2017) menciona que Puerto Chiapas dispone de una amplia variedad de medios de transporte: puerto, aeropuerto, carretera y ferrocarril. Sin embargo, estos presentan deficiencias más o menos graves.

El puerto padece problemas debido a las corrientes existentes frente a la bocana, que arrastran arena y la sedimentan en el interior. Para mantener el calado suficiente que requiere el tránsito naval, el puerto ha de ser dragado de manera periódica. Esta operación, que ya figuraba en el Programa Maestro de Puerto Chiapas 2012-2017 como una debilidad del proyecto (DGP, 2012: 33-37), tiene un costo de 51.1 millones de pesos (mdp) (SHCP, 2017a: 103). Para evitar las corrientes mencionadas deberían construirse escolleras adicionales, que supondrían una inversión de 221 mdp (SHCP, 2017a: 139). Unido a los problemas estructurales, el tráfico de mercancías a través del puerto resulta bastante escaso, concretamente, 94% inferior al promedio de los 15 principales puertos mexicanos (SHCP, 2017a: 81). En 2016 la capacidad de Puerto Chiapas fue de 1.45 millones de toneladas, mientras que Coatzacoalcos y también Lázaro Cárdenas superaban los 40 millones de toneladas. Debido a este bajo volumen de mercancía, las navieras no incluyen Puerto Chiapas en sus rutas fijas. Ello obliga a utilizar otras alternativas. La empresa Cafesca, por ejemplo, que se localiza en el mismo Parque Industrial Puerto Chiapas, exporta a través del puerto de Veracruz (Idom *et al.*, 2017: 280).

El ferrocarril de la costa de Chiapas quedó interrumpido en 2005 cuando el huracán *Stan* dañó gravemente la infraestructura de la región. Desde entonces ha habido intentos por restablecer el tránsito ferroviario, pero la elevada inversión que se necesita para recuperar el servicio, así como su uso por parte de grupos organizados para el traslado de migrantes, han llevado a la práctica supresión del tramo Arriaga-Ciudad Hidalgo. La SHCP (2017a: 86) indica que “se ha identificado que el factor velocidad, actualmente de 12 km/h, es la principal restricción para la operación eficiente de la infraestructura ferroviaria existente”. A la mínima velocidad se suman los actos de sabotaje para el robo de la mercancía transportada. En los últimos 10 años la empresa Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec ha sufrido

721 asaltos a los vagones ferroviarios, registrando pérdidas por valor de casi 35 mdp (Muedano, 2018). Además, han desaparecido los 20 kilómetros de rieles de la vía que unía Tapachula con Puerto Chiapas (Vázquez, 2017).

Por su parte, la red carretera presenta condiciones óptimas en territorio mexicano. Permite una conexión rápida de la ZEE con el núcleo urbano de Tapachula, situado a menos de 30 kilómetros. De Tapachula a Arriaga, por la Carretera Federal 200, desde donde se puede llegar a Juchitán de Zaragoza (Oaxaca) y luego a Coatzacoalcos (Veracruz) por la Carretera Transístmica (Carretera Federal 185), o desde Arriaga a Tuxtla Gutiérrez. El mayor inconveniente de la ruta es el gran número de controles (aduana, migración, puntos de verificación e inspección federal) instalados a lo largo de la misma y que cada cierto número de kilómetros detienen la circulación. Las carreteras guatemaltecas presentan problemas más graves, con trazados y condiciones inapropiadas, debido a que apenas han recibido mantenimiento en décadas, lo que redundaría en inseguridad para sus usuarios (Alay y García, 2018). Específicamente, la recuperación de la CA-2 Occidente, que parte de Tecún Umán, se vio afectada por el caso Odebrecht. Ello es relevante porque una de las perspectivas de la ZEE de Puerto Chiapas era articularse con Guatemala y Centroamérica. Como informa González (2017), el mayor potencial de la zona tiene que ver con la logística: “La vocación natural de este lugar es conectar a México con el Sur”. Las condiciones de la red viaria guatemalteca son un claro obstáculo para alcanzar este objetivo.

En relación con el aeropuerto internacional de Tapachula, basta mencionar que el Convenio de Coordinación para la ZEE de Puerto Chiapas (DOF, 2018c) estima un monto de inversión de 100 mdp para su “modernización”.

## **Infraestructura y servicios conexos a la actividad industrial**

A los problemas en los transportes y comunicaciones se añaden los que afectan a infraestructura y servicios necesarios para el desarrollo de la actividad industrial. Estos se relacionan con las características geográficas de la zona que condicionan el uso de bienes naturales (agua, energía, tratamiento de residuos, etcétera).

Según menciona la SHCP (2017a: 40), “no existen dentro del predio elementos de infraestructura de agua potable”. Asimismo, Puerto Chiapas no tiene garantizado un abasto energético suficiente para que puedan instalarse en la zona empresas que consuman gran cantidad de energía en el desarrollo de sus actividades (González, 2017). Idom *et al.* (2017: 282) señala: “El suministro de energía eléctrica es intermitente pero ha venido mejorando (un corte de luz al mes)”. Para solucionar esta carencia se tiene previsto construir un gasoducto de 200 kilómetros que conecte con Salina Cruz, por un costo estimado de 8 177 mdp (SHCP, 2017a: 106).

El parque industrial ahora existente ya ha enfrentado problemas con la gestión de residuos a pesar de contar con apenas nueve empresas (SIPI, 2016) y una planta de tratamiento de aguas residuales que se terminó de construir en noviembre de 2010 (Hernández, 2011). Los problemas se hicieron evidentes en los primeros meses de 2011, hasta el punto de provocar la intervención del gobernador del estado (Velasco, 2011). Posteriormente, en 2015, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) realizó visitas de inspección en materia de residuos peligrosos debido a la alta mortandad de peces en el área, detectando irregularidades de carácter administrativo en tres empresas del parque industrial (Profepa, 2015). Como indica la SHCP (2017a: 91), “la ZEE de Puerto Chiapas requerirá su propia planta de tratamiento de aguas residuales”.

El Convenio de Coordinación para el establecimiento y desarrollo de la ZEE de Puerto Chiapas y su Área de Influencia (DOF, 2018c), suscrito por la SHCP y el estado de Chiapas, incluye acciones y obligaciones, pero con un carácter bastante general. Menciona en la cláusula octava, por ejemplo, que “el Gobierno del Estado y los Municipios se obligan a financiar las inversiones públicas productivas y de equipamiento urbano para el desarrollo de la Zona y su Área de Influencia en los próximos 5 años, a partir de la suscripción del presente Convenio, en la medida de sus capacidades financieras y en los términos de la legislación estatal aplicable”. También menciona que “las inversiones públicas productivas y de equipamiento urbano mínimas que realizarán El Gobierno del Estado y los Municipios” son: “57 proyectos de infraestructura productiva [...] con un monto total estimado de 2 645.3 mdp”, a los que se suman “31 proyectos de infraestructura Urbana y Social

[...] con un monto total estimado de 1 225.8 mdp”. El hecho de que indique que “el Gobierno del Estado y los municipios [...] se comprometen a buscar las fuentes de financiamiento necesarias para la realización de los proyectos”, da idea de que una parte del asunto aún estaba pendiente de concretarse.

## **Incentivos mal diseñados o insuficientes**

Para atraer inversiones, el programa planteaba compensar con incentivos las deficiencias de infraestructura y demás. A partir de la normatividad aprobada se deduce que la mayor parte de esos estímulos eran de tipo fiscal. No cabía esperar otra cosa de una propuesta surgida de la SHCP.

Específicamente, el programa de incentivos de las ZEE implicaba la exención de 100% del impuesto sobre la renta (ISR) por 10 años y 50% en los cinco años siguientes, que exportaciones e importaciones no estuvieran sujetas a impuesto sobre el valor agregado (IVA), beneficios a las cuotas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y desgravaciones por capacitación de los trabajadores. Además, estaba previsto el sistema de Ventanilla Única y, en el caso específico de la ZEE de Puerto Chiapas, que el gobierno del estado otorgase estímulos fiscales hasta el 30 de diciembre de 2025 en impuestos y derechos estatales, impuesto sobre nóminas, impuesto sobre hospedaje y derechos registrales (*DOF*, 2018c). La cláusula cuarta del Convenio de Coordinación también incluye los incentivos y facilidades fiscales que debía conceder el municipio de Tapachula: “i) Impuesto Predial; ii) Impuesto sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles; iii) Derecho por la expedición de la Licencia de Uso de Suelo, y iv) Derechos por emisión de Licencias o Permisos de Construcción o Funcionamiento o sus Correlativos; consistente en la aplicación de la exención de hasta el 100% (cien por ciento) o una tasa del 0% (cero por ciento) en el cobro de tales impuestos, y tendrán una duración mínima de 8 años” (*DOF*, 2018c).

El inconveniente de estos incentivos es que, como explica el FIAS (2008: 50), “una exención de impuestos es de poco beneficio si la empresa no está obteniendo ganancias, lo cual suele ser el caso en los primeros años de operación”. De

manera similar, Idom *et al.* (2017: 243) sugieren “una exención al ISR de personas jurídicas a 20 años, ya que los primeros 10 años no resulta diferencial, debido a la repercusión fiscal de la inversión inicial”. Lo mencionado justifica que Farole (2011: 129) no encuentre correlación entre los incentivos fiscales y los resultados de las ZEE. Como explica el FIAS (2008: 50), “las exenciones tributarias tienden a beneficiar las inversiones con un horizonte temporal de corto plazo”.

Frente a los incentivos fiscales, el FIAS (2008: 55) destaca que “un aspecto crucial del éxito de los programas de ZEE es la simplificación y racionalización de las aprobaciones de inversiones”. En este sentido, podía haber sido relevante la agilización de trámites que se pretendía conseguir con la puesta en funcionamiento de la Ventanilla Única, pero ni siquiera se emitió la guía única de trámites y requisitos.

Idom *et al.* (2017: 274) mencionan “que por encima de los incentivos las empresas buscan que se cumpla el estado de derecho, se elimine la corrupción y la inseguridad”. Sin embargo, a este respecto poco se avanzó en el marco del programa de ZEE. Ni siquiera se tuvieron claras las inversiones que iban a realizarse para mejorar las instalaciones, las vías de comunicación, el abasto energético y los servicios de la zona, o cómo iban a funcionar los estímulos a la capacitación y apoyo a trabajadores y al emprendimiento. Las dificultades para evaluar estos aspectos constituyeron en sí mismas desincentivos en forma de incertidumbre para las empresas con posibilidades de instalarse en la zona.

Además de lo comentado, está el problema de la desviación de inversiones y el menoscabo de la recaudación tributaria. Hay que tener en cuenta que el programa de incentivos fiscales de las ZEE se aprobó con el ánimo de atraer inversiones nuevas. No obstante, aquellas empresas que tuvieran intención de establecerse en la región, aun sin incentivos, podrían ahora emplazarse en la ZEE, redundando ello en una menor recaudación tributaria pero no en mayor inversión, dado que esta ya se iba a realizar de cualquier modo. Solo puede considerarse como inversión nueva la de las empresas que no tenían contemplado instalarse en la región, y optaran por hacerlo a consecuencia de las condiciones favorables que ofrece la ZEE.

Los incentivos del decreto de declaratoria (*DOF*, 2017a) estaban diseñados para modificar las decisiones de localización de las empresas. Se esperaba que capitales que iban a invertirse en mercados no relacionados con el área se sintieran atraídos por estas condiciones más favorables y redundaran en beneficios que, de otra forma, no se realizarían para el Soconusco. No obstante, también podían darse casos de distorsión en las decisiones de emprendedores que ya deseaban iniciar actividades en mercados vinculados a la región, ya fuese en Tapachula, Frontera Hidalgo, Suchiate, o incluso Pijijiapan, Arriaga o en otros puntos de Chiapas. En esos casos, debería asumirse la pérdida en el mercado local y el menoscabo en la recaudación de impuestos, como hace el FIAS (2008: 32) al identificar entre los costos de las ZEE “los impuestos perdidos de las empresas que se trasladan del territorio aduanero doméstico a la zona económica especial”.

## **Encadenamientos productivos**

Con las ZEE se pretendía impulsar “un desarrollo equilibrado, sostenido, sustentable e incluyente” (Peña, 2017: 1), con el fin de transformar las economías más rezagadas del país y arrastrarlas hacia dinámicas virtuosas de crecimiento. Por tanto, cabía esperar que las actividades de las ZEE se vincularan fuertemente con los proveedores y mercados locales. Como menciona el FIAS (2008: 51), “maximizar los beneficios de las zonas depende de la medida en que se integran con sus economías anfitrionas [...] los impactos del desarrollo de una zona desaparecen cuando la zona opera como un enclave”. En este sentido, Videgaray (2017: 7) destaca la “concepción de integralidad como factor clave del éxito en la implantación de las ZEE, de modo que estas no fueran meros enclaves industriales sin encadenamiento productivo con su entorno”.

Es importante señalar que la conformación de cadenas productivas ancladas a cadenas globales de valor enfrenta grandes obstáculos. Se requiere de programas e incentivos dirigidos a las pequeñas y medianas empresas que deseen ser proveedoras de las industrias, implementar programas que fomenten la inversión en investigación e innovación de cara a los estándares de calidad

exigidos por el mercado internacional, y, sobre todo, crear mecanismos de articulación entre el empresariado local y el transnacional para que las empresas generen un arrastre sectorial dinamizador de la economía local a través de la compra de insumos y servicios.

Con la intención de ligar la producción de las ZEE a la del entorno ya existente, la SHCP identificó cuatro vocaciones productivas en el caso específico de Puerto Chiapas: agroindustria, industria eléctrica-electrónica, pulpa y papel, y autopartes. El capítulo “Revisión crítica de las vocaciones productivas asociadas a la zona especial de Puerto Chiapas” de este libro revisa el procedimiento seguido para seleccionar esas vocaciones, detectando varias inconsistencias y arbitrariedades.

Relacionado con las vocaciones productivas, empezó a implementarse un Programa de Desarrollo de Proveedores locales para empresas instaladas en la ZEE (foto 1), identificando las mejoras que necesitaban las pequeñas y medianas empresas (PYME) para cumplir los requerimientos de hipotéticas empresas ancla de la zona.

**Foto 1. Ceremonia de entrega de reconocimientos del Programa de Desarrollo de Proveedores de la ZEE de Puerto Chiapas, Tapachula, 14 de agosto de 2018**



Fuente: Archivo personal.



Otro elemento utilizado para vincular cada ZEE con su entorno era el Área de Influencia, concebido como una “figura innovadora, no prevista en otros marcos normativos de ZEE en el mundo, que busca potenciar sus beneficios y evitar que se conviertan en un enclave en la región sin generar los beneficios económicos y sociales esperados sobre la misma” (Zafra, 2017: 28).

El problema de todo ello es que para conseguir una buena articulación entre las empresas de la ZEE y los proveedores locales, las actividades de la zona no pueden ser muy distintas a lo que ya se viene haciendo en la región, y la ZEE se propone, precisamente, para cambiar esa estructura productiva y esas dinámicas (DOF, 2017a), generar productos distintos, más complejos, aplicando otros procedimientos, otros ritmos y formas de trabajo.

La región del Soconusco está especializada en el sector primario. Por ello, la agroindustria es una rama evidente para la ZEE, solo que no implica grandes cambios estructurales respecto a lo que ya se hace. Aun así, con los incentivos, podría resultar interesante el desarrollo de procesos de producción más completos. Por ejemplo, la DGP (2012: 155) advertía que “existen amplias posibilidades de crear una ruta comercial entre Puerto Chiapas y el puerto de Acajuntla [*sic*] ubicado en El Salvador, con el objeto de consolidar la importación de jugos de la empresa Jumex”.

En lo que se refiere al sector de autopartes, cabe destacar que en Tapachula ya opera “Yazaki, una ensambladora de arneses para la exportación que provee más de tres mil empleos en el estado” de Chiapas (Hausmann *et al.*, 2016: 14). Pero Tapachula no tiene una vocación industrial, al menos en la actualidad: 41% de las unidades económicas realizan actividades de comercio al por menor, 45% de servicios y solo 7% de manufacturas; el resto clasifican en otros rubros, como: comercio al por mayor (3%), actividades legislativas gubernamentales (1%), construcción (1%) o transporte (1%).<sup>1</sup> En el mismo sentido, el DOF (2017a) indica que el empleo en el municipio se concentra básicamente en el sector terciario: “Más de la mitad de su población se ocupa en actividades relacionadas con el comercio (39%) y servicios de alojamiento temporal y preparación de alimentos y bebidas (12%), pero solo el 10%

---

<sup>1</sup> Cálculos propios con datos del INEGI (2017).

se ocupa en actividades de mayor valor agregado como las industrias manufactureras”. El comercio desde Tapachula tiene un perfil predominantemente agrícola. De hecho, 89% de las exportaciones se concentra en solo tres productos: “Café sin tostar, plátanos y aguacates/mangos” (Hausmann *et al.*, 2015: 34).

Si bien es cierto que puede haber algunas cadenas de suministro en agronegocios y autopartes, las posibilidades de proveeduría local son muy limitadas o inexistentes para otras ramas. El FIAS (2008: 43) pone de ejemplo las dificultades que hubo en el caso de la República Dominicana para establecer encadenamientos productivos con la economía local. Menciona:

- ◆ los sectores relevantes no existían [...]
- ◆ los productores locales generalmente no cumplieron con los estándares del mercado mundial por precio, calidad y plazos de entrega.
- ◆ con frecuencia, los fabricantes locales no tenían interés en suministrar a la ZEE porque estaban satisfechos con las operaciones actuales y los niveles de rentabilidad.

La experiencia de la República Dominicana es útil para anticipar estas cuestiones. Sin embargo, pone demasiado énfasis en defectos de los productores locales. Es evidente que los productores locales no son competitivos a nivel internacional. La prueba de ello es que, de hecho, no compiten y que debe crearse una ZEE para que otros inversores enmienden la situación. Lo que no se menciona es que la inversión nueva, en su mayor parte extranjera, carece de incentivos para promover el desarrollo local *per se* o arriesgarse con proveedores desconocidos. Es ingenuo pensar que actuarán de una forma distinta a la maximización de sus propios beneficios. Considerando estos puntos, el Programa de Desarrollo de Proveedores parece ser insuficiente. Tal vez se requiera la acción directa del Estado en la creación y adaptación de empresas, más allá de la propia ZEE, para favorecer los eslabonamientos productivos.

Hausmann *et al.* (2015: 38) opinan que “las mayores ganancias en Chiapas vendrán de utilizar el puerto para importar materias primas, procesarlas localmente en productos más complejos, y exportarlas a los grandes mercados

del Pacífico”. Al revisar la normatividad de la ZEE da la sensación de que lo que se estaba promoviendo en la zona era el establecimiento de industrias para procesar insumos con base en la ventaja de la región (mano de obra barata), y luego exportar los productos terminados libres de impuestos. Ello conseguiría incrementar la inversión, la producción, la productividad, la complejidad económica, las cifras macroeconómicas del Soconusco, pero sin apenas alterar lo ya existente. El único eslabonamiento sería a través de la mano de obra y la ZEE actuaría a modo de economía de enclave (Baran, 1967; Dos Santos, 1968), como un oasis en el desierto. Farole (2011: 129) advierte que “la idea de la ZEE como un oasis en el desierto puede resultar en un espejismo”.

La industria textil de El Salvador actuó como enclave durante muchos años. El Caribbean Basin Trade and Partnership Act (CBTPA), firmado en el año 2000, da tratamiento de libre comercio (libre de aranceles y cuotas) a los productos de la confección siempre que la hilaza con la que se forma la tela y la tela misma sean de los Estados Unidos (Condo *et al.*, 2004). En El Salvador se recibía el material para ensamblarlo y enviarlo de regreso a Estados Unidos, con poco valor agregado. Mediante este procedimiento, el sector ha llegado a representar 46% de las exportaciones locales, generando cerca de 75 000 empleos directos y más de 200 000 indirectos. Solo en el largo plazo también ha facilitado el surgimiento de algunas empresas nacionales de confección y diseño (Frías, 2016).

Otra experiencia interesante es la de Guatemala. Como explica la RGGG (2012), se trataba de una economía agroexportadora, que a partir de la década de los ochenta emprendió una drástica reforma destinada a cambiar su modo de inserción en el ámbito internacional. La diversificación de su estructura de exportaciones implicó una rápida expansión de las manufacturas, principalmente generadas en zonas francas. De esta manera, la industria maquiladora operó con una altísima proporción de insumos importados desde Estados Unidos, que eran poco más que ensamblados y vueltos a exportar, sin relación con el aparato productivo local. A pesar de esto, el mayor problema no fue la ausencia de eslabonamientos entre el sector exportador y la industria local, sino la destrucción del tejido existente. Con la apertura comercial, “la penetración de las importaciones [...] causó un drástico proceso de ajuste en el aparato productivo,

caracterizado por la oleada de cierres de empresas locales no competitivas frente a los productores foráneos y la ruptura de numerosos encadenamientos horizontales que existían entre diversos productores locales, producción que fue sustituida por importaciones” (RNGG, 2012: 3).

La evidencia para la industria maquiladora de exportación (IME) en la frontera norte de México no es muy distinta. Gutiérrez (2018: 16) explica que “la proporción del valor de insumos de carácter doméstico con respecto al total utilizados por la IME se ubica en el rango del 2.0 al 3.0%”. Este uso mínimo de insumos locales es debido a que los sistemas de proveeduría de estas empresas se encuentran definidos “de antemano a partir de las relaciones *interindustriales* a nivel mundial previamente establecidas”. En esta situación, los proveedores locales carecen de oportunidades y los eslabonamientos son insignificantes. El único impacto sobre la economía local vendría a través de los salarios pagados a los trabajadores. Pero ni siquiera esta vía aporta un flujo económico suficiente para impulsar otros cambios. El multiplicador del empleo en los municipios de la frontera norte es bajo. La remuneración de los trabajadores de la IME se sitúa entre uno y tres salarios mínimos, de manera que “no estimula lo suficiente la demanda de bienes y servicios de alto valor agregado y es, en parte, responsable de un mercado interno restringido” (Gutiérrez, 2018: 21).

En Chiapas, en general, y en el Soconusco, en particular, la mayor parte de la producción se destina a la demanda final y depende de insumos producidos en otras entidades (Robledo, 2016). Estas características determinan relaciones intersectoriales limitadas, que dificultan la consecución de encadenamientos en la economía chiapaneca.

## **Incertidumbre sobre las características de la mano de obra**

No cabe duda de la abundancia de mano de obra disponible en la región, ni de que esta “podría ser utilizada para desarrollar industrias intensivas en ese recurso” (Hausmann *et al.*, 2016: 5). Sin embargo, parece haber incertidumbre sobre sus capacidades y destrezas. Idom *et al.* (2017: 45) destacan entre los

inhibidores de la inversión en la ZEE de Puerto Chiapas “la escasez de mano de obra calificada, la rotación de personal [...] las costumbres laborales distintas<sup>2</sup> que persisten en la región”. La “percepción de que en las zonas no hay mano de obra calificada” (Idom *et al.*, 2017: 219) es una idea recurrente entre los potenciales inversores, que insisten en la necesidad de “mano de obra calificada, comprometida y con continuidad, algo ausente en estas ZEE” (p. 221).

El informe elaborado en septiembre de 2016 por MMK Consulting para el Banco Mundial menciona específicamente que, en el caso de Tapachula, “se requiere poner atención significativa en el desarrollo de la fuerza de trabajo, pero esta inversión produce trabajadores que generalmente son descritos como creativos y confiables, con excelentes habilidades manuales y costos laborales muy bajos” (Idom *et al.*, 2017: 297). Prueba de ello son los muchos chiapanecos que debido a la ausencia de oportunidades en el estado han emigrado al norte y centro del país y trabajan en actividades fabriles.

Además de los chiapanecos que pudieran regresar para trabajar en la ZEE en el caso de generarse empleos con salarios y condiciones atractivas, y de los que actualmente residen en la región, González (2017) advierte que la ZEE “podría convertirse en un imán para el capital humano de algunos países de América Central”. De hecho, el Dictamen de la ZEE de Puerto Chiapas recomienda explícitamente “fomentar la integración laboral transfronteriza, incorporar migración calificada” (SHCP, 2017a: 126). El inconveniente de esta recomendación es que, si los trabajadores no son locales y remiten parte de sus ingresos a otras economías, los efectos multiplicadores vía salarios serán menores sobre la economía regional.

Cabe recordar que el problema con la mano de obra no es su escasez, sino el nivel de cualificación y su posible falta de compromiso y continuidad. Respecto a la cualificación, pudiera haber algunos trabajadores más cualificados en el área centroamericana, pero nada indica que esto sea una característica generalizada.

---

<sup>2</sup> Hace referencia a que en muchas ocasiones la dedicación de los empleados para trabajar en una planta de producción queda supeditada a la necesidad de recolección agrícola en fincas de su propiedad, o el traslado de ganado. Por estas razones, la asistencia continuada al trabajo en una planta de producción no está asegurada, lo que supone un freno para la contratación de estos trabajadores.

Por ejemplo, la tasa de alfabetización de México (93.5%) es bastante superior a la de Guatemala (78.3%), Honduras (85.1%), Nicaragua (78.0%) y El Salvador (85.5%).<sup>3</sup>

Por otra parte, hasta el momento, la participación laboral de la población guatemalteca, o centroamericana en general, en las actividades del mercado de trabajo transfronterizo (MTTF) del Soconusco se ha caracterizado más por la estacionalidad que por la continuidad que demandan los empresarios industriales. Ordóñez (2015: 184) enuncia las principales motivaciones de la población guatemalteca para participar en estas actividades: “a) el MTTF provee ocupación temporal y salario, b) pueden vivir un tiempo con el ingreso salarial ahorrado, c) concurrir estacionalmente a México es un activo sociocultural que trasciende la relación capital trabajo. Los migrantes tienen conocidos y amigos, pueden acceder a otras relaciones sociales y una pequeña proporción afirma tener acceso al seguro social mexicano”. También menciona “los factores restrictivos que desalientan dicha concurrencia: a) la desfavorable relación del tipo de cambio entre las monedas de ambos países, b) las desfavorables condiciones de vida que experimentan en las fincas mexicanas durante el periodo de estancia y c) el tiempo de estancia obligatorio en la finca o rancho establecidos en la contratación laboral, que limita la movilidad de una a otra unidad de producción contratante según las diferencias salariales entre ellas” (Ordóñez, 2015: 184).

De lo anterior se deduce que se trata de trabajadores temporales, lo que no resuelve los problemas de alta rotación de personal y necesidad de mano de obra comprometida y con continuidad que requieren los potenciales inversores. En principio, los trabajadores guatemaltecos y centroamericanos que laboran en la región y que han venido participando “como jornaleros en los cafetales de Soconusco, el ingenio azucarero de Huixtla [...] las plantaciones de banano en Tabasco [...] en el sector de la construcción; así como [...] en el sector informal de comercio y servicios en la región de Soconusco” (Zepeda *et al.*, 2018: 156) tienen características distintas a las que demanda la industria. Si bien es cierto que han complementado a los chiapanecos en ciertas actividades, no hay indicios de que sus capacidades e intereses sean los que se asocian a las dinámicas propias de una ZEE.

---

<sup>3</sup> Datos obtenidos de Banco Mundial (2019).

## Conflictos sociales y desconfianza

A las condiciones prevalecientes en el sureste del país se suma el hecho de que la región es fronteriza con Guatemala, padeciendo el tránsito de migrantes y mercancías no siempre legales o documentadas. En los años más recientes el número de migrantes que ha cruzado la frontera hacia México se ha incrementado (Becerra, 2018), al tiempo que sus características variaban. Ya no eran solo centroamericanos, sino también haitianos, cubanos y africanos que, durante su intento por llegar a Estados Unidos, se vieron sorprendidos por los cambios en las políticas migratorias de este país (Romero, 2016; Anguiano y Rodríguez, 2018: 64). La Declaración del 22 de septiembre de 2016 del secretario de Seguridad Nacional de los Estados Unidos sobre su directiva para reanudar las deportaciones regulares a Haití (DHS, 2016) y la derogación de la política de “pies secos, pies mojados” para los inmigrantes cubanos, anunciada el 12 de enero de 2017 (DHS, 2017), provocaron que muchos de los migrantes en tránsito tuvieran que permanecer en Tapachula, añadiendo nuevas tensiones a las preexistentes. A partir de noviembre de 2018 y durante los primeros meses de 2019 las sucesivas caravanas de migrantes centroamericanos aumentaron aún más las fricciones.<sup>4</sup> Victorio (2019c) informaba que los migrantes centroamericanos “se han apoderado’ del parque central Miguel Hidalgo, generando incremento de delincuencia, agresiones a la población e insalubridad.”

Además de los problemas relacionados con los migrantes, en la región existen otros conflictos activos. Al inicio de la década la DGP (2012: 33) ya identificaba las “manifestaciones de ejidatarios y transportistas, que cierran las conectividades terrestres” como una amenaza para Puerto Chiapas. Los conflictos magisteriales o las reivindicaciones de distintas asociaciones pueden tener incidencia negativa en la zona, aunque este no sea su objetivo. En la lógica actual de las empresas, el cumplimiento de los plazos de entrega es sumamente

---

<sup>4</sup> Como explica el CEG (2018: 6): “En octubre de 2018, se produjo un evento sin precedentes. Una caravana de aproximadamente 7 mil personas, incluyendo niños menores y mujeres embarazadas, salió caminando desde San Pedro Sula en Honduras, hacia Estados Unidos, atravesando Guatemala y México”.

relevante. Cualquier retraso puede implicar pérdidas millonarias. En las entrevistas de Idom *et al.* (2017) se menciona explícitamente, entre los inhibidores de invertir en la ZEE, los cierres de carreteras y la inseguridad (asaltos), que para las empresas ya establecidas en la zona (Chiapas y Oaxaca) están suponiendo costos. Así, se indica que hay “miedo a la estabilidad de la región. Que cierren las carreteras” (SHCP, 2017a: 229). Esta práctica, habitual en la región, no ha remitido. En febrero de 2019 los habitantes de Puerto Madero bloquearon durante cuatro días consecutivos el acceso a las instalaciones de Puerto Chiapas impidiendo que contenedores cargados de plátanos con destino a la exportación pudieran ingresar al puerto. Las pérdidas se estimaron en 20 millones de pesos e implicaron la paralización de las actividades de toda la zona productora de plátano afectando a más de 8 000 trabajadores (Victorio, 2019a). La Coparmex solicitó que se hiciera respetar el Estado de derecho y el libre tránsito, y señaló mediante un comunicado “las afectaciones económicas, incertidumbre para los inversionistas y proyectos futuros, al turismo y el riesgo de enfrentamientos que culminen en violencia” a causa de estas acciones (Victorio, 2019b).

Por otra parte, la ZEE entraba en conflicto directo con ciertos grupos. Por ejemplo, según Castyro (2017), la “ZEE implicará el despojo a los productores campesinos de sus territorios ejidales para entregarlos a las corporaciones transnacionales [...] acelerará la extracción de bienes comunes de la región y fortalecerá la instalación de proyectos mineros, represas, gasoductos, así como los monocultivos de palma de aceite”, y que debido a los incentivos y facilidades fiscales “la población mexicana subsidiará esta especie de supuesto ‘desarrollo’ para que las corporaciones transnacionales se enriquezcan más”. En un sentido semejante, Ávila y Ávila (2016: 7) argumentaban que “la creación de Zonas Económicas Especiales y del proceso de acumulación por desposesión tienen sentido como iniciativas que buscan colonizar en la lógica del capitalismo regiones o territorios donde la subordinación a la dinámica de capital no se ha desarrollado plenamente”.

Pero incluso los agentes que compartían una visión favorable a la ZEE tenían intereses encontrados. Dentro de la propia iniciativa privada hay demandas diferentes. Cada empresa tiene necesidades distintas y valora sus prioridades



e intereses en función de aspectos específicos. La Coparmex estuvo trabajando con el propósito de armar peticiones consensuadas entre la iniciativa privada en el caso específico de la ZEE de Puerto Chiapas.

Si las relaciones son complejas al interior del grupo empresarial, estas se complican al involucrar también al sector público en tres niveles de gobierno: municipal, estatal y federal. Sobre estas relaciones, Hausmann *et al.* (2015: 45) destacaban “la ausencia de mecanismos de coordinación público-privada para fines productivos. Peor aún, predomina a todo lo largo del estado un entorno de desconfianza entre los diferentes actores gubernamentales, empresariales e indígenas”; idea reafirmada por Hausmann *et al.* (2016: 4): “En la entidad predominan la desconfianza y el recelo”.

## Competencia

La ZEE de Puerto Chiapas tenía como “objetivo esencial [...] contribuir al abatimiento de la desigualdad y a cerrar las brechas de desarrollo” (DOF, 2017a). No obstante, al mismo tiempo se promovían proyectos similares en regiones con ventajas respecto a Puerto Chiapas, con los que la zona tenía que competir por atraer inversiones. Las ZEE de Coahuila de Zaragoza, Lázaro Cárdenas-La Unión, Salina Cruz, Progreso, Tabasco y Campeche, disfrutaban de los mismos incentivos fiscales y administrativos que Puerto Chiapas, pero además contaban con otras ventajas. Para empezar, no se localizaban en el estado más pobre del país (Coneval, 2017a), y esto es relevante porque, como señala Farole (2011), el entorno local-regional es un factor determinante para explicar el desempeño de una ZEE. Cuanto menor es el grado de desarrollo de una región, más factores y con mayor intensidad tienden a inducir dinámicas negativas, reforzando las condiciones que caracterizan la falta de desarrollo (Myrdal, 1957). Las empresas se ven obligadas a enfrentar más problemas y se hace más difícil que la ZEE tenga éxito.

Además, las otras ZEE disfrutaban de mejor acceso a abastos nacionales. La centralización de suministros, el hecho de que la mayoría de los proveedores se localice en el centro de la república, hace que los costos de los fletes resulten

muy altos en las regiones periféricas, más aún en Tapachula. En este sentido, Idom *et al.* (2017: 51) señalaban que “Puerto Chiapas no cuenta con una ventaja competitiva en costos de transporte respecto de la CDMX [...] siendo estos un 44% superior”. También explican que “la condición de mercado regional ‘se-miaislado’ de Tapachula hace que la oferta de proveedores se encarezca y sea poco competitiva” (Idom *et al.*, 2017: 280).

La DGP (2012: 155) ya identificaba a Salina Cruz como un competidor de Puerto Chiapas en operación de mineral en contenedores. Asimismo, Huatulco competía en el negocio de los cruceros (p. 163) y Puerto Quetzal, de Guatemala, en cruceros y “contenedores de carga refrigerada como los perecederos, particularmente del plátano” (p. 155). La aprobación de la ZEE de Lázaro Cárdenas-La Unión potenció a otro competidor en el Pacífico con mayor capacidad e infraestructura para atraer inversiones y gestionar recursos. Por lo mencionado, el programa de ZEE en su conjunto pudo implicar un deterioro de la situación relativa de Puerto Chiapas, en vez de un avance. Y este es precisamente el argumento esgrimido por Rafael Marín Mollinedo, encargado del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, para reevaluar el proyecto de ZEE y llegar a cancelarlo: operar siete ZEE en el país imposibilita el desarrollo económico, “porque compiten entre sí las entidades y no hay ingresos suficientes para el Servicio de Administración Tributaria” (Ayala, 2019). Expertos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo habrían criticado la dispersión de esfuerzos para la promoción del desarrollo, recomendando el establecimiento de una o dos ZEE como máximo (Ayala, 2019).

Lo grave del caso es que no solo se cancela la ZEE de Puerto Chiapas, sino que se pretende crear el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (González, 2019), lo que implica que no habrá ningún incentivo para la transformación industrial del Soconusco, pero sí para Salina Cruz y la región del istmo. Pudiera darse el caso de que empresas ya instaladas en Chiapas se trasladen a Oaxaca y Veracruz para aprovechar las ventajas de la propuesta que plantea el nuevo equipo de gobierno: menores impuestos, suministro de electricidad más barato, mejores conexiones por carretera y ferrocarril, infraestructura portuaria modernizada, en definitiva, mayores ventajas competitivas.

## Otros problemas no menores

Entremezclados con las cuestiones anteriores existen otros inconvenientes para la ZEE de Puerto Chiapas. No se trata de elementos menos importantes, sino que en su mayoría son puntos ya mencionados en los argumentos precedentes, incluso en varios de ellos debido a que su interrelación es múltiple, de ahí su relevancia, aunque esto mismo es lo que provoca que aparezcan diluidos en la exposición. Sirvan las siguientes líneas para destacar algunos de ellos.

Aunque no se ha mencionado, la inestabilidad del tipo de cambio es un factor relevante dada la localización fronteriza de la ZEE. En septiembre de 2014 un quetzal se cambiaba por 1.70 pesos. Desde entonces la relación cambiaria fue evolucionando hasta alcanzar el máximo histórico de 2.92 pesos por quetzal el 19 de enero de 2017. Posteriormente, el tipo de cambio tendió a mantenerse estable en torno a los 2.50 pesos por quetzal (Banco de Guatemala, 2018). Este deterioro de la relación cambiaria del peso frente al quetzal explica el importante incremento que se ha registrado en el número de guatemaltecos que pasa a Tapachula a adquirir productos y servicios (Zepeda *et al.*, 2018: 160). Al mismo tiempo, ha hecho que los trabajadores se sientan menos atraídos por los salarios pagados en pesos (Ordóñez, 2015: 184). Sin embargo, en años futuros, la situación podría revertirse. En cualquier caso, la incertidumbre asociada a la volatilidad del tipo de cambio no es buena para atraer inversiones.

A pesar de que Chiapas está considerado como uno de los estados más seguros del país, la delincuencia, la presencia de organizaciones delictivas vinculadas al tráfico de personas y bienes es intensa en la región fronteriza. La SHCP (2017a: 134) menciona que en Tapachula “los delitos han presentado una tendencia al alza en los últimos años”. En 2015 el municipio contaba más del doble de delitos de los que correspondían a su participación en la población total del estado. Dadas las circunstancias, pudiera ocurrir que la zona fuese insegura, lo que repercutiría en mayores costos para las empresas y peores condiciones de vida para los trabajadores.

La región está clasificada como de alto riesgo sísmico (SGM, 2016: 83). Además, no está exenta de verse afectada por huracanes y otros eventos climáticos, como ocurrió en 2005 con el huracán *Stan*, que provocó severos daños en las infraestructuras y dejó incomunicada la ciudad de Tapachula.

Los efectos en el medio ambiente dependen del número y del tipo de empresas que se instalen en el área, de los insumos que procesen y de cómo afronten el tratamiento de sus residuos. No obstante, pudieran tener implicaciones graves en la sustentabilidad de un entorno natural que hasta el momento ha permitido obtener productos agrícolas de alta calidad. En la actualidad ya existen indicios de que la construcción de espigones y rompeolas para el puerto ha dado lugar a un intenso proceso de erosión de la playa de Puerto Madero (SGM, 2016: 25).

**Foto 2. Malecón de Puerto Madero, Tapachula, 17 de abril de 2018**



Fuente: Archivo personal.

Adicionalmente, los siguientes capítulos tratan otros problemas en detalle, como la forma imprecisa en que se determinaron las vocaciones productivas asociadas a la zona de Puerto Chiapas, la diversidad de intereses de los agentes implicados o las dificultades de adaptación de ciertas propuestas al contexto local y regional.

## Reflexiones finales

La ZEE como motor del desarrollo regional resultaba una propuesta ambiciosa. Por ello, debía enfrentar importantes desafíos. La mayor parte de los problemas descritos en este capítulo son los propios de un área con potencial de desarrollo, pero caracterizada por altos niveles de pobreza y marginación, baja productividad, lejanía de las regiones más dinámicas del país y estructuras económicas poco diversificadas y fundamentadas en el sector primario. En definitiva, los que debe afrontar cualquier propuesta de desarrollo para la región.

No obstante, la ZEE de Puerto Chiapas también tenía problemas en su propio planteamiento. Para empezar, dadas las condiciones de partida, iba a resultar muy difícil que albergara actividades de alto valor agregado al tiempo que se articulaba con los esquemas regionales existentes, al menos en el corto y mediano plazos. Además, no daba una solución clara a los problemas que encuentran las industrias para instalarse en el área (deficientes infraestructuras, inseguridad, incertidumbre política, etc.), sino que trataba de compensar los defectos con incentivos fiscales. A lo que se suman otros aspectos que son fundamentales y que deberán tenerse muy en cuenta para proyectos futuros. Por ejemplo, se destacaba como una de las fortalezas de la ZEE su proximidad con Guatemala. “Puerto Chiapas cuenta con una conexión privilegiada con los mercados de América Central”, señalaba Meade (2017: 3). Y se indicaba que la zona “puede ser un polo muy atractivo para surtir Centroamérica, por su ubicación geográfica” (Idom *et al.*, 2017: 194), presentándola como “puerta estratégica a Centroamérica” (Gutiérrez, 2017: 5). Sin embargo, la acción que tuvo, aunque escasa, reveló una situación distinta. El mal estado de las vías de comunicación terrestres hacia el sur ya anunciaba que esa no era la dirección de los flujos económicos. El interés de la empresa Idealsa por instalarse en la ZEE confirmó esta otra idea. La empresa guatemalteca había previsto invertir 70 millones de dólares para instalar dos refinerías de aceite con el fin de producir 180 000 toneladas de aceites comestibles y 44 millones de litros de jugos, néctares y bebidas lácteas (AFDZEE, 2018b). La compañía ya contaba con filiales en El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, y quería expandir su negocio hacia México.

Esto implicaba una reversión de los términos iniciales de la propuesta. La ZEE de Puerto Chiapas dejaba de ser la puerta de entrada hacia el “mercado centroamericano [que] tiene un valor potencial de 60 000 millones de dólares” (González, 2017), para convertirse en la entrada a México de las compañías centroamericanas. Desde Tapachula hacia el sur, las comunicaciones son mucho más difíciles que hacia el norte. Además, el mercado centroamericano es relativamente pequeño y no está ni mucho menos unificado, cada país tiene especificidades y normatividades propias. De su tamaño da idea aproximada la población: 45.6 millones de residentes, de los cuales 3.4 millones ni siquiera disponen de 1.9 dólares por día (Banco Mundial, 2019). Según la misma fuente, México cuenta con más del doble de habitantes, de los cuales 5.1 millones viven con menos de 1.9 dólares por día. México acumula más del doble de potenciales consumidores que el conjunto de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

No en vano, Hausmann *et al.* (2015: 38) apuestan por el Pacífico, en vez de por Centroamérica como destino de la producción: “Las mayores ganancias en Chiapas vendrán de utilizar el puerto para importar materias primas, procesarlas localmente en productos más complejos, y exportarlas a los grandes mercados del Pacífico”. De hecho, en la actualidad, México concentra sus exportaciones en Estados Unidos (80.0% del total de exportaciones mexicanas), pero incluso exporta más a China (1.6%) que a todo Centroamérica (1.5%).<sup>5</sup> La balanza se desequilibra completamente al considerar las importaciones: 17.6% de los productos llegados a México proceden de China, y solo 0.5% de Guatemala, Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua o Panamá (ONU, 2019).

En cualquier caso, el potencial de vinculación con Guatemala es innegable. Para ello, deben resolverse los problemas de conectividad y estrecharse lazos de colaboración. Zepeda *et al.* (2018: 161) explican que “la franja fronteriza de Guatemala se especializa en la producción agrícola y pecuaria, y ofrece al mercado fronterizo mexicano frutas, verduras y carne a precios atractivos, mientras que desde Chiapas y Tabasco se comercializan bienes manufacturados de

---

<sup>5</sup> Cálculos propios con datos de la ONU (2019) correspondientes a 2017.

consumo, tales como prendas de vestir, galletas, dulces, café, cigarrillos, licor y calzado de amplia demanda en Guatemala”. El mercado transfronterizo de bienes y servicios es muy distinto de los grandes mercados internacionales que se describen en los manuales de macroeconomía abierta. Sus características actuales son mucho más parecidas a las de un mercado microrregional en el que los agentes locales tratan de aprovechar y acomodar las fricciones generadas por la existencia de una frontera internacional: con distintas legislaciones, políticas fiscales, tipos de cambio fluctuantes, etcétera.

Además de los mercados y flujos comerciales, existe otro descuido fundamental al valorar el potencial de la zona, que merece ser destacado. Se hace hincapié en la abundancia de mano de obra y en el bajo costo que representa. El problema es que este no es ni mucho menos el único costo de las empresas. La SHCP (2017a: 4) argumenta que “el sur-sureste tiene acceso a insumos y factores de producción más competitivos; en relación con la región Frontera Norte y Bajío del país, presenta un diferencial promedio de costos de mano de obra inferior en 18%, y los costos de adquisición de tierra son hasta 8% inferiores. La región también es rica en recursos naturales y materias primas”. Pero la abundancia y baratura de esos factores no compensa el mayor precio o la completa ausencia de otros elementos necesarios. La prueba es que las empresas se decantan por otras regiones. Ni siquiera los incentivos fiscales del programa de ZEE lograron una respuesta diferente. Debe recordarse lo que advierte Blaug ([1995] 2001: 312): “No son los salarios reales bajos sino los costos salariales bajos por unidad de producción lo que gobierna los beneficios; los países atrasados tienen salarios bajos, pero debido a la baja productividad de la mano de obra pueden ser demasiado elevados sus costos de producción. Y no hay ninguna ‘razón simple’ por la que la tasa de beneficio deba ser más elevada en los países atrasados que en los países avanzados”. Las empresas buscan beneficios, y no necesariamente trabajadores que cobren salarios bajos.

La cancelación del programa de ZEE era una posibilidad. Se podía justificar por los muchos problemas asociados a su planteamiento. Marín Mollinedo se centró en el hecho de que “compiten entre sí las entidades y no hay ingresos suficientes para el Servicio de Administración Tributaria” (Ayala, 2019). López

Obrador mencionó que “derrocharon recursos” (López Obrador, 2019). El caso es que los retos descritos para la ZEE de Puerto Chiapas son, en su mayor parte, los problemas histórico-estructurales del sur de México. Se trata de desafíos cuya causa es, precisamente, el limitado grado de desarrollo en que se encuentra la región en comparación con otras del país. El proceso de implementación de las ZEE ha vuelto a revelar estos problemas, que solo se pueden resolver en el largo plazo.





# Revisión crítica de las vocaciones productivas asociadas a la zona económica especial de Puerto Chiapas

*Óscar Peláez Herreros*

*El Colegio de la Frontera Norte;*

*de estancia sabática en la Universidad Autónoma de Chiapas*

## Introducción

El artículo 6 de la Ley federal de Zonas Económicas Especiales (DOF, 2016a) explica: “Las Zonas se establecerán con el objeto de impulsar, a través de la inversión productiva, el crecimiento económico sostenible, sustentable y equilibrado de las regiones del país que tengan mayores rezagos en desarrollo social”, estableciendo para ello cuatro requisitos:

1. “ubicarse en las entidades federativas que, a la fecha de la emisión del Dictamen, se encuentren entre las diez entidades federativas con mayor incidencia de pobreza extrema”;
2. “establecerse en áreas geográficas [con] facilidad de integración con carreteras, aeropuertos, ferrocarriles, puertos o corredores interoceánicos y potencial de conectividad hacia otros mercados nacionales o internacionales”;
3. “prever la instalación de sectores productivos de acuerdo con las ventajas comparativas y vocación productiva presente o potencial de la Zona”;
4. “establecerse en uno o más municipios cuya población conjunta [...] sea entre 50 mil y 500 mil habitantes”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Los mismos cuatro requisitos se repiten en el artículo 40 del Reglamento de esta Ley (DOF, 2016b).

La Zona Económica Especial (ZEE) de Puerto Chiapas cumplió las cuatro condiciones. Respecto a la primera, cabe comentar que el Dictamen (SHCP, 2017a) fue aprobado por la Comisión Intersecretarial de ZEE el 22 de junio de 2017, como se indica en el “considerando” del decreto de declaratoria (DOF, 2017a) y en el cuarto antecedente del Convenio de coordinación correspondiente (DOF, 2018c). Las cifras oficiales de pobreza en esa fecha eran las publicadas por el Coneval (2015) para 2014, figurando las siguientes 10 entidades federativas con los mayores porcentajes de población en situación de pobreza extrema: Yucatán (10.7%), Tabasco (11.0%), Campeche (11.1%), Hidalgo (12.3%), Michoacán (14.0%), Puebla (16.2%), Veracruz (17.2%), Guerrero (24.5%), Oaxaca (28.3%) y Chiapas (31.8%). El estado de Chiapas era el de mayor pobreza extrema de todo el país, como venía ocurriendo desde 2010, en que empezaron a calcularse estas cifras con la metodología de la pobreza multidimensional, y como también ocurrió en 2016 (Coneval, 2017a).

Para el segundo requisito, el área disponía de aeropuerto, carreteras, puerto y ferrocarril, estos dos últimos con defectos graves, como se explica en el capítulo “Principales problemas del proyecto de la zona económica especial de Puerto Chiapas”, pero con acceso inmediato al Occidente de Guatemala. El emplazamiento de la ZEE apenas dista 50 kilómetros del Puente Internacional Ing. Luis Cabrera, Suchiate II, por donde “cruza prácticamente la totalidad de la carga que por vía terrestre transita entre México y Centroamérica” (SRE, 2013: 56).

El tercer requisito se resolvió mediante el contrato “DAGA/055/2016 referente a la prestación de los ‘Servicios de Consultoría consistentes en la Planeación, Coordinación y Control de Zonas Económicas Especiales, así como en la Elaboración de Estudios Complementarios’, [que] se asignó en participación conjunta y solidaria a las empresas ‘IDOM Ingeniería, S.A. de C.V.’, ‘ADHOC Consultores Asociados S.C.’ y ‘Evercore Partners México S. de R.L.’ ” (Banobras, 2017: 6). En el marco de ese contrato, las empresas consultoras mencionadas efectuaron el estudio técnico que se encuentra integrado en el Dictamen de la ZEE (SHCP, 2017a) y que es objeto de profundo análisis en el presente capítulo. Cabe destacar que, a partir de ese estudio, se identifican las cuatro “vocaciones productivas a desarrollar en la Zona” que figuran en la AFDZEE (2017): agroindustria, industria eléctrica-electrónica, pulpa y papel, y autopartes.

El cuarto requisito era una formalidad para el municipio de Tapachula, que en 2015 contaba con 348 156 habitantes según datos del INEGI (2016), como se especifica en el *DOF* (2017a).

La determinación de las vocaciones productivas, o sectores industriales,<sup>2</sup> presentes o potenciales de la zona, sin embargo, es de gran relevancia, ya que el desarrollo de la ZEE ha de ser consistente con esas vocaciones (*DOF*, 2017a), que se dan a conocer para atraer empresas que precisamente se desempeñen en esas actividades (*AFDZEE*, 2017 y 2018a), además de ser un requisito establecido en los artículos 6 de la Ley federal (*DOF*, 2016a) y 40 del Reglamento de ZEE (*DOF*, 2016b). Dada esta relevancia, el objetivo de este capítulo es realizar una revisión crítica del procedimiento utilizado para determinar estas vocaciones productivas que se asociaron a la ZEE de Puerto Chiapas condicionando su desarrollo futuro, pero también el de los municipios de su área de influencia y el de la región en que se ubica. Para ello, en primer lugar se describe la metodología empleada por los autores del dictamen, explicando las distintas etapas del procedimiento, y su propósito. Posteriormente se presentan los resultados, poniendo especial énfasis en las inconsistencias detectadas. Finalmente se destacan los aspectos más notables de esta revisión en una sección de conclusiones.

## **Exposición de la metodología empleada para la determinación de las vocaciones**

Como se ha mencionado, la previsión de los sectores productivos a instalarse en la zona, de acuerdo con sus ventajas comparativas y vocación productiva presente o potencial, la realizaron de manera conjunta y solidaria las consultoras Idom Ingeniería, S. A. de C. V., Adhoc Consultores Asociados, S. C., y Evercore Partners México, S. de R. L. (Banobras, 2017: 6). El estudio técnico específico sobre estos aspectos está integrado en el Dictamen de la ZEE de Puerto Chiapas

---

<sup>2</sup> Idom *et al.* (2017: 5) explican que “se hará referencia a ‘sectores industriales’ y ‘vocaciones productivas’ indistintamente”.

(SHCP, 2017a) como “Anexo 4”. A lo largo del texto principal del Dictamen se hace referencia a los aspectos más relevantes de ese anexo. El inconveniente formal del mismo es que presenta paginación independiente. Para no confundir aquí las citas del texto principal con las del anexo, este último será referido como Idom *et al.* (2017). El documento principal del Dictamen, como ya se ha citado: SHCP (2017a).

El procedimiento utilizado para identificar los sectores con potencial de desarrollo en la ZEE de Puerto Chiapas comienza descartando las actividades para las que no se concibió la Ley de ZEE: “La identificación de los sectores objetivo se ha basado en el análisis de los sectores industriales manufactureros, ya que las vocaciones primarias (agricultura, pesca y ganadería) y servicios no industriales (turismo, banca, seguros, entre otros), no son objeto del programa de ZEE” (Idom *et al.*, 2017: 5). La agroindustria no queda descartada en función de lo expresado en el artículo 3 de la ley: “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” (DOF, 2016a).

Teniendo esto en cuenta, como punto de partida se toman las vocaciones productivas ya identificadas en estudios previos por el atractivo que presentan para su desarrollo y potenciación en México y en las ZEE. Idom *et al.* (2017: 7) referencian hasta seis publicaciones al respecto e indican que consideraron siete más para el caso específico de la ZEE de Puerto Chiapas.

En paralelo a esta revisión, la siguiente etapa del procedimiento consiste en efectuar tres análisis que permiten identificar vocaciones con alto potencial de desarrollo en todo México. El primero de estos tres análisis revela las vocaciones productivas que resultan de interés para el país desde el punto de vista de los flujos de comercio exterior. Concretamente, identifica “los sectores de manufactura con mayor volumen y crecimiento del mercado, de los que México ha exportado a cualquier parte del mundo” (Idom *et al.*, 2017: 6-7). Ponderando con 80% el volumen y con 20% el crecimiento del mercado de 2009 a 2015, se seleccionan las 20 vocaciones productivas con mayores valores. Este análisis del comercio exterior se realiza en el sistema HS4 (partidas). El resto del estudio

utiliza el sistema SCIAN4 (ramas). Para hacerlo compatible, la conversión de sectores del sistema HS4 a SCIAN4 implica el paso de 20 partidas (HS4) a 16 ramas (SCIAN4).

En esta misma sección, ante la importancia de la agroindustria en la región, Idom *et al.* (2017: 15-16) proponen identificar “las vocaciones productivas más atractivas para México desde el punto de vista ‘Agro’ y en relación al comercio exterior”. Para ello recurren a las fichas de capacidad agroalimentaria elaboradas por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sagarpa) para el estado de Chiapas. Consideran el volumen de producción, las importaciones realizadas por los principales socios comerciales de México y la tendencia al crecimiento de las importaciones de estos productos durante el periodo 2009-2015.

El segundo de los tres análisis sobre las vocaciones con potencial de desarrollo en México toma en cuenta el crecimiento de la demanda nacional, medida en términos de consumo aparente (importaciones – exportaciones + producción nacional). Específicamente, este enfoque se centra en los sectores industriales cuyo consumo aparente se debe en mayor medida al incremento de las importaciones, identificando aquellos que cumplen los siguientes criterios: 1) más de 50% del consumo aparente era debido a importaciones en el año 2013, 2) el crecimiento del consumo aparente se debió en más de 80% al crecimiento de las importaciones en el periodo 2008-2013, 3) representan 80% del crecimiento absoluto del consumo aparente en el periodo 2008-2013.

El tercer análisis se realiza desde el punto de vista de los flujos de inversión extranjera directa (IED), identificando los sectores de manufactura que reciben mayor IED y que representan la mayor parte del volumen del mercado. En este caso, se consideran las ramas que llegan a representar 80% de la IED recibida por los sectores industriales de manufactura en México de 2009 a 2015: 1) desde el resto del mundo, excepto Estados Unidos; 2) desde los Estados Unidos, y 3) la IED “recibida por los Estados de las ZEE objeto de estudio (Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Veracruz y Chiapas), identificando aquellos sectores de manufactura que representan el 80% volumen de inversión extranjera directa en el periodo 2009-2015” (Idom *et al.*, 2017: 24). Cada uno de estos criterios va facilitando un listado de vocaciones que se consolidan sucesivamente.

A partir de los análisis de comercio exterior, demanda nacional e IED, así como de las vocaciones productivas identificadas en estudios previos, se genera un listado final de 16 vocaciones productivas objetivo, con potencial interés para su desarrollo en México. Las siguientes etapas del procedimiento se dedican a comprobar la factibilidad de desarrollo de esas ramas en la ZEE de Puerto Chiapas. En concreto, se indica: “Partiendo de las 16 vocaciones productivas identificadas con elevado atractivo para su desarrollo en México, este apartado asigna a la ZEE de Puerto Chiapas aquellas con mayor potencial para su implantación” (Idom *et al.*, 2017: 28). Con este propósito, se realizan cuatro análisis.

El primero consiste en atender al planteamiento de la complejidad económica, estudiando la afinidad de la estructura productiva de Puerto Chiapas con las vocaciones industriales sugeridas. “Bajo este análisis, un sector industrial se va a asignar a la ZEE de Puerto Chiapas siempre y cuando sea la zona que mayores posibilidades tiene para su desarrollo, en términos de capacidad productiva” (Idom *et al.*, 2017: 30). El procedimiento recurre a la definición de tres escenarios (corto, mediano y largo plazos), seleccionando los sectores que coinciden en los tres.

El segundo análisis recopila información de encuestas y entrevistas con cámaras empresariales y empresas representativas de los sectores relevantes. Las encuestas fueron realizadas por el Banco Mundial con el fin de conocer potenciales inversores para las ZEE de México, obteniendo respuesta de 224 empresas de entre las más de 2 000 a las que remitió el cuestionario. Por otra parte, las entrevistas proporcionaron información de 11 cámaras/asociaciones y 38 empresas.

De estos dos primeros análisis (complejidad y encuestas/entrevistas) se obtiene un grupo de potenciales vocaciones productivas a desarrollar en la ZEE, que son examinadas en los siguientes pasos. El tercero consiste en valorar la competitividad de costos de Puerto Chiapas frente a otras regiones. Para ello, se compara el diferencial en costos (mano de obra, electricidad, agua y gas natural) para cada vocación productiva en esta ZEE respecto a: 1) otras regiones a nivel nacional y 2) ciudades comparables del sureste de Estados Unidos.

Por último, en el cuarto paso se evalúa la existencia de posibles restricciones de materia prima, estimando la demanda potencial de la ZEE y la oferta de insumos en la región.

Como resultado de estos análisis, se ofrece “una propuesta final de vocaciones productivas con mayor atractivo para su desarrollo en la ZEE de Puerto Chiapas” (Idom *et al.*, 2017: 29).

## **Revisión crítica de los resultados del estudio de mercado**

Como se desprende de lo expuesto en el apartado anterior, la elección de las vocaciones productivas para la ZEE de Puerto Chiapas se compone de diversas fases en las que se revisan estudios previos, se atiende a los flujos de comercio exterior, IED y demanda nacional para “identificar sectores en los que México ha demostrado ser competitivo a nivel internacional, pero cuyas importaciones en el país han adquirido una presencia importante en el mercado nacional en los últimos 10 años” (SHCP, 2017a: 53), también se consideran las características específicas del área en cuestión efectuando análisis de complejidad económica, recabando información de encuestas y entrevistas, y verificando las ventajas de costos y la disponibilidad de materias primas. Todo este proceso desemboca en un listado final con las vocaciones productivas propuestas para desarrollarse en la ZEE de Puerto Chiapas.

En primer lugar, la revisión de otros estudios aporta información relevante sobre las actividades que se realizan en la zona y diversas propuestas para promover el desarrollo de nuevas industrias. Hausmann *et al.* (2015: 37), por ejemplo, identifican como “nuevos sectores de alto potencial para la diversificación de Tapachula” a los siguientes: industria alimentaria (salsas y condimentos; café instantáneo), productos metálicos (productos de acero, alambre y aluminio; relojes y joyería; enchufes, fusibles, instalaciones eléctricas), productos plásticos, películas y pinturas (películas de plástico; pinturas y barnices; masilla de vidrio; artículos de construcción de plástico), y madera y papel (cartones recortados en formas; laminados y aglutinados de madera; utensilios de madera). Esta y otras aportaciones son sintetizadas por Idom *et al.* (2017: 109) como aquí se muestra en el cuadro 1, que recoge 17 vocaciones productivas para la ZEE de Puerto Chiapas identificadas en estudios previos.



**Cuadro 1. Vocaciones productivas identificadas en estudios previos**

<b>Código</b>	<b>Descripción</b>
2121	Minería de carbón mineral
2211	Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica
2371	Construcción de obras para el suministro de agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones
3112	Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas
3113	Elaboración de azúcares, chocolates, dulces y similares
3114	Conservación de frutas, verduras y alimentos preparados
3115	Elaboración de productos lácteos
3116	Matanza, empaclado y procesamiento de carne de ganado, aves y otros animales comestibles
3119	Otras industrias alimentarias
3121	Industria de las bebidas
3122	Industria del tabaco
3211	Aserrado y conservación de la madera
3221	Fabricación de pulpa, papel y cartón
3255	Fabricación de pinturas, recubrimientos y adhesivos
3261	Fabricación de productos de plástico
3311	Industria básica del hierro y del acero
3361	Fabricación de automóviles y camiones

Fuente: Idom *et al.* (2017: 109).

Adicionalmente, se realizaron análisis para conocer las vocaciones productivas de interés para México según tres enfoques distintos: flujos de comercio exterior, demanda nacional, y flujos de IED. El resultado de este conjunto de pruebas es un listado de 16 vocaciones relevantes para su desarrollo en el país.

El análisis de los flujos de comercio exterior destaca las ramas que se presentan en el cuadro 2. Como se puede observar, apenas hay cuatro vocaciones del análisis de comercio exterior para México (cuadro 2) que coinciden con las identificadas en estudios previos (cuadro 1). Estas son: “3112 Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas”, “3119 Otras industrias alimentarias”, “3261 Fabricación de productos de plástico”, y “3361 Fabricación de automóviles y camiones”. El resto de ramas figuran en uno de los listados pero no en el otro.

**Cuadro 2. Vocaciones productivas de interés para México por comercio exterior**

<b>Código</b>	<b>Descripción</b>
3369	Fabricación de otro equipo de transporte
3342	Fabricación de equipo de comunicación
3359	Fabricación de otros equipos y accesorios eléctricos
3254	Fabricación de productos farmacéuticos
3261	Fabricación de productos de plástico
3361	Fabricación de automóviles y camiones
3341	Fabricación de computadoras y equipo periférico
3366	Fabricación de embarcaciones
3364	Fabricación de equipo aeroespacial
3262	Fabricación de productos de hule
3241	Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón

<b>Código</b>	<b>Descripción</b>
3251	Fabricación de productos químicos básicos
3363	Fabricación de partes para vehículos automotores
3252	Fabricación de resinas y hules sintéticos, y fibras químicas
3112	Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas
3119	Otras industrias alimentarias

Fuente: Idom *et al.* (2017: 15).

El segundo análisis a nivel nacional es el de la demanda, en el que se van descartando ramas mediante la aplicación sucesiva de tres criterios hasta ofrecer un listado de 10 vocaciones productivas con interés y atractivo para su desarrollo en México (cuadro 3).<sup>3</sup> Entre las vocaciones destacadas en términos de demanda nacional (cuadro 3), solo tres coinciden con las del comercio exterior (cuadro 2): “3261 Fabricación de productos de plástico”, “3262 Fabricación de productos de hule” y “3363 Fabricación de partes para vehículos automotores”. Y únicamente la primera de ellas se encuentra también en el listado generado a partir de estudios previos (cuadro 1).

<sup>3</sup> Idom *et al.* (2017: 18) explican que, atendiendo al primer criterio, seleccionan 114 ramas en las que más de 50% del consumo aparente era debido a importaciones en 2013. De estas, solo 52 muestran crecimientos del consumo aparente debidos en más de 80% al aumento de las importaciones en el periodo 2008-2013. Y, finalmente, el tercer criterio restringe la selección a las 10 ramas que representan 80% del crecimiento absoluto del consumo aparente en el periodo 2008-2013.

**Cuadro 3. Vocaciones productivas de interés para México por demanda nacional**

<b>Código</b>	<b>Descripción</b>
3344	Fabricación de componentes electrónicos
3363	Fabricación de partes para vehículos automotores
3336	Fabricación de motores de combustión interna, turbinas y transmisiones
3262	Fabricación de productos de hule
3339	Fabricación de otra maquinaria y equipo para la industria en general
3335	Fabricación de maquinaria y equipo para la industria metalmecánica
3261	Fabricación de productos de plástico
3353	Fabricación de equipo de generación y distribución de energía eléctrica
3327	Maquinado de piezas metálicas y fabricación de tornillos
3116	Matanza, empaclado y procesamiento de carne de ganado, aves y otros animales comestibles

Fuente: Idom *et al.* (2017: 19).

El análisis de los flujos de IED completa la selección de vocaciones productivas objetivo para México. El procedimiento correspondiente genera varios listados de ramas productivas con base en distintos criterios territoriales que se van consolidando sucesivamente. El primero de estos criterios lleva a elegir las vocaciones que a nivel nacional acumulan 80% de la IED procedente del resto del mundo, exceptuando Estados Unidos, en el periodo 2009-2015. Como se observa en el cuadro 4, siete ramas acumulan 83.3% de esta IED.

**Cuadro 4. Vocaciones productivas con mayor IED mundial en México, 2009-2015**

<b>Código</b>	<b>Descripción</b>	<b>IED (mdd)</b>	<b>% IED</b>
3121	Industria de las bebidas	2 367	14.4
3361	Fabricación de automóviles y camiones	2 366	14.4
3363	Fabricación de partes para vehículos automotores	2 316	14.1
3272	Fabricación de vidrio y productos de vidrio	2 122	12.9
3255	Fabricación de pinturas, recubrimientos y adhesivos	1 602	9.7
3252	Fabricación de resinas y hules sintéticos, y fibras químicas	1 546	9.4
3115	Elaboración de productos lácteos	1 474	9.0
	Resto de sectores manufactureros	2 658	16.2
<b>Total</b>		<b>16 451</b>	<b>100</b>

Fuente: Idom *et al.* (2017: 22).

No obstante, la concentración es aún mayor en la inversión procedente de los Estados Unidos. Con este segundo criterio, cuatro ramas son suficientes para acumular 81.2% de la IED (cuadro 5). Respecto a las vocaciones con mayor inversión del resto del mundo (cuadro 4), hay tres que se repiten y solo una que no era relevante para ese otro origen de las inversiones: “3112 Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas”.

**Cuadro 5. Vocaciones productivas con mayor IED de Estados Unidos en México, 2009-2015**

<b>Código</b>	<b>Descripción</b>	<b>IED (mdd)</b>	<b>% IED</b>
3272	Fabricación de vidrio y productos de vidrio	2 623	36.8
3363	Fabricación de partes para vehículos automotores	1 593	22.3
3112	Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas	953	13.4
3361	Fabricación de automóviles y camiones	624	8.7
	Resto de sectores manufactureros	1 344	18.8
<b>Total</b>		<b>7 137</b>	<b>100</b>

Fuente: Idom *et al.* (2017: 23).

De la consolidación de las vocaciones con mayor IED procedente de Estados Unidos y del resto del mundo, se obtiene un listado de ocho ramas que incluye las siete del cuadro 4, más la mencionada de “3112 Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas”.<sup>4</sup> Estas ramas se destacan para su desarrollo en México de acuerdo con los flujos de IED 2009-2015.

A ellas se agregan las que reciben mayores flujos de IED en la región específica en que se van a localizar las ZEE. Y aquí surgen dos problemas que ameritan comentarios. Idom *et al.* (2017: 24) consideran “la inversión extranjera directa recibida por los Estados de las ZEE objeto de estudio (Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Veracruz y Chiapas), identificando aquellos sectores de manufactura que representan el 80% volumen de inversión extranjera directa en el periodo 2009-2015”; añadiendo que “la consolidación de las ramas (SCIAN4) que concentran el 80% de la IED en cada uno de los cinco estados (Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Veracruz y Chiapas) da lugar a un total de 16 ramas”.

<sup>4</sup> Respecto a esta rama en específico se realizan comentarios adicionales más adelante.

El primer problema consiste en que solo se están teniendo en cuenta los estados de las primeras ZEE que se propusieron: Salina Cruz, Lázaro Cárdenas-La Unión, Coatzacoalcos y Puerto Chiapas. Meses más tarde se incorporaron al programa de ZEE las de Progreso, Tabasco y Campeche. De haberse considerado la IED recibida por los tres estados adicionales, tal vez se hubiesen obtenido resultados distintos en esta parte del análisis. Lamentablemente, la comprobación de este punto no es posible, dado que para los dictámenes de las últimas ZEE se modificó la metodología correspondiente, manejando datos y criterios distintos a los del primer grupo.

El segundo problema guarda relación con la puesta en práctica del procedimiento. Por la explicación del texto, cabe esperar que se elijan las ramas que concentran 80% de la IED recibida por cada estado, y que luego estas ramas principales se consoliden generando un listado de vocaciones productivas en los estados de las ZEE en virtud de la IED recibida. El problema es que no se eligen las ramas que concentran 80% de la IED de cada estado, sino prácticamente todas las que reciben algún volumen de IED, por pequeño que sea. No es cierto lo que afirman Idom *et al.* (2017: 24): “Para el caso de Puerto Chiapas 8 ramas (SCIAN4) han concentrado el 80% de la IED en el periodo 2009-2015, como se refleja en la siguiente tabla”; dando paso a su “Tabla 11”, aquí cuadro 6. A la vista de los datos, las dos primeras ramas ya concentran 85.3% de la IED. Con las restantes ramas se llega prácticamente hasta 100%. Lo mismo ocurre en los dictámenes de las ZEE de Salina Cruz, Lázaro Cárdenas-La Unión y Coatzacoalcos. De este modo, se seleccionan más ramas de las que cumplen el criterio establecido en el texto. Al consolidar las ramas de los cinco estados, Idom *et al.* (2017: 25) obtienen el listado del cuadro 7. Si realmente se hubiese cumplido con la propuesta de elegir las vocaciones que concentran 80% de la IED, las ramas seleccionadas se hubiesen reducido, desde 16, a las cuatro señaladas con [\*] en el cuadro 7.

**Cuadro 6. Vocaciones productivas con mayor IED en Chiapas, 2009-2015**

<b>Código</b>	<b>Descripción</b>	<b>IED (mdd)</b>	<b>% IED</b>
3121	Industria de las bebidas	226.98	67.9
3119	Otras industrias alimentarias	58.03	17.4
3363	Fabricación de partes para vehículos automotores	20.85	6.2
3122	Industria del tabaco	10.15	3.0
3152	Confección de prendas de vestir	4.45	1.3
3115	Elaboración de productos lácteos	4.38	1.3
3256	Fabricación de jabones, etc.	3.98	1.2
3112	Molienda de granos y de semillas y aceites y grasas	3.54	1.1
	Resto de sectores	1.90	0.6
Total		334.26	100

Fuente: Idom *et al.* (2017: 24).



**Cuadro 7. Vocaciones productivas con mayor IED en Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Veracruz y Chiapas, 2009-2015**

<b>Código</b>	<b>Descripción</b>
3113	Elaboración de azúcares, chocolates, dulces y similares
3114	Conservación de frutas, verduras y alimentos preparados
3115	Elaboración de productos lácteos
3119	[*] Otras industrias alimentarias
3121	[*] Industria de las bebidas
3122	Industria del tabaco
3152	Confección de prendas de vestir
3221	Fabricación de pulpa, papel y cartón
3251	Fabricación de productos químicos básicos
3252	[*] Fabricación de resinas y hules sintéticos, y fibras químicas
3255	Fabricación de pinturas, recubrimientos y adhesivos
3256	Fabricación de jabones, limpiadores y preparaciones de tocador
3262	Fabricación de productos de hule
3311	Industria básica del hierro y del acero
3312	[*] Fabricación de productos de hierro y acero
3363	Fabricación de partes para vehículos automotores

Fuente: Elaboración propia con información de Idom *et al.* (2017: 25).

Con el fin de conocer “las vocaciones productivas con interés y atractivo para su desarrollo en México, las ZEE objeto de estudio y sus estados, de acuerdo con los flujos de IED”, Idom *et al.* (2017: 26) consolidan los listados que aquí se han presentado en los cuadros 4, 5 y 7. Ello debería dar lugar a un listado de 19 ramas. Sin embargo, solo presentan 16. Las ramas “3113 Elaboración de azúcares, chocolates, dulces y similares” (del cuadro 7), “3255 Fabricación de pinturas, recubrimientos y adhesivos” (de los cuadros 4 y 7), y “3272 Fabricación de vidrio y productos de vidrio” (de los cuadros 4 y 5), no figuran en la selección final según IED, y en ningún momento se justifica su ausencia. Por el contrario, aparecen ocho ramas que, atendiendo a lo argumentado en el párrafo anterior, no deberían estar al aplicarse el criterio de 80% de la IED.

En cualquier caso, a partir de toda la información previa (análisis de comercio exterior, demanda nacional e IED, así como las vocaciones identificadas en otros estudios) se genera un listado sintético de 16 ramas (cuadro 8) “con interés y atractivo para su desarrollo en México” (Idom *et al.*, 2017: 28). Cabe mencionar que a pesar de presentarse como vocaciones relevantes para el país, en su determinación se han utilizado datos específicos de la IED recibida por los estados de Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Veracruz y Chiapas, y para el caso específico de la ZEE de Puerto Chiapas en la revisión de estudios previos. Además, al repasar este listado, que “consolida” los análisis precedentes, surgen dudas adicionales sobre algunas ramas incluidas y otras excluidas del mismo. Por ejemplo, no está claro por qué ahora no se tiene en cuenta la rama “3116 Matanza, empacado y procesamiento de carne de ganado, aves y otros animales comestibles”, que aparecía seleccionada por estudios previos (cuadro 1) y por demanda nacional (cuadro 3). Algo parecido ocurre con “3121 Industria de las bebidas”, destacada por otros estudios (cuadro 1), por IED mundial en México (cuadro 4) y por IED en los estados de las ZEE (cuadro 7), o con la rama “3261 Fabricación de productos de plástico”, que figura en otros estudios (cuadro 1), comercio exterior (cuadro 2) y demanda nacional (cuadro 3). Al contrario, se incluyen vocaciones como “3152 Confección de prendas de vestir” y “3256 Fabricación de jabones, limpiadores y preparaciones de tocador”, que solo aparecen en el cuadro 7 y al considerar toda la IED y no solo 80%. En relación con esta aparente discrecionalidad, no se ofrece explicación alguna.

**Cuadro 8. Vocaciones productivas objetivo para México**

<b>Código</b>	<b>Descripción</b>
3363	Fabricación de partes para vehículos automotores
3112	Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas
3119	Otras industrias alimentarias
3251	Fabricación de productos químicos básicos
3252	Fabricación de resinas y hules sintéticos, y fibras químicas
3262	Fabricación de productos de hule
3361	Fabricación de automóviles y camiones
3113	Elaboración de azúcares, chocolates, dulces y similares
3114	Conservación de frutas, verduras y alimentos preparados
3115	Elaboración de productos lácteos
3221	Fabricación de pulpa, papel y cartón
3122	Industria del tabaco
3152	Confección de prendas de vestir
3241	Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón
3256	Fabricación de jabones, limpiadores y preparaciones de tocador
3311	Industria básica del hierro y del acero

Fuente: Idom *et al.* (2017: 27).

Conocidas las vocaciones atractivas para su desarrollo en México, se analiza la viabilidad de su implantación en la ZEE de Puerto Chiapas, recurriendo, en primer lugar, a un análisis de complejidad económica. La aplicación de este enfoque lleva a seleccionar los sectores de “agroindustria, químico, automotriz/ autopartes, maquinaria y equipo, y electrónico, ya que por un lado, son sectores

que en el corto plazo tienen potencial de desarrollo en la ZEE, y por el otro, que además en el medio y largo plazo contribuirán a la complejidad de la estructura económica de la zona” (Idom *et al.*, 2017: 33-34). El resultado desagregado por ramas se presenta en el cuadro 9.

**Cuadro 9. Vocaciones productivas para la ZEE de Puerto Chiapas según análisis de complejidad**

<b>Código</b>	<b>Descripción</b>
<b>Agroindustria:</b>	
3119	Otras industrias alimentarias
3114	Conservación de frutas, verduras y alimentos preparados
3115	Elaboración de productos lácteos
3116	Matanza, empaclado y procesamiento de carne de ganado, aves y otros animales comestibles
3112	Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas
3113	Elaboración de azúcares, chocolates, dulces y similares
3121	Industria de las bebidas
3262	Fabricación de productos de hule
<b>Maquinaria y equipo:</b>	
3339	Fabricación de otra maquinaria y equipo para la industria en general
<b>Electrónico:</b>	
3341	Fabricación de computadoras y equipo periférico
3342	Fabricación de equipo de comunicación
3344	Fabricación de componentes electrónicos
3359	Fabricación de otros equipos y accesorios eléctricos

<b>Código</b>	<b>Descripción</b>
<b>Químico:</b>	
3255	Fabricación de pinturas, recubrimientos y adhesivos
<b>Automotriz/autopartes:</b>	
3361	Fabricación de automóviles y camiones
3336	Fabricación de motores de combustión interna, turbinas y transmisiones

Fuente: Elaboración propia con información de Idom *et al.* (2017: 33).

A pesar de que en varios momentos se indica que este análisis “tiene como objetivo estudiar en qué medida tiene sentido desarrollar en la ZEE de Puerto Chiapas cada una de las 16 vocaciones productivas identificadas” (Idom *et al.*, 2017: 29), en esta nueva relación no solo se han descartado algunas ramas del cuadro 8, de interés para México, sino que también se han añadido otras que habían sido rechazadas en pasos previos. Concretamente, solo se validan siete de las 16 ramas relevantes para México, al tiempo que se añaden nueve ramas nuevas.

Tras el análisis de complejidad, la información cualitativa de las encuestas y entrevistas permite identificar “cinco grupos sectoriales/industrias con potencial para su desarrollo en la ZEE de Puerto Chiapas: agroindustria, pulpa y papel, electrónico/eléctrico, autopartes y químico” (Idom *et al.*, 2017: 42). Respecto a los resultados del análisis de complejidad, destaca el hecho de que las entrevistas no validan el sector de “maquinaria y equipo” y, en cambio, retoman el de “pulpa y papel”, que estaba entre las prioridades para México (cuadro 8) pero que fue descartado en el análisis de complejidad. La justificación es que ninguna empresa entrevistada o encuestada mostró interés en desarrollar maquinaria y equipo en la ZEE de Puerto Chiapas. En cambio, sí hubo intención de invertir

en la fabricación de pulpa, papel y cartón.<sup>5</sup> Cabe señalar que en esta fase, a diferencia de otras, se advierte de la posibilidad de añadir nuevas vocaciones a las ya propuestas. Específicamente, se menciona de forma clara: “El objetivo de estas entrevistas ha sido proponer nuevas vocaciones en la Zona (según la experiencia de los entrevistados) que previamente no se habían identificado, así como validar o descartar las vocaciones productivas propuestas a través del análisis de complejidad” (Idom *et al.*, 2017: 29). Finalmente, se ofrece un resultado desagregado por ramas, que serán analizadas bajo los criterios de competitividad en costos y disponibilidad de materias primas: “Autopartes, agroindustria (procesamiento de café; molienda de granos y semillas; azúcares, chocolates y dulces; elaboración de productos lácteos, conservación de frutas y verduras; procesamiento de animales), electrónico/eléctrico, químico, y pulpa y papel” (Idom *et al.*, 2017: 43).<sup>6</sup>

El análisis de costos valida el desarrollo de todos estos sectores en Puerto Chiapas al encontrarlos ventajosos en comparación con otras zonas de México y Estados Unidos. Sin embargo, destaca el hecho de que el estudio del Consorcio no incluya costos de transporte, advirtiendo que, según MMK Consulting Inc., “Puerto Chiapas no cuenta con una ventaja competitiva en costos de transporte respecto de la CDMX (ni de otras ciudades comparables como Manzanillo, Silao, Tampico-Altamira y Monterrey) siendo estos un 44% superior” (Idom *et al.*, 2017: 51). A pesar de no incluir los costos de transporte, 44% es una diferencia nada despreciable, hasta el punto de que el propio informe de Idom *et al.* (2017: 288) menciona que “el costo logístico desde sureste es muy alto para llegar a EEUU, por lo que no es una ubicación estratégica para atacar este mercado”.

---

<sup>5</sup> En la entrevista recogida en Idom *et al.* (2017: 268) se menciona la necesidad de desarrollar empresas que surtan de cartón y empaque. Además, para Cafesca, ya instalada en Puerto Madero, se menciona que “las cajas que utiliza la empresa no las adquiere con proveedores locales por cotizar precios poco competitivos” (p. 280). Precisamente, Hausmann *et al.* (2015: 37) identifican como nuevo sector de alto potencial para la diversificación de Tapachula a “madera y papel” (cartones recortados en formas; laminados y aglutinados de madera; utensilios de madera).

<sup>6</sup> Idom *et al.* (2017: 61) explican que la industria de las bebidas, que aparecía en anteriores selecciones, se prioriza “en el corto plazo para otras zonas como Salina Cruz y Coatzacoalcos”, por lo que se descarta para Puerto Chiapas.

Finalmente, la evaluación sobre la disponibilidad de materia prima revela algunas restricciones. Las ramas de “molienda de granos y semillas, y procesamiento de animales comestibles presentan limitaciones en cuanto al número máximo de plantas a instalar” (Idom *et al.*, 2017: 57). La industria de pulpa y papel requeriría mayor superficie para plantaciones, aunque hay programas gubernamentales de forestación que podrían solucionar la carencia. El procesamiento de café también padece limitaciones que pueden solventarse con la importación de grano de otras regiones. Para la industria química, sin embargo, se considera que los insumos críticos “no se encuentran en la región, sino en mayor medida en Veracruz”, por lo que se descarta esta vocación para la ZEE de Puerto Chiapas. El resto de sectores y ramas no reciben señalamientos negativos.

Como resultado de estos análisis se obtiene la propuesta final de vocaciones productivas con mayor atractivo para su desarrollo en la ZEE de Puerto Chiapas (cuadro 10). Estas mismas vocaciones se presentan en SHCP (2017a: 15), pero matizando que la agroindustria y la industria eléctrica-electrónica tienen mayor potencial que autopartes y que pulpa y papel: “Se concluyó que la Agroindustria (azúcares, chocolates y dulces; conservación de frutas y verduras; otras industrias alimentarias; procesamiento de animales comestibles; productos lácteos; y molienda de granos y semillas) y la industria Eléctrica-Electrónica (componentes electrónicos y otros equipos eléctricos básicos) presentan el mayor potencial para desarrollarse en la ZEE de Puerto Chiapas, seguidas por los sectores de Pulpa y Papel (pulpa, papel y cartón) y Autopartes (fabricación de arneses y fundición de materiales)”.

**Cuadro 10. Vocaciones productivas para su desarrollo en la ZEE de Puerto Chiapas**

<b>Código</b>	<b>Descripción</b>
<b>Agroindustria:</b>	
3113	Elaboración de azúcares, chocolates, dulces y similares
3114	Conservación de frutas, verduras y alimentos preparados
3112	Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas (aceite de palma)
3119	Otras industrias alimentarias (café)
3116	Matanza, empackado y procesamiento de carne de ganado, aves y otros animales comestibles
3115	Elaboración de productos lácteos
<b>Autopartes:</b>	
3363	Fabricación de partes para vehículos automotores (arneses y fundición)
<b>Electrónico/eléctrico:</b>	
3344	Fabricación de componentes electrónicos
3359	Fabricación de otros equipos y accesorios eléctricos
<b>Pulpa y papel:</b>	
3221	Fabricación de pulpa, papel y cartón

Fuente: Elaboración propia con información de Idom *et al.* (2017: 60).

La única modificación relevante respecto a la propuesta surgida de las entrevistas es la no inclusión de la industria química, con mayores posibilidades de desarrollo en Veracruz debido a la disponibilidad de insumos. El resto de cambios son matices en algunas partidas.

En comparación con las 16 vocaciones prioritarias establecidas para México (cuadro 8), la propuesta para la ZEE de Puerto Chiapas incorpora tres ramas que no figuran en la de México, estas son: “3116 Matanza, empackado



y procesamiento de carne de ganado, aves y otros animales comestibles”, “3344 Fabricación de componentes electrónicos” y “3359 Fabricación de otros equipos y accesorios eléctricos”.

Con la clasificación desplegada en 10 ramas, la dominancia de las seis agroindustriales se hace evidente, algo que no ocurre cuando las vocaciones se presentan a modo de sectores, como en la AFDZEE (2017): “La Agroindustria, la industria Eléctrica-Electrónica, Pulpa y Papel y Autopartes”. Al considerar la lista ampliada, queda más claro que la ZEE de Puerto Chiapas estaba diseñada para especializarse, fundamentalmente, en actividades agroindustriales. Así lo indica la SHCP (2017a: 55): “El Estudio de Mercado demuestra que las actividades agroindustriales predominarían en la ZEE de Puerto Chiapas”. O cuando se propone “mudar de una región exportadora de productos en fresco a otra especializada en agroprocesados” (SHCP, 2017a: 127).

Además, la realidad parece confirmar este planteamiento. En noviembre de 2018, a escasos días del inicio de operaciones de la primera sección de la ZEE, tres empresas habían confirmado su participación, todas ellas del ramo agroindustrial (Alegría, 2018). La más destacada era la empresa guatemalteca Idealsa, que tenía previsto invertir 70 millones de dólares para instalar dos refinerías para producir 180 000 toneladas de aceites comestibles y 44 millones de litros de jugos, néctares y bebidas lácteas (AFDZEE, 2018b). Según Victorio (2019d), Idealsa “ya había adquirido terrenos y sus inversiones las detuvo en tanto se definían las nuevas líneas de acción del gobierno federal”.

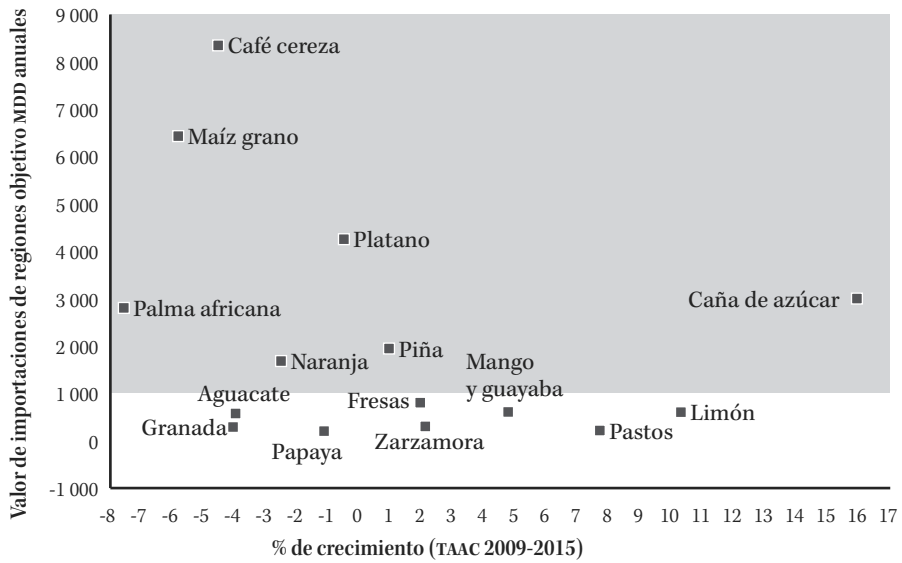
Esta relevancia de la agroindustria contrasta con la poca claridad que existe en el informe de Idom *et al.* (2017) al presentar los resultados del análisis del potencial de este sector. A pesar del énfasis que se hace en el cuerpo del dictamen al respecto,<sup>7</sup> es difícil entender qué actividades agropecuarias destacan, ya que estas no se presentan en un cuadro, sino en una gráfica de difícil visualización y que parece discrepar con la explicación del texto. Idom *et al.* (2017: 16) indican que “se analizó la tendencia de crecimiento de las importaciones de

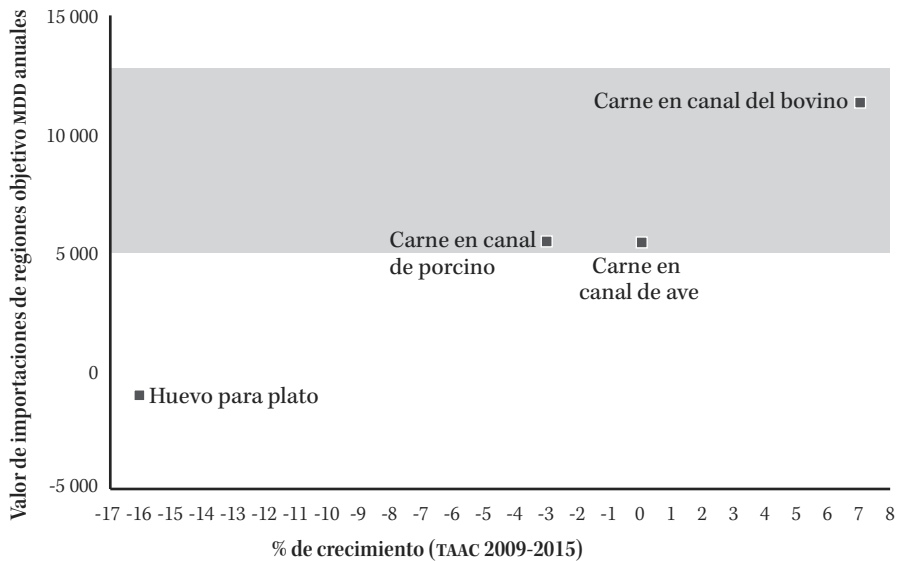
---

<sup>7</sup> La SHCP (2017a: 53) dice: “Cabe destacar que, dada la importancia de la agroindustria en la región, también se analizó su viabilidad a partir de la Ficha Agroalimentaria del Estado de Chiapas elaborada por la Sagarpa”.

estos productos en los mercados señalados, considerando el comportamiento durante el periodo 2009-2015. Finalmente, se filtraron aquellos productos con mayor crecimiento en el estado en ese periodo, para proponerlos como posibles desarrollos agroindustriales en la ZEE de Puerto Chiapas. El resultado del análisis se presenta a continuación”, dando paso a la “Ilustración 5”, aquí gráfica 1.

**Gráfica 1. Resultado del análisis del potencial de la agroindustria**





Fuente: Idom *et al.* (2017: 16).

En el eje vertical, la ilustración mide el “Valor de importaciones de regiones objetivo MDD anuales”. En el eje horizontal “% de crecimiento (TACC 2009-2015)”. Y en una nota inferior dice “Zona identificada con potencial de exportación por su volumen y crecimiento de importación en las regiones objetivo”. Estas regiones objetivo son: “EEUU, Canadá, Japón, Australia, Centro América, El Caribe y Países Andinos”. Da la sensación de que la “Zona identificada con potencial de exportación” es el área sombreada en las gráficas. De ser así, solo depende del volumen y no del crecimiento, ya que queda completamente determinada a partir de un valor del eje vertical (volumen), con independencia de la tasa de crecimiento. Se trata de una franja horizontal. De cualquier modo, la información de la gráfica entra en conflicto con la explicación del párrafo inmediatamente anterior, donde indica: “Se filtraron aquellos productos con mayor crecimiento en el estado en ese periodo”. El problema consiste en que la gráfica no está midiendo el crecimiento en el estado, sino el crecimiento

de las importaciones de las regiones objetivo. Además, los productos que se filtran, según la gráfica, son los de mayor volumen de importaciones por parte de los socios comerciales de México, no los de mayor crecimiento.

Estos detalles pudieran ser intrascendentes, pero no lo son. Entre las 10 vocaciones que finalmente se proponen para la ZEE de Puerto Chiapas (cuadro 10) figura una claramente afectada por estas inconsistencias: “3112 Molienda de granos y semillas (aceite de palma)” (SHCP, 2017a: 54). Según la gráfica 1, el comercio de palma africana *decreció* casi 8%, siendo el mayor retroceso de todos los productos representados. Si realmente se estuviera teniendo en cuenta el volumen y *crecimiento* en el comercio de estos productos, la palma africana debería haber sido descartada. Pero no lo fue, y se encuentra tanto en la parte coloreada de la gráfica, que identifica a los productos con potencial de desarrollo agroindustrial, como en el listado final, entre las vocaciones productivas con mayor atractivo para su desarrollo en la ZEE de Puerto Chiapas. Cabe recordar que esta misma rama es la que supera el criterio de la IED por la inversión recibida desde Estados Unidos (cuadro 5) y no desde el resto del mundo (cuadro 4). Además, la palma africana puede causar graves problemas como monocultivo, ya que se caracteriza por disponer de un sistema muy agresivo de captación de agua y nutrientes que altera la fertilidad y descomposición del suelo (Domínguez, 2019). Sin embargo, a la vista de la propuesta, esto último parece ser menos relevante que la IED recibida desde Estados Unidos.

## Conclusiones

La revisión del procedimiento seguido por Idom *et al.* (2017) para determinar las vocaciones productivas de la ZEE de Puerto Chiapas, “los sectores industriales que potencialmente puedan instalarse en la Zona”, como indica el *DOF* (2016a) en su artículo 9, ha permitido detectar inconsistencias tanto en la propia metodología como, especialmente, en los resultados obtenidos a partir de la aplicación de esta.

Existen fallos en el diseño del método desde el momento en que se utilizan datos específicos de Chiapas, y de los estados correspondientes a las cuatro primeras ZEE, para elegir las vocaciones productivas objetivo de todo el país, más aún cuando, inmediatamente después, se secuencian cuatro análisis específicos para Chiapas. Viéndolo en el sentido inverso, también resulta cuestionable que en la segunda mitad del estudio, dedicada a la ZEE de Puerto Chiapas, y que debería basarse en los sectores previamente establecidos para el país, se agreguen y desechen ramas, tanto en pasos donde se advierte de esta doble posibilidad como en aquellos en los que no. Si se pensó que lo realmente decisivo eran las características regionales, pierden gran parte del sentido los análisis de comercio exterior, demanda e IED a nivel nacional. Tampoco parece coherente que unas fases del estudio se efectúen a nivel de ramas de actividad, como los análisis de complejidad y disponibilidad de materias primas, y justo entre ambos se realice el análisis de costos por grupos sectoriales. Asimismo, la omisión de los costos de transporte en el caso específico de Puerto Chiapas, situado en el extremo más meridional del país, puede haber distorsionado por completo esta etapa de la evaluación.

Por su parte, el mayor problema de los resultados es que, en varios casos, se hace evidente que incumplen los criterios que el mismo texto establece para su obtención. Así ocurre al analizar la IED recibida por los estados de las ZEE, donde se menciona que se identifican “aquellos sectores de manufactura que representan el 80% volumen de inversión extranjera directa en el periodo 2009-2015” (Idom *et al.*, 2017: 24), cuando en realidad se seleccionan prácticamente todas las ramas receptoras de algún monto de inversión. Algo parecido ocurre con el análisis del potencial de la agroindustria. El texto anuncia la elección de los productos con mayor crecimiento en el estado, pero se eligen los de mayor valor de las importaciones por parte de las regiones objetivo. Y en nada contribuye a la claridad del asunto el hecho de que las vocaciones seleccionadas aparezcan, desaparezcan y reaparezcan en los sucesivos análisis, a veces sin justificación alguna o en contra de lo que cabría esperar a partir de las explicaciones dadas.

Si bien el procedimiento intenta abarcar el mayor número posible de técnicas para justificar la elección de sectores potenciales para la ZEE de Puerto Chiapas, falla en la articulación de las mismas, no siendo capaz de superar las

contradicciones que se generan al comparar e integrar los resultados ofrecidos por cada una de ellas. La secuencia de métodos que se establece en teoría no se cumple en la práctica al violarse los criterios de agregación y sustitución de vocaciones en cada etapa del procedimiento. Los niveles de análisis nacional y regional se entremezclan en vez de secuenciarse. Lo mismo ocurre con los niveles de desagregación de la información en ramas o en grupos sectoriales. En conjunto, acaba resultando una maraña de técnicas y valoraciones no siempre claras, con algunas inconsistencias imposibles de justificar.

Como detalle final, cabe destacar que las vocaciones productivas de la ZEE de Puerto Chiapas no se explicitan en su decreto de declaratoria (*DOF*, 2017a), sino solo en el Dictamen (SHCP, 2017a) y en AFDZEE (2017y 2018a). En la sección de consideraciones del *DOF* (2017a) nada se indica de los “sectores con potencial de desarrollo” en la zona, a diferencia de lo que ocurre con las ZEE de Lázaro Cárdenas-La Unión, Salina Cruz, Progreso, Campeche y Tabasco, donde las vocaciones productivas o sectores con potencial de desarrollo quedan registrados en sus respectivos decretos de declaratoria. Solo Coatzacoalcos (*DOF*, 2017c) comparte este aspecto con Puerto Chiapas. Para Lázaro Cárdenas, por ejemplo, el *DOF* (2017b) menciona “que los sectores con potencial de desarrollo en la Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas-La Unión son: agroindustrial (conservación de frutas y verduras), automotriz (automóviles, camiones, carrocerías y remolques), metalmecánico (estructuras metálicas y productos metálicos) y siderúrgico (productos de hierro y acero)”. La Declaratoria de Puerto Chiapas no incluye un párrafo equivalente a este.



# Elefantes blancos

*Rigoberto Alfaro Argüello*

*Universidad Autónoma de Chiapas*

*Óscar Peláez Herreros*

*El Colegio de la Frontera Norte;*

*de estancia sabática en la Universidad Autónoma de Chiapas*

## Introducción

El presidente del Consejo Empresarial para la Productividad, Rafael Castillejos, calificó la estrategia de Zonas Económicas Especiales ZEE como un “elefante blanco”, añadiendo que, administrativamente, implicó un gasto terrible (Abo-said, 2019). El mayor problema del asunto es que este tipo de experiencias no es nuevo en la región. Abundan los casos de proyectos vinculados al progreso, a la modernidad, al desarrollo y abatimiento de los rezagos socioeconómicos que han carecido de éxito.

Un proyecto público que no tiene el efecto positivo por el que fue impulsado, sino un impacto negativo en la comunidad porque sus costos de instalación y funcionamiento superan a sus beneficios, recibe el nombre de “elefante blanco”. Ello ocurre por una subestimación de los costos o una sobreestimación de los beneficios en el planteamiento inicial, y aplica tanto a proyectos tangibles como intangibles (programas sociales, de capacitación, etc.), solo que los primeros son más “visibles” por su propia condición física. Una obra que no es utilizada o a la que se da un uso diferente para el que fue creada, muestra indicios de que, en la realidad, no cumple las expectativas sociales de su ejecución. El proyecto se abandona o queda



inconcluso, ya que mantenerlo o replantearlo no resulta rentable, y, salvo que ocasione verdaderos inconvenientes, por lo general, ni siquiera se elimina, porque ello aún representa mayores costos. De esta manera, simplemente queda, como otro mal cálculo, como expectativas incumplidas, desmentidas por la realidad, aguardando a que la naturaleza y el tiempo deshagan el error y lo transformen en olvido.

El origen de la expresión se encuentra en una costumbre de los reyes de la actual Tailandia que consistía en regalar elefantes albinos de grado inferior a los cortesanos que les disgustaban, con el fin de arruinarlos por el alto costo asociado a su cuidado y mantenimiento (OED, 2019). Los elefantes albinos son poco comunes. Su piel es marrón-rojiza, volviéndose rosa cuando está mojada (Morelle, 2009). Estas características los hacen especiales y que se les considere sagrados, por lo que no pueden ser utilizados para trabajar. El súbdito que recibía el elefante no podía despreciar el regalo y estaba obligado a proporcionarle alimentación y todas las atenciones necesarias, permitiendo la visita de quienes quisieran venerarlo. Si bien el elefante representaba una fuente de prestigio, los altos costos de sus cuidados y los nulos ingresos que generaba implicaban la quiebra del súbdito. Solo el monarca y los nobles más ricos podían costearlos (Mahidol University, 2002).

En palabras de López (2017: 278), “Chiapas es un cementerio de proyectos fracasados”. La ZEE de Puerto Chiapas, abortada en su nacimiento, se suma a una larga lista de propuestas que pretendían constituirse en nuevos paradigmas del desarrollo, en ejemplos innovadores de progreso y modernidad, dignos de ser reproducidos en el resto del país, incluso “ejemplo a nivel mundial” (Téllez, 2009).

A lo largo de las siguientes páginas se investiga sobre algunas de estas experiencias. Se inicia con Puerto Chiapas, los problemas técnicos y de infraestructura que presenta la instalación portuaria. Se sigue con el recinto fiscalizado estratégico (RFE) y la planta de biodiésel, también localizados en Puerto Madero. En el segundo apartado se analizan los problemas surgidos durante la aplicación de los programas Prodesis y ProÁrbol. El tercer apartado presta atención a la propuesta de ciudades rurales sustentables (CRS), centrándose en las experiencias de Nuevo Juan del Grijalva, Santiago El Pinar y Jaltenango. Finalmente, se incluye una sección de reflexiones. El objetivo del capítulo es revisar estos proyectos para llegar a entender por qué fracasaron.

## **Puerto Chiapas, el recinto fiscalizado estratégico, y la planta de biodiésel**

Puerto Chiapas se localiza a 27 kilómetros de la ciudad de Tapachula de Córdova y Ordóñez, en la localidad de Puerto Madero (San Benito), en el municipio de Tapachula. La DGP (2012: 8) explica que el puerto “inició movimientos de mercancías con un muelle de madera en los años del Porfiriato”. Sin embargo, no fue hasta décadas recientes que el puerto empezó a tener una actividad destacada.

En 1975 se inauguró la terminal de usos múltiples, desde la que empezaron a realizarse exportaciones de plátano y maíz en la década de los ochenta. En 1998 la enlatadora de atún reinició actividades dando lugar a que su flota marítima empezara a operar de forma ininterrumpida a partir de entonces.

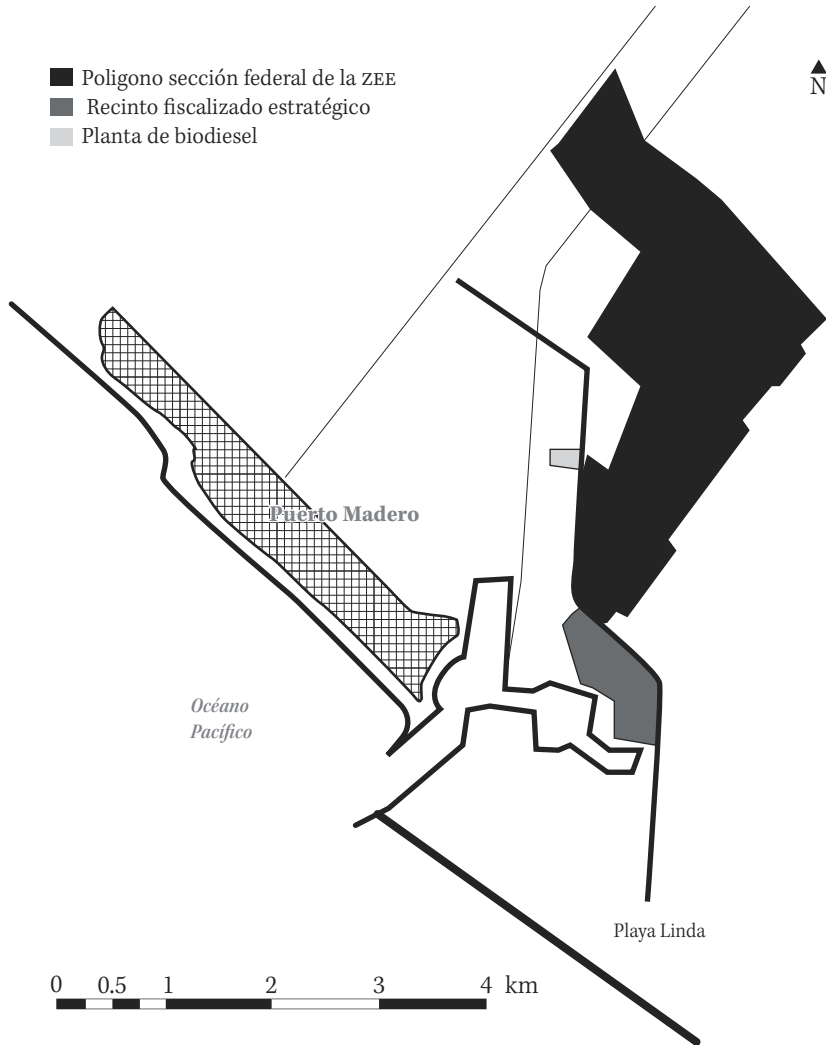
En 2004 se iniciaron las obras de rehabilitación y expansión del puerto con el fin de dar servicio a nuevos sectores productivos. La escollera oriente se prolongó 450 metros, y se construyó un muelle de 250 metros y un centro para la recepción de pasajeros de cruceros, que fue inaugurado en febrero de 2006. Entre 2007 y 2010 se habilitó la terminal de contenedores y se construyó un nuevo acceso vial a las instalaciones. El puerto expandió su actividad comercial en 2010, operando principalmente maíz, plátano y fertilizante. Esto permitió que fuese considerado como uno de los 16 principales puertos de altura de México (DGP, 2012).

Antes de ser propuesto en 2015 como parte esencial de una de las ZEE que debían potenciar el crecimiento y desarrollo de la región sureste del país mediante procesos de manufactura, fue promocionado como escala para los cruceros turísticos, ya fuera en la ruta que realizan por la costa del Pacífico o en la ruta transcanal. Los cruceros escalaban entre 9 y 11 horas en Puerto Chiapas, que aprovechaban para reponer insumos y desembarcar deshechos, al tiempo que los pasajeros podían tomar algún recorrido turístico por las cercanías: la ruta del café (finca Argovia, finca Hamburgo y finca Irlanda), la ruta del cacao (municipios de Tuxtla Chico y Cacahoatán), el *tour* del plátano, recorrido a la zona arqueológica Izapa, visita a Santo Domingo, Unión Juárez, los Manglares, el *tour* del chocolate, los parques ecoturísticos y el centro de la ciudad de Tapachula, incluyendo el museo arqueológico y el parque central Miguel Hidalgo (DGP, 2012: 162).

El calado del puerto siempre fue un problema para los grandes buques. Muchos cruceros desistieron de esta escala por ese motivo. La DGP (2012: 8) señala que desde “1994 al 2001, la inversión Pública Federal ha significado el ejercicio de casi 275 millones de pesos, fundamentalmente en dragado de mantenimiento”. De hecho, la operación estaba incluida entre las debilidades del puerto: “Alto costo de mantenimiento en Dragado” (DGP, 2012: 33). El dictamen elaborado para la ZEE de Puerto Chiapas señalaba la acción “Dragado de mantenimiento 2014”, con un costo de 51.1 millones de pesos (mdp), y prioridad “alta” (SHCP, 2017a: 103). Relacionado con el dragado, está el proyecto de prolongación de la escollera oriente, que reduciría el arrastre de arena al interior del puerto. El costo estimado de esta otra actuación es de 221 millones de pesos (mdp), y también se califica con prioridad “alta” (SHCP, 2017a: 139). A pesar de conocerse estos problemas estructurales, el puerto se propuso y aprobó como sede de una de las ZEE mediante decreto (DOF, 2017a).

En la misma zona (mapa 1) se localiza el RFE, que se resolvió habilitar en 2006 y recibió autorización de inicio de operaciones en mayo de 2010 (SAT, 2010). GEA (2017: 159) lo describe “en estado de semiabandono”. Victorio (2016) indica que “hoy permanece abandonado”, detallando que “las oficinas administrativas y aduaneras [...] se encuentran desmanteladas y más de 32.5 hectáreas (de las 37 con que cuenta) están convertidas en matorrales”. Su misión era “la detonación de la economía de la región y de la Frontera Sur de México, formando un corredor logístico multimodal, sustentable y eficiente para el intercambio de mercancías de México con el resto de mundo” (Gobierno de Chiapas, 2012).

**Mapa 1. Localización del RFE y la planta de biodiésel en Puerto Madero**



Fuente: Elaboración propia.

La única empresa instalada en el RFE es la procesadora Cafés de Especialidad de Chiapas (Cafesca). Se trata de una planta liofilizadora que, según GEA (2017: 159), opera “a menos de 20% de su capacidad debido a que no se dispone de suficiente materia prima para producir café soluble, ya que se requiere la especie ‘robusta’ de menor precio y calidad que la ‘arábiga’ [...] la que se siembra en el Soconusco”. Idom *et al.* (2017: 280) señalan que Cafesca importa el grano de Brasil, Guatemala, Colombia y Vietnam; que sus principales clientes están en Europa, y que exporta a través del puerto de Veracruz porque las navieras no incluyen a Puerto Chiapas en sus rutas debido a su bajo volumen de mercancías. Como no utiliza Puerto Chiapas para importar ni exportar, debido a esta falta de servicio, la empresa considera que la decisión de ubicarse en el RFE “no ha rendido los frutos esperados”.

Victorio (2016) abunda en detalles sobre el estado del RFE: “La planta de tratamiento de aguas residuales que ofrecieron en su momento a los empresarios e industriales no opera por falta de mantenimiento [...] el sistema de alumbrado público no funciona”, a lo que añade que “el puente elevado para cruzar la calle que ingresa hacia la terminal pesquera y de cruceros se está cayendo, a pesar de nunca haber sido utilizado”. A raíz de ello, aporta información relevante para entender la situación: “Organismos empresariales [...] lamentaron que no se le brinde atención por el hecho de que, a su pensar, fue creado en otra administración gubernamental”.

GEA (2017: 159) enumera otros proyectos agroindustriales fallidos en la región, como el frigorífico de Huixtla, que no opera porque “no había suficiente número de cabezas en la zona”; el frigorífico de Arriaga, que cerró “por malos manejos de los administradores”, o la arrocera de Huixtla, “que nunca operó, ya que no se produce arroz en la zona”. Mención especial merece el caso de la planta para producción de biodiésel.

La planta se localiza en el polígono 1 del Parque Industrial de Puerto Chiapas (mapa 1). Fue inaugurada el 17 de noviembre de 2010 por el entonces presidente de México, Felipe Calderón. Su propósito era convertir a Chiapas en la principal entidad productora de biocombustibles, transformando aceite de piñón (*jatropha curcas*), de palma y reciclado, en combustible limpio que sería

utilizado para cubrir las necesidades del transporte urbano de Tuxtla Gutiérrez y Tapachula. La planta contaba con una capacidad de producción de 20 000 litros diarios, con versatilidad de expansión de hasta 10 veces ese volumen inicial.

Además de la planta productora, el proyecto incluía un centro de investigación que se instaló en la sede del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) en Rosario Izapa. Este laboratorio contó con una inversión de 10 millones de pesos para tratar el mejoramiento genético del piñón como insumo para la producción de biocombustibles (*Expansión*, 2010; Martín, 2016).

Los problemas surgieron de fallos de programación y coordinación entre las distintas fases del proyecto. Valero *et al.* (2011: 137) destacan que, debido a la urgencia por obtener resultados antes de que concluyera el periodo administrativo de gobierno, el proyecto se adelantó en un año a la publicación del Reglamento de la Ley de promoción y desarrollo de los bioenergéticos. Además, el cultivo de la *jatropha* se hizo antes de poner en funcionamiento el laboratorio de investigación que debía obtener variedades mejoradas. Las semillas que recibieron los productores fueron importadas de la India, lo que, unido al hecho de que no se identificaron los lugares más aptos para su cultivo, resultó en bajos porcentajes de germinación. Por si fuera poco, los apoyos económicos llegaron tarde y en cantidades insuficientes, de manera que la producción resultó mínima y de baja calidad.

GEA (2017: 159) explica que “inicialmente la planta operó con aceite de palma proveniente de Costa Rica, ya que la *jatrofa* (de la que se sembraron más de 40 hectáreas) no cumplía con las especificaciones técnicas requeridas por la instalación industrial”. Martín (2016) añade que, a causa de esa misma insuficiencia de *jatropha*, la planta también empezó “a comprar aceite de desecho de los restaurantes de pollo que proliferaban en la Ciudad de Guatemala”. La situación resultó insostenible y la planta y el laboratorio dejaron de operar a mediados de 2011. En 2012 desapareció el fideicomiso para el biodiésel, y aunque un año después hubo un intento por reabrir la planta, este resultó infructuoso porque el salitre ya había dañado las instalaciones. La planta de biodiésel, que debía situar a Chiapas como “la principal entidad productora de biocombustibles” (*Expansión*, 2010), quedó fuera de operación y en abandono.

## Prodesis y ProÁrbol

El Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible (Prodesis) se ejecutó entre 2004 y 2008 en 16 microrregiones de la Selva Lacandona.<sup>1</sup> Dispuso de un fondo de 31 millones de euros, convirtiéndose en el principal programa de cooperación entre México y la Unión Europea (UE) (*Proceso*, 2008). Fue implementado para mitigar las condiciones de degradación ambiental que imperaban en la zona, con pérdida continuada de riqueza forestal y de especies, a causa de la presión antropogénica sobre los recursos naturales. La propuesta tenía en cuenta que el nivel de desarrollo de las microrregiones beneficiarias era bastante bajo, al tiempo que la desigualdad era alta, especialmente en lo que se refiere a grupos vulnerables como mujeres y niños de ámbito indígena y rural.

Los objetivos generales que perseguía el proyecto eran: 1) luchar contra la pobreza en la región, 2) reducir la degradación ambiental y la presión sobre los recursos naturales de la Selva Lacandona y 3) reformular y aplicar políticas de desarrollo social basadas en un desarrollo territorial participativo y sustentable. Con ello se pretendía fortalecer a la sociedad civil y mejorar la relación entre el gobierno de Chiapas y los 155 000 habitantes de las 830 comunidades ubicadas en la zona protegida de la Selva Lacandona.

Sin embargo, dos años después de su inicio, el proyecto fue duramente criticado y rechazado por algunas de las comunidades participantes que, a su entender, no fueron informadas convenientemente. No consideraban que la propuesta del Prodesis fuera mala, sino ilegítima, porque no pudieron participar en su definición y elaboración.

Además, según la evaluación realizada al proyecto por encargo de la Comisión Europea, se estaba muy lejos de cumplir los objetivos generales propuestos. El Plan Operativo Global del mismo calendarizaba los años 2005 y 2006 como de plena ejecución, pero en ese lapso ni siquiera se iniciaron actividades. Se registraron

---

<sup>1</sup> Las 16 microrregiones asociadas a Prodesis fueron: Agua Azul, Avellanal, Amador Hernández, Betania, Benemérito de las Américas, Carmen Villaflores, Comunidad Lacandona, Damasco, Francisco I. Madero, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Nahá, Nuevo Francisco León, Nuevo Huixtán, Río Blanco y Santo Domingo.

problemas en la definición del fideicomiso que manejaría los fondos, en las exigencias fiscales sobre las aportaciones de la UE y en la contratación de consultorías privadas que ejecutaron la parte financiera de la propuesta pero sin responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos. Así, el periodo de acción efectiva del proyecto se redujo a los dos últimos años, que fueron insuficientes para promover procesos que implicaban cambios en los enfoques institucionales (*Proceso*, 2008).

Prodesis no logró disminuir la pobreza ni aminorar de manera apreciable la presión sobre los recursos naturales. De hecho, la deforestación continuó avanzando al mismo ritmo y las iniciativas económicas del proyecto para fomentar el desarrollo social de la región no arrojaron resultados productivos concretos.

Esta experiencia fallida se puede comparar con el caso que explica Parra (2013: 70-71) en relación con el programa ProÁrbol, que acabó obteniendo resultados aceptables, pero solo a partir de la implicación y del gran esfuerzo realizado por parte de todos los agentes que intervinieron en el mismo.

ProÁrbol surgió en 2007 como un programa del gobierno federal. Su objetivo era “impulsar el desarrollo forestal, con énfasis en los municipios forestales con menor índice de desarrollo humano” (*DOF*, 2011). Parra (2013: 70-71) detalla lo sucedido en un caso específico. Explica que en uno de los municipios participantes en el programa, en 2007 se compraron las plantas, se llevaron hasta las comunidades y se pagó a los participantes para que las cuidaran, pero no se realizó monitoreo de los beneficiarios. El resultado fue una supervivencia mínima de las plantas.

Al año siguiente se modificó el procedimiento. Se convocó a los representantes comunitarios y se les capacitó para que plantaran los arbolitos con las mayores garantías de éxito. Entonces, los representantes comunitarios solicitaron que se les pagara el transporte de las plantas desde la presidencia a sus comunidades y la contratación de trabajadores para la preparación de los terrenos. Además, se mostraron renuentes al monitoreo. Estas objeciones se superaron después de un proceso de convencimiento.

El primer monitoreo consistió en comprobar que los terrenos se habían adecuado para la plantación. Solo se entregaron arbolitos a quienes habían acondicionado sus parcelas. Posteriormente se efectuó un monitoreo adicional para conocer la supervivencia de las plantas.



Entre 2009 y 2013 los cooperativistas fortalecieron sus capacidades, tanto en el manejo de las técnicas de producción como de negociación con los sucesivos presidentes del municipio, lo que les permitió acceder a nuevos recursos para atender sus plantaciones e incorporar sistemas de microrriego. Además establecieron redes de relaciones técnicas y comerciales con otros productores de Chiapas y del país. Finalmente, después de seis años de iniciado el proceso, los productores que siguieron en el proyecto estaban obteniendo las primeras cosechas.

De esta experiencia, Parra (2013: 71) destaca el “proceso de *aprendizaje social*” en el que tomaron parte todos los agentes involucrados. Los productores aprendieron la planeación participativa y técnicas para el mejor manejo de sus plantaciones. Los técnicos de la presidencia municipal aprendieron a diseñar y conducir procesos de planeación participativa. Y los académicos aprendieron “que los tiempos comunitarios son lentos, que la estructura de usos y costumbres es complicada y que es necesario conocerla y respetarla, y que en la administración pública persisten problemas de falta de transparencia y corrupción que es necesario superar”.

## **Ciudades rurales sustentables**

Durante el sexenio 2006-2012 el gobierno de Chiapas buscó remarcar que el desarrollo era la ruta principal de la política del estado. En julio de 2009 incluso se reformó la Constitución de Chiapas para garantizar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) promovidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En ese contexto, el programa de CRS se constituyó en la expresión más destacada de esa idea central.

El gobierno de Chiapas encontraba que la alta dispersión poblacional y las condiciones orográficas de la región impedían dotar de servicios básicos a los residentes que se encontraban en condiciones de vulnerabilidad. No en vano Chiapas era la entidad con menores niveles de desarrollo humano, al tiempo que contaba con cerca de 19 000 comunidades, de las cuales 12 500 tenían menos de 50 habitantes. Con un presupuesto limitado, resultaba imposible dotar de infraestructura, acceso a servicios de salud, educación, etc., a la mayor parte

de esas localidades. No se indagó, o no resultaron relevantes las causas de esa dispersión. Simplemente se concibió como un problema que debía ser corregido.

El proyecto de CRS buscaba “incidir en el desarrollo regional y ordenamiento territorial para enfrentar los problemas de marginación, pobreza y la dispersión poblacional y atender a la población afectada por fenómenos climáticos, desarrollando ciudades rurales sustentables con servicios de calidad, equipamiento y oportunidades económicas y de desarrollo social y humano” (Instituto de Población y Ciudades Rurales, 2008). Permitía, por tanto, combatir el binomio dispersión-marginación y promover el desarrollo regional. Para ello se reubicaba a comunidades con pocos habitantes en una sola localidad dotada de todos los servicios.<sup>2</sup>

La Ley de ciudades rurales sustentables para el estado de Chiapas en su artículo 1 expresa el objeto de la misma en los siguientes términos: “Combatir la dispersión de los asentamientos humanos, acercar los servicios básicos a un mayor número de personas que habitan en las zonas rurales, así como propiciar las condiciones que permitan el desarrollo económico sustentable y las actividades productivas propias de la región, elevar la calidad de vida y los índices de desarrollo humano” (PO, 2009).

Con estos propósitos, se llegó a plantear la construcción de 21 CRS (Rodríguez-Castillo, 2014: 167).<sup>3</sup> Estaba previsto iniciar con las de Tecpatán y Ángel Albino Corzo. Pero estos planes se modificaron tras el desastre de noviembre de 2007 en que un deslizamiento de tierra sepultó cerca de 60 viviendas de la población de Juan del Grijalva, en el municipio de Ostucán (Mariscal, 2007). Los primeros esfuerzos se centraron en la construcción de la CRS Nuevo Juan del Grijalva. Otras CRS que llegaron a desarrollarse y habitarse en mayor o menor medida fueron las de Santiago El Pinar, Ixhuatán y Jaltenango (Torres *et al.*, 2016: 210).

---

<sup>2</sup> El Instituto de Población y Ciudades Rurales rechazó el uso del término *reubicación* para referirse a este proceso, argumentando que se trataba de la conformación de nuevos centros de población (Reyes y López, 2011: 148). Otros vieron a los intereses del capitalismo depredador, a la extracción más eficiente de recursos naturales y a la política contrainsurgencia como verdaderos promotores de estos desplazamientos de población.

<sup>3</sup> Reyes y López (2011: 139) aportan una cifra distinta: “Inicialmente el programa planeó la creación de 27 ciudades en la entidad chiapaneca en un lapso de cinco años”.

Nuevo Juan del Grijalva resultó la primera CRS de México, trazada y construida para comodidad y eficiencia social. Fue fruto de la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, la iniciativa privada y distintas fundaciones, y contó con el aval del coordinador residente de la ONU. Se planeó con 410 viviendas de 60 metros cuadrados cada una, ubicadas en predios de 300 metros. La intención era albergar a 1 900 personas, muchas de las cuales habían sido afectadas por el deslizamiento de tierra de 2007. Entre los servicios de la CRS destacaban: una torre de transmisión para que los habitantes cuenten con servicios de internet y telefonía, red de distribución eléctrica subterránea, alumbrado público, una planta tratadora de agua potable, red de drenaje sanitario, una posada con ocho habitaciones para atraer turismo rural, centro de desarrollo comunitario, centro de asistencia infantil, centro de educación básica capaz de atender a 800 niñas y niños de 11 comunidades, centro de salud, varias plantas procesadoras (fermentadora y secadora de cacao, empaedora de tomate, productora de quesos, etc.), ocho invernaderos, tres granjas apícolas, panadería, tortillerías, estéticas, y diversos servicios. La inversión federal fue de 507.8 millones de pesos, a los que han de sumarse las aportaciones privadas y de fundaciones. Por ejemplo, la Fundación Bancomer se hizo cargo de la construcción y equipamiento de la escuela, lo que le concedió el derecho de que su nombre permaneciera para la posteridad en la toponimia local (Rodríguez-Castillo, 2014: 168).

A inicios de 2009 la CRS ya estaba operativa, aunque no se inauguró de manera oficial hasta septiembre de ese mismo año. Durante investigación de campo realizada en 2008 y 2009 se pudo constatar que, por su diseño, la CRS más se asemejaba a un fraccionamiento periurbano que a una ciudad. También se verificó que las casas estaban integradas por pilastras en los patios, que algunas de esas pilastras no estaban seguras, ya que se movían con solo tocarlas; que las paredes presentaban irregularidades en el pegado de los adoblock, o que los fogones ecológicos instalados no funcionaban, por lo que algunos residentes habían optado por reemplazarlos por fogones tradicionales. El valor escriturado de cada vivienda era de 113 000 pesos.

Los residentes comentaron que estaban acostumbrados a vivir en el campo y que ahora tenían problemas con los vecinos por ruidos o por personas ebrias

en la calle. Por su parte, Rodríguez-Castillo (2014: 168), en su visita a la CRS Nuevo Juan del Grijalva, “encontró poca evidencia de las actividades y de la intensa convivencia a las que nos invita la imagen de la ciudad”. Lo más destacado era la “ausencia de los hombres —e incluso de familias enteras— [...] porque les resultaba económicamente inviable el viaje diario a sus parcelas”. Algunos utilizaban las casas de la CRS como bodegas.

Aquí se revela el elemento clave de todo el asunto, lo que no quisieron o no consiguieron entender los promotores de las CRS. La dispersión poblacional en Chiapas no es el problema. De hecho, esta característica es causada por la solución que ha encontrado la gente ante las muchas dificultades que enfrentan para conseguir ingresos. Dado el escaso dinamismo de los mercados laborales urbanos, incapaces de generar suficientes empleos bien remunerados, la población debe emigrar fuera del estado, o permanecer en las zonas rurales donde se mantienen en la agricultura de subsistencia y con las transferencias que reciben de los programas sociales. La única capacidad productiva que poseen es la vinculada a su parcela de cultivo, a la que tienen mejor acceso cuando están dispersos. Es cierto que la propuesta de CRS incluía proyectos productivos además de viviendas y servicios urbanos. No obstante, como se verá en párrafos siguientes para el caso de Santiago El Pinar, estos proyectos no fueron una alternativa de ingresos para los residentes, que siguieron trabajando en sus parcelas ahora situadas a varios kilómetros de sus nuevos domicilios.

El municipio de Santiago El Pinar había sido clasificado por el PNUD (2008) como el de más bajo índice de desarrollo humano de Chiapas y el noveno de todo México. Era un lugar señalado para realizar intervenciones conducentes a elevar los estándares de vida. Por ello fue elegido para albergar una CRS en su cabecera municipal.

Unido al proyecto de la CRS, se efectuaron acciones de rehabilitación y mejora de los equipamientos existentes en el centro urbano: casa ejidal, parque central, templo católico, presidencia municipal, supremo tribunal de justicia, unidad médica familiar del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), centro de atención infantil, plaza comunitaria, cancha de usos múltiples, entre otros. Asimismo, se remodelaron 489 viviendas de la localidad y se edificaron las 468 viviendas nuevas de la CRS.

Según el Instituto de Población y Ciudades Rurales de Chiapas, estos nuevos inmuebles constan de sala, comedor, cocineta, dos recámaras y un baño; están hechos de madera con paredes y techo de concreto, en espacios de 36 metros cuadrados sobre lotes de 10 por 30 metros (*La Jornada*, 2010). El Instituto también menciona la instalación de estufas ecológicas en las viviendas, así como la realización de acciones para la implementación de huertos familiares de traspatio con producción de hortalizas, gallinas, conejos y codornices para autoabasto, como eje central en el combate a la pobreza alimentaria. No obstante, en visita realizada a la CRS en 2011 se pudo comprobar que las paredes y los techos de las viviendas no eran de concreto sino de tablaroca, y que no se habían instalado estufas ecológicas ni huertos de traspatio.<sup>4</sup>

En cuanto a servicios, la población iba a contar con antena de telecomunicación para telefonía celular, subestación eléctrica, planta de tratamiento de aguas residuales, centro de salud con servicios ampliados, colegio de bachilleres, centro de barrio en la cabecera municipal y otros tres centros vecinales. En el centro de barrio (cabecera) estaba previsto instalar un módulo interactivo MiGo para ofrecer a la comunidad los principales servicios del gobierno del estado: acceso a actas de nacimiento, pagos ante Hacienda, altas en el registro de pequeños contribuyentes, o créditos de BanChiapas a pequeños comerciantes.

Estos cambios ayudaron a que en la cabecera municipal prácticamente todas las casas contaran con luz eléctrica, drenaje y agua entubada (Conapo, 2016).<sup>5</sup> Asimismo, el municipio dispuso de sistema de alcantarillado y mejoras en los servicios de salud y educación.

Sin duda, el acceso a estos servicios es bueno para la comunidad. No obstante, el proyecto de CRS también generó inconvenientes a los beneficiarios. Desde el inicio existió la duda de qué iba a ocurrir con las parcelas donde

---

<sup>4</sup> Mingüer (2016: 138) explica que en ninguna de las CRS se cumplió con lo dispuesto en el proyecto en cuanto a materiales y características de las viviendas, presumiblemente porque el gobierno tenía otros compromisos con los proveedores.

<sup>5</sup> Velázquez (2012) cuestiona estos datos con el argumento de que, si bien es cierto que las casas cuentan con las tuberías y los cableados necesarios, en realidad no disponen de suministro de agua ni de energía eléctrica, y el drenaje no está conectado a la red.

residían las familias antes de ser realojadas en la cabecera municipal. Durante la reunión en la que se concretó el acuerdo para la reubicación de los habitantes, se explicó que la propiedad que todavía ocupaban continuaría siendo suya, pero solo para uso agrícola (*La Jornada*, 2010). Esto dio lugar a que aquellos que tenían que realizar desplazamientos de varias horas hasta sus parcelas optaran por que hijos y esposa residieran en la ciudad rural, mientras que el esposo solo llegaba los fines de semana, o que todos fueran a la parcela el fin de semana. La dispersión poblacional se transmutó en dispersión espacial intrafamiliar.

Al margen de los problemas de convivencia al tener que residir muy cerca de otras familias con otras prácticas, diferentes creencias religiosas, etc., el mayor desafío pendiente de la CRS fue la creación de fuentes de ingreso. El avance en la mejora de la infraestructura y dotación de servicios fue muy notable, pero las carencias económicas siguieron presentes, si no incrementadas. La ciudad rural no presentó focos de desarrollo en lo relativo al empleo formal. Las obras de construcción no dieron trabajo a los residentes locales, ya que los empleados llegaron de otros municipios. Los residentes siguieron viviendo de los apoyos del gobierno: 75% de las mujeres eran beneficiarias del programa Oportunidades, 18% de los residentes recibían becas escolares y 7% ayuda de Procampo. Estos ingresos se complementaban con los cultivos de autoabastecimiento que realizaban en sus parcelas. La concesión sistemática de ayudas pecuniarias y el suministro de servicios los hizo totalmente dependientes de las políticas gubernamentales. No se sentaron las bases para el autodesarrollo.

Los proyectos productivos que debían dinamizar la economía de la CRS de Santiago El Pinar obtuvieron resultados dispares. Las granjas integrales de aves de postura fueron de las más exitosas. El gobierno entregó 400 gallinas y dio capacitación y asesoría para su cuidado a cinco grupos de mujeres. Aunque estaba previsto que cada grupo vendiera siete cajas de huevos semanales, las gallinas solo producían dos cajas por valor de 240 pesos cada caja. Los huevos se vendían en la propia localidad o en los municipios de Larráinzar y Chamula. Cabe mencionar que las familias que estaban dentro de algún proyecto

productivo fueron elegidas por la propia gente. Los residentes se organizaron para definir quiénes iban a ser los beneficiarios de cada proyecto. Sin embargo, no todos quedaron conformes con las actividades asignadas.<sup>6</sup>

Un proyecto importante fue el de la ensambladora, una empresa de mediano tamaño en la que laboraban 150 personas de lunes a viernes, con horario de 8 am a 4 pm. Su actividad consistía en soldar triciclos, bicicletas, mobiliario escolar, etc. Para ser contratado solo se exigía ser mayor de edad y originario de Santiago El Pinar. Dadas estas características, a los trabajadores se les proporcionó la capacitación necesaria (alfabetización y computación) para poder desempeñar las actividades propias de la empresa. Los salarios ascendían a 3 000 pesos mensuales, con un bono extra de 1 000 pesos en concepto de calidad y organización. Además, la empresa contaba con una cocina con seis personas encargadas de preparar los alimentos de todos los trabajadores sin costo alguno para ellos. Mandujano (2012) revela que los productos de la ensambladora eran “para el único comprador que tienen: el gobierno estatal. Cada viernes de audiencias públicas ciudadanas el gobernador Sabines regala triciclos”. Y advertía que las cooperativas que estaban funcionando eran apenas viables porque no habían recibido capacitación sobre comercialización y negociación de contratos con proveedores y clientes. Grajales (2016) informa que la ensambladora desapareció al terminar el sexenio de Sabines.

Para dotar a la CRS de servicios comerciales se construyó un mercado de dos naves y un total de 12 puestos. Al momento de realizar la visita en 2011 solo había tres puestos en servicio: papelería, cocina económica y una tienda de productos agroquímicos. Según los propios comerciantes, “los demás puestos casi no se abren, porque no hay negocio”. Todos coincidieron en que las ventas eran muy bajas, y más los fines de semana en que las familias iban a cuidar sus parcelas.

Mandujano (2012) reporta que ya en agosto de 2012 ninguna de las casas tenía agua, ni luz eléctrica. El líquido escaseó porque no había personal capacitado para manejar el sistema de bombeo. La luz porque la Comisión Federal

---

<sup>6</sup> Ruiz (2016: 120-121) ofrece detalles adicionales sobre los requisitos y procedimientos seguidos en Santiago El Pinar para asignar las nuevas viviendas y la participación en los proyectos productivos.

de Electricidad cortó el suministro en tanto no se pagara la deuda del municipio. Sin servicios básicos ni fuentes de ingresos, viviendo familias de alrededor de siete integrantes en casas de 36 metros cuadrados con suelos de madera y paredes y techos de tablaroca, en las que no se podía cocinar en el interior, edificadas en una ladera de pendiente pronunciada, sin cimientos de concreto, etc., los inconvenientes superaban con creces a los beneficios.

Ante este panorama, los residentes optaron por volver a dispersarse y regresar a sus comunidades, abandonando voluntariamente la ciudad rural que había supuesto un gasto de 394 millones de pesos (Reyes y López, 2011: 139). Velázquez (2012) menciona que, ya en diciembre de 2012, menos de 25 de las 468 casas de la CRS seguían habitadas. En 2013 Ruiz (2016: 119) encontró que “solo 20 casas son ocupadas ocasionalmente”.

Otra CRS que llegó a construirse fue la de Jaltenango, en el municipio de Ángel Albino Corzo, localizado entre la Depresión Central y la Sierra Madre de Chiapas. El origen de esta CRS se vincula a la necesidad de realojar a la población del ejido Nueva Colombia, que sufría daños frecuentes por desastres naturales y en algunas épocas de lluvias tenía que ser evacuado por el riesgo de derrumbes. El evento definitivo tuvo lugar el 28 de septiembre de 2010, “en el marco de las lluvias [...] provocadas por el frente frío número 3 y los rezagos de la tormenta tropical Matthew, miles de toneladas de tierra y roca caliza se deslizaron de la ladera que colinda con la comunidad Nueva Colombia” (Mariscal, 2010). Entonces, los residentes fueron trasladados a la unidad deportiva de la cabecera municipal, donde vivieron durante dos años, hasta que a finales de 2012 les fue entregada una nueva casa en la CRS de Jaltenango.

La ciudad rural ocupaba una superficie de 80 hectáreas con 625 viviendas, terminal de transporte, proyectos productivos, escuelas, clínicas y templos. La inversión superó los 482 millones de pesos (Sexenio, 2012).

En visita de campo realizada en 2012 se pudo comprobar que todas las casas de la CRS contaban con dos cuartos, cocina, baño, sala y corredor, servicio de energía eléctrica, drenaje, piso firme y agua entubada. El acceso al agua era el servicio que más problemas ocasionaba, ya que la toma era la misma de la cabecera municipal, que no disponía de caudal suficiente. El escaso espacio de traspatio



con el que contaban las viviendas y las dificultades para disponer de agua habían provocado que la mitad de los residentes ya no criara aves de corral y que solo 20% cultivara hortalizas, cuando en el ejido llegaban hasta 63 por ciento.

Entre las actividades productivas, la CRS tenía previsto contar con “una planta procesadora de lácteos, cuatro granjas avícolas, diez invernaderos, laboratorio y banco de germoplasma, una finca de café, una planta torrefactora de café, un módulo apícola, una planta procesadora de miel, una planta empacadora hortofrutícola y una planta procesadora de la cereza del café para uso cosmético” (Torres *et al.*, 2016: 212). Los empleos asociados a estos proyectos productivos fueron sorteados entre los residentes. No obstante, de todo lo anterior, únicamente se construyeron dos invernaderos, que para 2015 ya habían sido saqueados y destruidos (Torres *et al.*, 2016: 223). Con el cambio de sexenio, el nuevo equipo de gobierno estatal encontró mejores opciones para el presupuesto público.

A pesar de que ahora los cafetales les quedaban retirados, los habitantes de la CRS siguieron trabajando en ellos; no en vano se trata de su principal actividad económica y modo de vida. Por lo general, la madre se queda en la ciudad rural con los hijos, que van a la escuela, y el padre va a trabajar al rancho.<sup>7</sup> El costo del pasaje desde la CRS hasta el ejido Nueva Colombia es de 40 pesos por persona a partir de 15 años.

Estrada (2014) informa que una cuarta parte de las casas de la CRS estaban vacías por la falta de empleos y la carencia de agua en la zona. En marzo de 2015 Torres *et al.* (2016) confirman el déficit en el suministro de agua y señalan que la planta de tratamiento de aguas residuales que estaba prevista no se había construido, que la CRS no contaba con las instalaciones propias de una clínica o centro de salud y que, a consecuencia de ello, los servicios médicos se estaban prestando en una vivienda rentada. El mercado, la panadería, el módulo de nixtamalización, la tortillería y la cafetería estaban construidos, pero solo funcionaba la tortillería. El resto de establecimientos no operaba por falta de agua potable y electricidad. Muy parecido a lo que acontecía en las otras CRS.

---

<sup>7</sup> Mingüer (2016: 138) destaca el papel de las escuelas de las CRS como uno de los pocos elementos que generó arraigo al lugar.

Volviendo al principio de la idea, Reyes y López (2011: 139) recuerdan que en abril de 2008 el entonces presidente de México, Felipe Calderón, calificó el programa de CRS como innovador y con posibilidades de ser replicado en el resto del país. Las palabras del entonces secretario de Desarrollo Social, Ernesto Cordero, aclaran cualquier duda al presentar las CRS como “un proyecto que será histórico, no solamente en Chiapas, no solamente en México sino probablemente en el mundo, la idea de las ciudades rurales es una idea única que hay que abrazarla con mucho entusiasmo” (Reyes y López, 2011: 140).<sup>8</sup> En la misma línea argumentaba Enrique Quiroz, representante de la Fundación Azteca en el proyecto de ciudades rurales, para quien las “Ciudades Rurales Sustentables es una concepción verdaderamente interesante y novedosa y en mi concepto una política pública ejemplar para el país y yo diría que para todo el orbe” (Gobierno de Chiapas, 2009).

## Reflexiones finales

Escribía Schopenhauer: “Destino y vida de leones quiere la leonidad que, considerada en el tiempo, es un león inmortal que se mantiene mediante la infinita reposición de los individuos, cuya generación y cuya muerte forman el pulso de esa imperecedera figura” (Borges, [1936] 1974: 357). Ese único león eterno que se va regenerando con el deceso y nacimiento de sucesivos leones, que en esencia no dejan de ser el mismo, no dista mucho de lo que ocurre con los programas de combate al rezago social, la pobreza, etc., reproducidos cíclicamente.

Los proyectos revisados presentan fallos en su diseño, hasta el punto de resultar insostenibles sin el continuo apoyo gubernamental. En cuanto cesan lo que algunos califican como inversiones públicas, que en realidad son transferencias a fondo perdido, los proyectos desaparecen, se extinguen, fracasan. Sus beneficiarios son incapaces de darles continuidad sin las aportaciones del gobierno que los creó y promocionó en muchos casos explícitamente como autosustentables.

---

<sup>8</sup> “Será un ejemplo a nivel mundial’, dice sonriente Ernesto Cordero” (Téllez, 2009).

Un motivo de estos recurrentes fallos de diseño puede estar en el desconocimiento de los aspectos intervinientes, de sus características, sus dinámicas y de las interacciones entre ellos. La economía de mercado tiene formas y tendencias específicas en las que no siempre coincide lo que *es* con lo que *debería ser*, como ya distinguieron Keynes (1891) y Friedman (1953). Las preferencias de las sociedades que padecen marginación, pobreza o bajos niveles de desarrollo difieren de las de otras sociedades, el gobierno o las empresas. Los intereses del gobierno están supeditados a sus compromisos y tiempos: la legislatura; mientras que el desarrollo es un proceso de muy largo plazo. La propuesta debe conciliar estas diferencias para suscitar el apoyo de todos los implicados en la consecución de un mismo objetivo. No solo deben tener en cuenta las especificidades del caso, como explica Rodríguez-Castillo (2014: 166); para ser eficiente y generar una acción pública intensa, la política pública debe relacionarse “con los asideros utópicos, rituales y simbólicos establecidos en cualquier sociedad”. Pero, además, debe considerar las dinámicas propias del mundo globalizado de las que ahora todo depende en mayor o menor medida.

Más allá del posible desconocimiento de estos aspectos, un problema relevante es que en muchas ocasiones los intereses de los diversos actores intervinientes no son solo distintos, sino incluso contrarios. Martínez y Peláez (2014) recuerdan las palabras de Mauss ([1924] 2002: 114): “El dar es signo de superioridad, de ser más, de estar más alto”, para explicar que donde hay necesidades es más fácil establecer relaciones de poder basadas en la dependencia, por lo que algunos agentes que están sacando provecho de esas relaciones no tendrían interés alguno en eliminar las necesidades que las originan, sino en mantenerlas dentro de unos límites tolerables, garantizando la conservación del *statu quo*.

Ya sea por desconocimiento o por discordancia de intereses, el resultado se asemeja al que describe Benjamin ([1940] 2011: 23):

Hay un cuadro de Klee que se llama *Angelus Novus*. Representa un ángel que parece a punto de alejarse de algo a lo que mira atónito. Tiene los ojos desorbitados, la boca abierta y las alas extendidas. El Ángel de la Historia debe de ser parecido. Ha vuelto su rostro hacia el pasado. Donde ante *nosotros* aparece una cadena de acae-

cimientos él ve una única catástrofe que acumula sin cesar ruinas y más ruinas y se las vuelca a los pies. Querría demorarse, despertar a los muertos y componer el destrozo. Pero del Paraíso sopla un vendaval que se le ha enredado en las alas y es tan fuerte que el Ángel no puede ya cerrarlas. El vendaval le empuja imparable hacia el futuro al que él vuelve la espalda, mientras el cúmulo de ruinas ante él crece hacia el cielo. *Ese* vendaval es lo que nosotros llamamos progreso.

El progreso arrastra hacia la siguiente legislatura, dejando atrás ruinas y escombros, invariablemente.

El cuadro *Angelus Novus* se encuentra expuesto en el Museo de Israel, en Jerusalén.<sup>9</sup> Fue pintado en 1920 por Paul Klee y adquirido en 1921 por el filósofo Walter Benjamin, quien lo conservó hasta sus últimos días.

---

<sup>9</sup> Una imagen del cuadro está disponible en <[https://es.wikipedia.org/wiki/Angelus\\_Novus](https://es.wikipedia.org/wiki/Angelus_Novus)>.



# El desarrollo imposible: el eterno retorno de lo mismo

Óscar Peláez Herreros

*El Colegio de la Frontera Norte;*

*de estancia sabática en la Universidad Autónoma de Chiapas*

*¡Chiapas!*

*he de volver a ti como un suspiro al viento,  
como un recuerdo al alma.*

*Cancino ([1957] 2008: 47),*

*“Canto a Chiapas”*

## Introducción

Entre los aspectos que explican la tendencia a fracasar de los distintos proyectos de desarrollo se encuentra el hecho de que en su planeación y diseño no se tengan en cuenta las especificidades del entorno en que van a implementarse. Es difícil que una propuesta sea exitosa en todos los contextos. El caso de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) es un buen ejemplo de ello. Se destaca a algunas de las ZEE de China entre las experiencias de éxito. Meade (2017: 3) menciona la capacidad transformadora de “la ZEE de Shenzhen, China, donde el PIB per cápita local ha aumentado más de 150 veces desde su establecimiento, en 1980”. Y también se es consciente de que “menos de la mitad de las ZEE han sido exitosas” en el mundo (Zafra, 2017: 26). Se analizan “los casos de éxito y fracaso a nivel global”, y se llega a asegurar que “las ZEE mexicanas contemplan

un enfoque integral para garantizar que estas logren sus objetivos de desarrollo económico y social, diversificación productiva, ascenso industrial y atracción de inversiones” (Zafra, 2017: 26). La realidad es que una revisión de la propuesta específica, como se hace en los capítulos precedentes, revela numerosos problemas a los que no se da respuesta, y esta falta de atención a cuestiones básicas, de infraestructura, de seguridad física y jurídica, de competencia, redundante en una mínima atracción de inversiones que invita a la cancelación del programa.

Además de los otros inconvenientes que también influyen en el fracaso de los proyectos, la falta de adecuación a las necesidades, procedimientos y características locales y regionales, resulta un factor relevante en esta cuestión. Esto ya ha sido destacado en numerosas investigaciones,<sup>1</sup> aunque pocas veces ha sido atendido por las propuestas subsiguientes. Lo que no se ha indagado tanto son las causas primeras de estas diferencias ni las implicaciones que tienen.

En este capítulo se argumenta que el crecimiento económico, definido como la expansión del producto por habitante, y por tanto el desarrollo, entendido como crecimiento acompañado de cambios estructurales (Chenery y Syrquin, 1975), son conceptos creados en sociedades que perciben el tiempo de forma lineal. Al surgir de esa lógica, no son directamente aplicables o no tienen el mismo significado en sociedades arraigadas en la tradición del tiempo cíclico, con ritmos de vida, preferencias y formas de bienestar esencialmente distintas.

Para comprender mejor esta fuente de discrepancias, que impide que las políticas diseñadas bajo una visión obtengan las respuestas esperadas al aplicarse en sociedades con perspectivas temporales diferentes, en primer lugar se revisan las bases que dan sustento a estas distintas nociones del tiempo. En el segundo apartado se incorporan los conceptos de crecimiento y desarrollo, surgidos de un planteamiento fundamentalmente lineal del tiempo, y se observan sus dificultades de adaptación y la diferente valoración que pueden tener en escenarios cíclicos. Un apartado de reflexiones finales cierra la investigación.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, el Conapo (1994: 174) advertía que “en cada municipio los déficits sociales deben atacarse conforme al entorno geográfico de la unidad jurídico administrativa, y siempre considerando los usos y costumbres de la población beneficiada con la realización de obras y/o proyectos específicos”.

## El tiempo cíclico y el tiempo lineal

Los ciclos de la naturaleza determinaron la noción de tiempo en las primeras sociedades humanas. Los días, las estaciones del año, el movimiento de los astros, su sucesión y repetición eran aspectos trascendentes para estas poblaciones en estrecho contacto con los fenómenos naturales, dependientes de ellos. El conocimiento de lo acontecido y de la frecuencia de los ciclos permitía anticipar el porvenir y mejorar las posibilidades de supervivencia. Como argumenta Eliade ([1951] 2003: 90), en estas sociedades dominadas por “concepciones cósmico-mitológicas” “el pasado no es sino la prefiguración del futuro”, y la “vida es la repetición ininterrumpida de gestos inaugurados por otros” (p. 15).

Por ejemplo, en el antiguo Egipto “no se percibía el tiempo como una magnitud ordenada que transcurriera hacia el futuro, sino como un fenómeno dotado de dos aspectos: la repetición cíclica y la duración eterna” (Assmann, 2011: 34); “éxito no era sinónimo de progreso, sino de retorno”, y los calendarios no recogían sucesos extraordinarios (que hoy denominaríamos históricos), sino fenómenos cíclicos: solsticios, crecidas del Nilo, temporadas de siembra, migraciones de aves, etc. (Assmann, 2011: 38).

De modo similar, la observación de los ciclos de la naturaleza (equinoccios, solsticios, días, años) llevó a los mayas a concebir toda su temporalidad como cíclica. Desde su perspectiva, tanto los sucesos naturales como los humanos se repetían (De la Garza, 2013). Sus actividades productivas estaban en función de los ciclos naturales, de los días y las noches, de las temporadas de sequía y de lluvias, que se sucedían periódicamente. Los calendarios circulares representaban estos ritmos naturales,<sup>2</sup> que fueron sacralizados y mitificados, en cuanto la supervivencia de la comunidad dependía de su conocimiento y comprensión (Jiménez, 2001: 76). A raíz de ello, como enuncia Muñoz (2012): “El maya se concibe a sí mismo como un ser infinito que fue, es y será, y los acontecimientos de su vida son solo una fase de los tantos hechos que ocurren en alguno de los miles de ciclos que todo lo contienen”.

---

<sup>2</sup> Para Schopenhauer ([1859] 2013: 529), por ejemplo, “el auténtico símbolo de la naturaleza es el círculo, que representa el esquema del retorno”.



Elias (1989) argumenta que, en este contexto, el tiempo debe entenderse como un dato social, no como un dato subjetivo kantiano y menos aún como un dato objetivo newtoniano. El acervo cultural de cada sociedad determina su concepción del tiempo, que, por tanto, se transmite y se aprende de generación en generación (Navarro, 2006: 5).

Por su parte, la visión lineal del tiempo también tiene un origen antiguo, pero era mucho menos frecuente en las sociedades tradicionales que dependían fuertemente de su capacidad para aprovechar los ciclos de la naturaleza. En la medida en que las poblaciones humanas controlaron estas fuerzas y se hicieron menos dependientes de sus ritmos, el tiempo lineal fue ganando relevancia. Se trató de un proceso que abarcó milenios, que resultó más intenso y rápido en unas sociedades que en otras, pero que en ningún caso fue repentino ni continuo ya que tampoco lo fueron las innovaciones que facilitaron el dominio humano de ciertos aspectos de la naturaleza. La difusión de la perspectiva lineal debe entenderse como un proceso escalonado de muy largo plazo.

El origen de la idea de un tiempo lineal se remonta al mazdeísmo, el planteamiento filosófico-religioso que Zaratustra defendió en el Medio Oriente un milenio antes del nacimiento de Cristo. Se trataba de una de las primeras propuestas mono-teístas, aunque dualista, ya que Ahura Mazda, el creador increado, se contraponía a Ahriman, fuente de todos los males. Lo relevante para el caso es que esta tradición propone la existencia de una lucha final, en la que el bien se impone *definitivamente*, logrando que el mal desaparezca del mundo. Para garantizar la irreversibilidad del resultado, el tiempo debe ser lineal, desde un principio, creado por Ahura Mazda, hacia un final, determinado por su triunfo (Guerra, 1991).

Esta idea fue heredada por el judaísmo. En el año 587 a.C. Nabucodonosor II tomó la ciudad de Jerusalén, destruyó el Templo, y llevó al rey Jeconías y a un gran número de notables de Judá cautivos a Babilonia. En el año 538 a.C. el rey persa Ciro II invadió Babilonia, autorizando que los judíos regresaran a su tierra de origen, que pasó a disfrutar de un estatus de semiindependencia dentro del Imperio persa. Los persas profesaban el mazdeísmo, y no imponían su religión a otros pueblos conquistados. No obstante, los años de dominación persa coincidieron con la reconstrucción del Templo de Jerusalén culminada

por Zorobabel en 515 a.C. y con la recopilación de los libros santos por parte de Esdras y otros sacerdotes.<sup>3</sup> De esta manera, varios elementos del mazdeísmo, como la dualidad entre el bien y el mal, o la idea del juicio final, fueron asimilados por el judaísmo (Boyce, 1987), cuyos profetas sostenían que Yahvé dirigía el mundo hacia un porvenir feliz.

Una vez incorporado el juicio definitivo, el “día del Señor” o “día de Yahvé”, en el Antiguo Testamento,<sup>4</sup> la idea de un inicio y un final, y de una línea de tiempo que transcurre desde el primero al segundo, fue heredada y resaltada por el cristianismo: “Yo soy el *Alfa* y la *Omega*, dice el Señor Dios” (Apocalipsis, 1:8).<sup>5</sup> No obstante, la Biblia conserva importantes pasajes de tiempo cíclico, por ejemplo en el Eclesiastés, redactado hacia los años 240-220 a.C.: “Una generación se va y viene la otra; pero la tierra permanece siempre. El sol sale, el sol se pone, y no piensa más que en salir de nuevo [...] lo que pasará es lo que ya pasó, y todo lo que se hará ha sido ya hecho. ¡No hay nada nuevo bajo el sol! [...] Lo que es ya existió; lo que será ya fue; [...] Todo viene del polvo y todo vuelve al polvo” (Eclesiastés, 1:4-5, 1:9, 3:15, 3:20).

Con la Ilustración, la concepción lineal del tiempo se fortalece, ya que da sustento a la idea de progreso de la razón humana (Han, 2015: 57). Como explica Eliade ([1951] 2003: 139-140), desde el “siglo XVII, el ‘linealismo’ y la concepción progresista de la historia se afirman cada vez más instaurando la fe en un progreso infinito, fe proclamada ya por Leibniz, dominante en el siglo de las ‘luces’ y vulgarizada en el siglo XIX gracias al triunfo de las ideas evolucionistas”. La aparición del reloj mecánico dota de objetividad a la medición del tiempo. El surgimiento de las máquinas modifica los procesos productivos. Y todo ello favorece, se relaciona y se refuerza con la aparición del sistema capitalista.

---

<sup>3</sup> En el Antiguo Testamento, los libros de Esdras y de Nehemías dan cuenta de estos hechos.

<sup>4</sup> Referencias al “día de Yahvé” se encuentran en los libros de Isaías (2:12, 13:6-9), Ezequiel (13:5, 30:3), Joel (1:15, 2:1-11, 3:4, 4:14), Amós (5:18), Abdías (1:15), Sofonías (1:7, 1:14), Zacarías (14:6-7) y Malaquías (3:23).

<sup>5</sup> Referencias al juicio final en el Nuevo Testamento se encuentran, por ejemplo, en los evangelios de Mateo (10:15, 11:22-24, 12:41-42, 13:49, 25:31-46) y Juan (3:36, 6:39-40), así como en los Hechos (17:31) y en las cartas a los Romanos (2:5), 2ª Corintios (5:10), 2ª Tesalonicenses (1:7-10), 2ª de Pedro (2:4-9) y Judas (1:6).

Weber ([1905] 1988) descubre el vínculo entre la ética protestante y el capitalismo. Argumenta que el espíritu capitalista no despertó del calvinismo ni de la ética de otras sectas “puritanas” (p. 54), pero que estas tuvieron incidencia a través de su concepción de un tiempo lineal (p. 55), favoreciendo la creación de capitales y “la formación del comportamiento burgués y racional” (p. 107), en concreto, “la racionalización del comportamiento en base al concepto de la profesión” (p. 111). Una vez asimiladas estas aportaciones, “el capitalismo triunfante [...] ya no requiere más de la ayuda religiosa” (p. 112). Específicamente, algunos aspectos de ciertas variantes protestantes, frente al cristianismo en general, habrían contribuido de manera positiva al florecimiento del sistema capitalista. Weber ([1905] 1988: 96) destaca la idea de Baxter de que “el primero y más importante de todos los pecados es el derroche del tiempo”, o la de Franklin de que “tiempo es dinero” (p. 97).

La aparición de la luz eléctrica supuso un nuevo paso en el avance de la perspectiva lineal. Las estrellas y su rotación cíclica se desvanecieron en la claridad artificial de los cielos urbanos. Y la diferencia entre días y noches perdió la consistencia que tuvo en el pasado.

No obstante, a pesar del progreso acumulado, la concepción cíclica de los acontecimientos no ha desaparecido. Eliade ([1951] 2003: 140) destaca el interés de Spengler y Toynbee por el problema de la periodicidad en la filosofía de la historia. Mitchell (1913) y Schumpeter (1939), entre otros, describieron y analizaron los ciclos económicos. En cosmología, el modelo cíclico de Steinhardt y Turok (2007) resuelve el problema de la inflación cósmica al reinterpretar el concepto estoico de *ekpyrosis* mediante la moderna teoría de cuerdas. Y en filosofía, Nietzsche propuso cerrar el círculo.

Según Borges ([1936] 1974: 388), “Nietzsche sabía que el Eterno Recurso es de las fábulas o miedos o diversiones que recurren eternamente”. Distintas versiones del mito del retorno se encuentran en varias corrientes de pensamiento de la Grecia clásica, y Nietzsche era un experto en esa cultura. En una de sus primeras publicaciones, por ejemplo, exploraba el nacimiento de la tragedia griega (Nietzsche, [1872] 2002). No obstante, en 1874, Nietzsche despreció “la tesis pitagórica de que la historia se repite cíclicamente” (Borges, [1932] 1974:

253). Solo años más tarde llega a advertir que “nuestras nociones de tiempo y espacio son falsas” (Nietzsche, [1878] 2011: 41). Y, según su propia versión, “el *pensamiento del eterno retorno*” no lo concibe hasta “agosto del año 1881” (Nietzsche, [1889] 2003: 103). Necesitaba el peso del “eterno retorno” en la estructura de su filosofía una vez que declaraba la muerte de Dios: “Nosotros los filósofos, los espíritus libres, ante la noticia de que el Dios antiguo ha muerto, nos sentimos iluminados por una nueva aurora” (Nietzsche, [1882] 2000: 207).

El tiempo empezaba y acababa con Dios (Savater, 1982). Al desaparecer su figura, surge el nihilismo, en el que ni el ser humano ni el mundo tienen sentido ni fin. Como explica Heidegger (1960: 180): “La frase ‘Dios ha muerto’ significa: el mundo suprasensible carece de fuerza operante. No dispensa vida [...] la filosofía occidental entendida como platonismo, se acabó”.

Nietzsche recurre entonces al mito del eterno retorno. Reconoce que esta doctrina “*podría*, en definitiva, haber sido enseñada también por Heráclito” (Nietzsche, [1889] 2003: 79). Además, Galparsoro (2012: 88-89) encuentra grandes semejanzas entre una anotación de Nietzsche, que ahora forma parte de sus *Fragmentos póstumos*, y un razonamiento de David Hume que explica que, si la materia es finita, solo puede dar lugar a un número finito de transposiciones, de manera que, en un lapso eterno, todas las posibles combinaciones de elementos no solo se agotan sino que se repiten infinitas veces, dando lugar a “un retorno infinito de casos idénticos”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Borges ([1936] 1974: 385-391) cuestiona este razonamiento recurriendo a “Georg Cantor y a su heroica teoría de los conjuntos”, o a “la segunda ley de la termodinámica”, por lo que descarta “la intolerable hipótesis griega de la eterna repetición” (p. 389). Sin embargo, defiende la validez del tiempo cíclico cuando escribe: “Los astros y los hombres vuelven cíclicamente [...] No sé si volveremos en un ciclo segundo / Como vuelven las cifras de una fracción periódica; / Pero sé que una oscura rotación pitagórica / Noche a noche me deja en un lugar del mundo” (Borges, [1964] 1974: 863-864).

Nietzsche ([1882] 2000: 203) explica esta idea mediante el siguiente aforismo:

341. Peso formidable.

¿Qué ocurriría si día y noche te persiguiese un demonio en la más solitaria de las soledades, diciéndote: “Esta vida, tal como al presente la vives, tal como la has vivido, tendrás que vivirla otra vez y otras innumerables veces, y en ella nada habrá de nuevo; al contrario, cada dolor y cada alegría, cada pensamiento y cada suspiro, lo infinitamente grande y lo infinitamente pequeño de tu vida, se reproducirán para ti, por el mismo orden y en la misma sucesión; también aquella araña y aquel rayo de luna, también este instante, también yo. El eterno reloj de arena de la existencia será vuelto de nuevo y con él tú, polvo del polvo”? ¿No te arrojarías al suelo rechinando los dientes y maldiciendo al demonio que así te hablaba? ¿O habrás vivido el prodigioso instante en que podrías contestarle: “¡Eres un dios! ¡Jamás oí lenguaje más divino!”? Si este pensamiento arraigase en ti, tal como eres, tal vez te transformaría, pero acaso te aniquilara la pregunta: “¿Quieres que esto se repita una e innumerables veces?” ¡Pesaría con formidable peso sobre tus actos, en todo y por todo! ¡Cuánto necesitarías amar entonces la vida y amarte a ti mismo para no desear otra cosa que esta suprema y eterna confirmación!

Existe una diferencia importante entre el planteamiento cíclico y la propuesta de Nietzsche. El eterno retorno es “el ciclo incondicional, infinitamente repetido, de todas las cosas” (Nietzsche, [1889] 2003: 79). Sustituye “la estructura lineal de la temporalidad metafísico-cristiana sobre la que se vertebra la separación entre ser y deber-ser” (Sánchez Meca, 2003: 22), no con una temporalidad cíclica, sino perfectamente circular. Porque, para Nietzsche ([1883-1885] 2000: 151), “todo lo que es recto miente. Toda verdad es una curva; el mismo tiempo es un círculo”. El hecho de que no se incorporen nuevos elementos en cada ciclo, sino exactamente los mismos, repetidos en el mismo orden, con la misma intensidad, sin ninguna alteración, sitúa su doctrina ante dificultades prácticas, pero en el plano moral la dota de una fuerza inmensurable, ya que invita a elegir cada una de las acciones de tal manera que se desee repetir la vida entera innumerables veces, sin cambio alguno. En ese horizonte de

infinitos retornos cada acción, cada elección, cada gesto, por insignificante que pudiera parecer, adquiere una importancia infinita, un “peso formidable”.

Casi tres milenios después de que Zaratustra implantara en el Medio Oriente las semillas del monoteísmo, del dualismo bien-mal, y del tiempo lineal, Nietzsche ([1883-1885] 2003) lo hizo hablar en términos muy diferentes, deshaciendo sus enseñanzas: “Ese dios que yo creé era obra humana y demencia humana” (p. 61), “ese viejo Dios no vive ya” (p. 358), “a mi superhombre lo llamaríais demonio” (p. 216). En contra de su verdadera historia, Zaratustra acabaría siendo “el aniquilador de la moral” (p. 112) y “el abogado del círculo” (p. 303).

En el esquema de Nietzsche, la muerte de Dios unida al eterno retorno de lo mismo permite superar la conversión del politeísmo al monoteísmo y la linealización del tiempo cíclico. Este planteamiento extremo revela claramente que la concepción del tiempo no es un elemento baladí, sino de suma trascendencia, ya que condiciona las decisiones de las personas ante las distintas posibilidades que ofrece la vida. Como rescata Borges ([1936] 1974: 390) de los *Fragmentos póstumos* de Nietzsche: “En el instante en que se presenta esa idea [del eterno retorno], varían todos los colores —y hay otra historia—”.

## El crecimiento y el desarrollo

Furtado (2007: 24) explica que “cuando el proyecto social da prioridad a la efectiva mejoría de las condiciones de vida de esa población, el crecimiento sufre una metamorfosis y se convierte en desarrollo”. En términos más generales, tanto Barkin (1972: 74) como Chenery y Syrquin (1975) definen el desarrollo como un proceso dual de enriquecimiento con cambios estructurales. En cualquiera de los casos, ambos conceptos se relacionan y el primero es condición necesaria, pero no suficiente, para el segundo. Además, ambos implican una evolución a lo largo del tiempo.

El problema surge cuando esa evolución se presenta como un proceso de características universales, lo cual carece de sustento y origina desequilibrios, fricciones y conflictos. Lander (2005: 15) argumenta que se comete un error al

entender el proceso de desarrollo como una secuencia invariante que lleva a todas las culturas desde lo primitivo a lo moderno, siendo “la sociedad industrial liberal [...] la expresión más avanzada de ese proceso histórico”. El desarrollo planteado de este modo resulta de una “construcción eurocéntrica, que piensa y organiza a la totalidad del tiempo y del espacio, a toda la humanidad, a partir de su propia experiencia, colocando su especificidad histórico-cultural como patrón de referencia superior y universal”. El motivo por el que se procede de esta forma no es el descuido o la ignorancia sino el hecho de que “este metarrelato de la modernidad” articula a todos los pueblos “como parte de la organización colonial/imperial del mundo”. Con independencia de ello, lo que resulta seguro es que los conceptos, categorías y perspectivas propias de los llamados “países desarrollados” pasan a ser estándares universales para el análisis y comparación de cualquier realidad, pero también “proposiciones normativas que definen el deber ser para todos los pueblos del planeta”. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) son un ejemplo de ello (Hidalgo-Capitán *et al.*, 2019).

Stavenhagen (1990) interpreta el desarrollo como un proceso etnocidad que reduce el universo deseable a una cierta disponibilidad de niveles y formas de vida material, obviando los aspectos culturales, que incluso pueden llegar a ser considerados como impedimentos (Uribe, 2003: 143). Pero no es solo la imposición de unas formas de vida, sino también de unas cantidades de producción y consumo. Como menciona Wallerstein ([1991] 1999: 117), “desarrollo con frecuencia significa sencillamente ‘más’”. Representa la satisfacción de “todos nuestros deseos libidinosos; es placer y poder combinados, o más bien, fusionados” (p. 118). Este aspecto revela, precisamente, la imposibilidad de universalizar esta concepción del desarrollo. Hidalgo Capitán *et al.* (2019: 15) explican que el simple mantenimiento del estilo de vida de las clases medias y altas del mundo (el sostenimiento de los países desarrollados) implica altos niveles de explotación de los recursos naturales y ambientales, así como de las clases bajas trabajadoras del mundo. De ahí que se propongan alternativas, como la apuesta por el decrecimiento, en Europa (Latouche, 2006), o el concepto andino de buen vivir, en Iberoamérica (Acosta, 2013).

Octavio Paz ([1970] 2018: 273) afirmaba que “todos los modelos de desarrollo que conocemos, vengan del Oeste o del Este, conducen al desastre”, porque no dejan de ser “compendios de horrores” (p. 237). El problema es que la idea de progreso en que se sustentan, esto es, el incremento gradual e ilimitado de la capacidad de los seres humanos para obtener medios de vida (Jiménez, 2001: 77), no encaja igual de bien en todas las sociedades. Esa idea surge y evoluciona en un contexto muy específico, y nada garantiza que al aplicarla en otros ambientes genere mayor bienestar en la población. La concepción del tiempo vigente en cada sociedad desempeña un papel importante en este sentido, ya que el progreso, el crecimiento y el desarrollo se despliegan esencialmente en esa dimensión.

Jiménez (2001: 73) explica que una “distinta percepción cultural del tiempo y del espacio [...] justifica una organización productiva y reproductiva diferente”. Específicamente, se centra en comparar las diferencias existentes entre la población indígena de Iberoamérica y la hispana colonizadora a partir del siglo XVI. No obstante, la idea de “progreso” de aquella época estaba aún lejos de “perfeccionarse” y materializarse en el sistema capitalista. Como advierte Weber ([1905] 1988), la prefiguración del capitalismo se encuentra en el espíritu del protestantismo, y no en el catolicismo. “Solo durante la Reforma el trabajo cobra un significado que va más allá de las necesidades vitales” (Han, 2015: 268). La obtención de beneficios deja de ser un medio para la satisfacción de necesidades materiales, convirtiéndose en una meta en sí misma (Weber, [1905] 1988: 32), porque “el afán ininterrumpido de beneficios puede ganarse el favor de Dios” (Han, 2015: 272). Lo mismo ocurre con el trabajo, que se separa de las necesidades vitales y se convierte “en un fin en sí mismo absoluto [...] más allá del tiempo laboral, solo queda matar el tiempo” (Han, 2015: 280). Esto contrasta fuertemente con las palabras de Eclesiastés (4:16): “Gozar del descanso cuando una mano está llena vale más que el tormento de llenar la otra mano”. Por ello, Weber ([1905] 1988: 107) considera que la ética protestante favoreció de manera especial la creación de capitales y “la formación del comportamiento burgués y racional”, que son fundamentales para el capitalismo.

Hasta la cuarta edición de los *Principios de economía política* de John Stuart Mill, el libro incluía el siguiente pasaje:



La mayoría de los ingleses y de los norteamericanos no sabe vivir más que trabajando; es lo único que los libra del aburrimiento. Ya sea por su temperamento, por el clima, o por falta de desarrollo, sus sentidos son demasiado deficientes para gozar de la existencia en reposo; [El trabajo] es la única pasión de los que no sienten ninguna otra, y cuya satisfacción comprende todo lo que ellos imaginan que es el éxito en la vida: el deseo de enriquecerse, y de entrar en el mundo [Mill, [1871] 1985: 113].

En ediciones aún anteriores de los *Principios* de Mill se ponía más énfasis en las diferencias que había entre los obreros ingleses y los del continente (europeo): “Los obreros ingleses que van al continente se quejan [...] de los hábitos de *lentitud y falta de puntualidad* de todos los que tienen que trabajar, y de cuya actividad y productividad depende la suya propia” (Mill, [1871] 1985:115; las cursivas son nuestras).

Nietzsche ([1878] 2011: 294-295) también advierte diferencias cuando compara la “Laboriosidad en el Sur y en el Norte”, aportando explicaciones para ello:

La laboriosidad se origina de dos maneras distintas. Los artesanos del Sur llegan a ser gente laboriosa no para ganar dinero, sino por la necesidad que los demás tienen de sus servicios. El herrero es laborioso porque a cada rato viene alguien a herrar su caballo o reparar su carro; si no viniese nadie, se pasaría el día ocioso en la plaza. Ganarse la vida no supone un problema en una tierra fértil; para eso le haría falta al artesano muy poco trabajo, en todo caso no laboriosidad; en el peor de los casos, mendigaría. En cambio, la laboriosidad del obrero inglés obedece al afán de ganar dinero, apetece poder, y, a través del poder, la máxima libertad y distinción individual.

Quienes conciben el trabajo, la acumulación de dinero y la obtención de beneficios como fines en sí mismos, apenas tienen problemas para asimilar su bienestar con el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, las personas y sociedades donde el trabajo y la acumulación de dinero y beneficios son medios para alcanzar un fin (el bienestar), no necesariamente encuentran equivalentes estos conceptos, que incluso pueden llegar a ser contradictorios. Por ejemplo, Epicuro ([s. III a.C.] 2012: 120) defendía que “el estado de felicidad y bienaventuranza no lo alcanzan ni la

multitud de riquezas ni la majestuosidad de las profesiones ni jefatura ni poder alguno, sino la alegría y suavidad de sentimientos y la disposición del alma que define los propios bienes de la Naturaleza”. Nietzsche ([1882] 2000: 30) percibía la segunda mitad del siglo XIX como “la más activa de todas las épocas, con todo su dinero y toda su actividad, no sabe hacer más que acumular más dinero y más actividad, por lo cual se necesita más ingenio para gastar que para adquirir”. Y también: “Para mí sería lo más elevado —así se dice a sí mismo vuestro mendaz espíritu— mirar a la tierra sin codicia y sin tener la lengua colgando, como el perro. Ser feliz en el contemplar, con una voluntad ya muerta, ajeno a la rapacidad y a la avaricia del egoísmo” (Nietzsche, [1883-1885] 2003: 187).

Donde el trabajo es concebido como un mal necesario (un medio) para obtener los bienes y servicios que garanticen la supervivencia e incrementen el bienestar, carece de sentido trabajar y acumular más de lo imprescindible. Así lo enseña Eclesiastés (5:14-15): “Desnudo sale el hombre del vientre de su madre, y desnudo volverá tal como vino. Nada podrá llevarse de todas las obras que realizaron sus manos [...] ¿Qué más ha hecho sino trabajar para el viento?”.

La idea de tiempo juega un papel importante en este asunto. En el tiempo lineal, el presente es un tránsito, insustancial. En palabras de Han (2015: 52), que en ciertos detalles recuerdan a las de Walter Benjamin que cierran el capítulo anterior: “El tiempo ya no remite hacia atrás, sino que lleva hacia adelante, ya no repite, sino que atrapa [...] El presente no tiene ninguna sustancia en sí. Solo es un punto de transición. Nada *es*. Todo *será*”. En este marco adquiere sentido trabajar y acumular para el futuro, porque el valor del presente es “nada”. Sin embargo, el futuro nunca se alcanza. Siempre *será*. Por tanto, se acumula para seguir acumulando, y se crece para seguir creciendo, se trabaja “para el viento”. Los medios para el bienestar se convierten en fines en sí mismos. De esta manera, el tiempo lineal niega la totalidad de la vida, que acaba siendo una transición permanente.

Paz ([1970] 2018: 244) sabía “que el reino del progreso no es de este mundo: el paraíso que nos promete está en el futuro, un futuro intocable, inalcanzable, perpetuo. El progreso ha poblado la historia de las maravillas y los monstruos de la técnica pero ha deshabitado la vida de los hombres. Nos ha dado más cosas, no más ser”.

En el tiempo cíclico, el futuro es lo mismo que el pasado, o guarda muchas semejanzas, y el presente no puede ser distinto. Los tiempos están compensados. El futuro no vale más que el presente. Por ello, los acontecimientos no son efímeros. Al contrario, tienen duración, ritmo, cadencia, retornan, o es muy probable que lo hagan. En este contexto, cada acontecimiento debe ser vivido en plenitud, debe disfrutarse y constituirse en fuente de felicidad, de bienestar. Kundera ([1984] 2013: 311) escribió que “el tiempo humano no da vueltas en redondo, sino que sigue una trayectoria recta. Ese es el motivo por el cual el hombre no puede ser feliz, porque la felicidad es el deseo de repetir”.

Las preferencias de las poblaciones son claras. Hay evidencia acumulada desde hace siglos que muestra la resistencia de las sociedades tradicionales a participar en sistemas productivos “modernos”, regidos por tiempos estrictos. Los mayores ingresos que pueden obtener en estos trabajos no compensan su pérdida de bienestar por el hecho de tener que renunciar a otros satisfactores de su vida. Así lo reporta Polanyi ([1944] 2009: 231): “Cuanto más elevados eran los salarios menor era el impulso a esforzarse por parte de los indígenas, que al revés del hombre blanco no se veían obligados por sus niveles culturales a ganar la mayor suma de dinero posible”. Mill ([1871] 1985: 112-113) explica que las naciones con mejor clima y suelos más productivos se encuentran entre las más pobres del mundo, si bien sus pobladores son los “que más saborean la vida”. Esto es debido a que la supervivencia puede garantizarse con pocos recursos y a que su “lujo preferido es el reposo”.

Mill añade una observación relevante sobre la percepción del tiempo, el efecto que tiene en la configuración de las instituciones y la forma en que esto refuerza las costumbres existentes: “Como muy pocas veces se interesan en finalidades remotas lo bastante para establecer buenas instituciones políticas, los incentivos de la actividad se debilitan aún más por la imperfecta protección de sus frutos”. Al carecer de interés en el futuro, las instituciones políticas resultan deficientes, protegiendo de manera imperfecta los frutos del trabajo y de la acumulación, lo que a su vez contribuye a que los incentivos para valorar el futuro y realizar estos esfuerzos sigan siendo mínimos. Como en el planteamiento de Myrdal (1957), el sistema dispone de mecanismos que lo ayudan a perpetuarse.

¿Cómo hacer que estas poblaciones transformen sus costumbres, opten por el trabajo disciplinado y avancen por la senda del crecimiento y el desarrollo? El reverendo Malthus ([1836] 1977: 337) lo expresó a su estilo, de forma clara: “La mayor de todas las dificultades con que se tropieza para convertir países salvajes y poco poblados en civilizados y populosos, es crearles las necesidades más adecuadas para excitar sus esfuerzos en la producción de riqueza”. La clave es la *creación de necesidades* que induzcan a la población a trabajar más para tener mayores ingresos con los que adquirir los bienes o servicios que satisfacen las necesidades creadas, artificiales.

Steere ([1961] 1985) ilustra esta situación con el ejemplo de una fábrica de textiles en África. El gerente de la fábrica, de origen británico, se lamentaba de tener que operar con una rotación de empleados superior al 100% anual. Le tomaba siete meses capacitar a los trabajadores. Cuando lograba entrenarlos y empezaban a trabajar bien, surgía el problema de que ya habían ganado el dinero que consideraban suficiente y se retiraban varios meses a “disfrutar de la vida”. Si regresaban, habían perdido gran parte de las destrezas adquiridas y olvidado la mayoría de lo aprendido. Esta era la forma en que los trabajadores maximizaban su bienestar, lo cual entraba en conflicto con la maximización de beneficios de la empresa, ya que al trabajar solo unos meses y retirarse otros, afectaban a la productividad y eficiencia de la fábrica. Steere ([1961] 1985: 15) explica este comportamiento de los trabajadores africanos por su “gran sentido del valor del ocio” y porque están acostumbrados a trabajar intensamente en la estación de siembra o en la caza, pero cuando el periodo de esfuerzo ha pasado, esperan descansar durante algunas semanas. Mill ([1871] 1985: 112) advierte esto mismo al afirmar que “poseen en abundancia la energía pasional, pero no aquella que se manifiesta en el trabajo sostenido y perseverante”. La solución que un industrial estadounidense le propuso a Steere fue “colocar un catálogo de Sears Roebuck en las manos de cada mujer de África y el hombre se verá persuadido a permanecer en el trabajo”. Es entonces cuando Steere comprende que “para que nuestro sistema tenga éxito es necesario crear un sentido de necesidad interminable en la gente”. Y a raíz de todo lo anterior se cuestiona: “¿Podemos transmitir nuestra tecnología occidental de tal manera que se llenen las mínimas necesidades de hombres y mujeres, sin

transferir el efecto marginal de la ambición y del perpetuo descontento?”. Lo que podría considerarse como una pregunta retórica al tener por buena la afirmación de Galbraith ([1958] 1986: 200) de que “el proceso con arreglo al cual se satisfacen las necesidades es también el proceso de creación de necesidades. Cuantas más necesidades se satisfacen, tantas más necesidades nuevas aparecen”.

En el dictamen de la ZEE de Puerto Chiapas, Idom *et al.* (2017: 229) mencionan entre los inhibidores de las empresas para invertir en el sureste de México a la “mentalidad de la gente”, explicando que “en el sur se vive a otro ritmo” y que las costumbres son distintas. Destacan que el horario de trabajo es diferente, descansando dos o tres horas a mitad de la jornada, y que, si la actividad de lunes a jueves les permite resolver sus necesidades básicas, los viernes no trabajan. Para un caso en Chiapas, Parra (2013: 71) resuelve que “los tiempos comunitarios son lentos”. Estas situaciones no parecen muy diferentes a las de otras sociedades tradicionales, donde existe una valoración distinta del tiempo y del bienestar, donde los ritmos de vida vienen marcados por la naturaleza y no por el mejor desempeño de la maquinaria o de la organización empresarial.

Borges ([1930] 1974: 148) aporta una idea destacable que ayuda a entender el valor de la demora. Trata de un carro que se retrasa, “como si la ajena celeridad fuera despavorida urgencia de esclavo”. Frente al sometimiento a los ritmos marcados por las necesidades de otros, la demora es símbolo de “posesión entera de tiempo, casi de eternidad”. Ese tiempo es el capital del carrero, “el único” capital que posee. Por ello se deleita en su consumo o lo utiliza para la producción a su antojo. Pero la demora no solo representa posesión de tiempo. Cuando se lleva al extremo de la inmovilidad, incluso significa “posesión del espacio”.

## **Reflexiones finales**

Hidalgo Capitán *et al.* (2019: 27) comparan los términos “buen vivir”, “transdesarrollo” y “decrecimiento”, y explican que “buen vivir” es “un concepto más conocido, más positivo y más políticamente correcto que los otros dos”, aunque, en realidad, “en su sentido más amplio, es equivalente al transdesarrollo

e incorpora en sí mismo todas las dimensiones del decrecimiento”. La elección de ciertos vocablos no es gratuita. Algunos encierran connotaciones positivas, mientras que otros se identifican con características negativas. Como explica Malkiel ([1973] 1992: 56), ciertas palabras tienen asociado un mayor valor. “Crecimiento” y “desarrollo” se encuentran entre ellas.

No obstante, el crecimiento económico es la expansión a lo largo del tiempo del PIB per cápita. Lo que implica que, en promedio, cada persona *tiene que* producir y consumir más. El desarrollo económico son los cambios estructurales que acompañan al crecimiento facilitando el aumento de la producción, por ejemplo: la urbanización, el trasvase de trabajadores desde sectores poco productivos a actividades con mayor productividad, el aumento de los niveles educativos, etc. Ambos conceptos implican una concepción lineal del tiempo, porque requieren progresar hacia el futuro superando el presente y el pasado.

Como se ha explicado, el tiempo cíclico era predominante en todas o casi todas las sociedades por la utilidad que representaba para aprovechar los ritmos de la naturaleza. Por su parte, el tiempo lineal es el tiempo de la Ilustración, ya que da sustento a la idea de progreso. Los sucesivos avances en la ciencia fortalecieron esta posición. La ética protestante ayudó a la creación de capitales y a la formación del espíritu burgués, fundamentales para el capitalismo. Todo ello favoreció la proliferación de máquinas, de industrias, de producción menos dependiente de los ciclos naturales.

Cuando esta lógica trató de implantarse en otras sociedades, surgieron problemas, porque los conceptos de “crecimiento” y “desarrollo” están estrechamente vinculados a la perspectiva del tiempo lineal y no encajan igual de bien en las sociedades dominadas por otras tradiciones. Percepciones del tiempo diferentes justifican la existencia de preferencias y de organizaciones productivas distintas.

Finalmente, es importante destacar que todo lo anterior no alude a un mal diseño de propuestas específicas para impulsar el crecimiento y el desarrollo en regiones rezagadas,<sup>7</sup> algo que, por otra parte, también ocurre. El problema que se revela es más profundo. Consiste en que estos dos conceptos pierden

---

<sup>7</sup> Adviértase que “rezagadas” es un término al que se suele asociar un carácter negativo.

gran parte de su significado en sociedades que conciben y valoran el tiempo de formas diferentes. No es una mera falta de adecuación a las costumbres y prácticas de otras sociedades, no se trata de detalles o matices, sino de un problema presente en la raíz misma del planteamiento, ya que implica interpretaciones distintas de los conceptos en que se fundamenta este tipo de propuestas.

Como se ha expuesto, la forma habitual de inducir los cambios necesarios para desatar procesos de desarrollo y crecimiento consiste en *crear necesidades* en la población, de manera que *tenga que* trabajar más para obtener mayores ingresos con los que adquirir los bienes y servicios que satisfacen esas necesidades. La solución, por tanto, es invitar a las personas a emprender el camino del crecimiento a lo largo de una espiral viciosa de necesidades interminables, lo que básicamente puede consistir en una sustitución de bienestar por crecimiento. Daly (1991: 153) lo expresa en los siguientes términos:

En tanto sigamos atrapados por la ideología del crecimiento competitivo, no hay solución. Me recuerda una trampa para monos del sur de la India, en la cual un coco ahuecado es atado a una estaca con una cadena y llenado con arroz. Hay un hueco en el coco que es suficientemente grande para que el mono meta su mano extendida, pero no lo suficiente para que pueda retirar su puño lleno de arroz. El mono queda atrapado solo por su incapacidad para reordenar sus valores, para reconocer que la libertad vale más que un puñado de arroz.

La propuesta de ZEE buscaba impulsar el crecimiento económico sostenible, reducir la pobreza, y fomentar la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población (DOF, 2016a). Fue promovida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como “el gran proyecto de nación” (SHCP, 2017e). Pero en su diseño no tuvo en cuenta la opinión ni los intereses de la población a la que pretendía beneficiar. Fue un proyecto desconectado de las prácticas y costumbres de sus potenciales beneficiarios. Incluso veía estas como inhibidores para la atracción de inversiones y el establecimiento de industrias con tiempos de producción y grados de compromiso distintos. A su vez, la población se sintió ajena a la propuesta, o llegó

a percibirla como amenaza en vez de como oportunidad. No en vano, la ZEE iba a competir con los habitantes de la región por el acceso a agua, suministro energético, uso de infraestructura, etc., insuficientes en el área. Impactaba de manera negativa en el medio ambiente. Por ejemplo, como se señala en el capítulo “Revisión crítica de las vocaciones productivas asociadas a la zona económica especial de Puerto Chiapas”, alentaba sin una justificación oportuna la proliferación de monocultivos de palma de aceite. En definitiva, la ruptura que pretendía conseguir podía acabar generando más perjuicios que beneficios.

El programa de ZEE no supo o no quiso implicar a la población a la que quería dotar de mejores condiciones de vida y mayor bienestar. Fue diseñado e impulsado “desde arriba”, sin tan siquiera atender a los tiempos, las formas o las costumbres propias de la región. Prueba de ello es que cuando se canceló no hubo oposición. Se trataba de un proyecto ajeno a los intereses de aquellos que debían haber sido sus beneficiarios.

Mientras no se comprenda y considere que distintas poblaciones tienen distintos ritmos de vida, preferencias y formas de bienestar, será imposible involucrarlas en dinámicas positivas. Sin su participación activa, los distintos intentos de progreso tenderán de manera invariable a forzar el retorno de lo mismo: el fracaso recurrente de esta clase de proyectos.





## Conclusiones generales

*Óscar Peláez Herreros*

*El Colegio de la Frontera Norte*

Los sucesivos capítulos del presente libro han aportado indicios sobre los aspectos que funcionaron mal en el proyecto de ZEE, hasta el punto de justificar su cancelación mediante decreto abrogatorio. También se ha mostrado que la propuesta en cuestión, lejos de ser una experiencia aislada, guarda similitudes con otros proyectos destinados a la promoción del desarrollo regional. Con ello, se ha advertido que muchos de sus males son errores recurrentes, reformulados por nuevos promotores y presentados con denominaciones revestidas de trascendencia: Zonas Económicas Especiales, ciudades rurales sustentables (CRS), recinto fiscalizado estratégico, planta productora de biodiésel, etcétera.

Como se ha explicado en detalle, el proyecto de ZEE se diseñó a semejanza del exitoso esquema chino de zonas económicas puesto en funcionamiento a finales de la década de 1970 y principios de los ochenta. No obstante, el caso mexicano presenta al menos dos diferencias importantes que no se supieron valorar o no se quisieron tener en cuenta. La primera es que cuando China empezó con sus ZEE tenía una economía cerrada al comercio internacional. Aprovechó las ZEE para iniciar un proceso de apertura controlada. En cambio, México desde hace décadas ya es un país abierto al exterior con tratados comerciales que lo vinculan con al menos 50 países (Secretaría de Economía, 2015). Las ZEE poco iban a aportar a la estrategia comercial. Se trataba de instrumentos “para impulsar el crecimiento económico sostenible” (DOF, 2016a: art. 1).

La segunda diferencia es la localización de las ZEE. China las ubicó cerca de áreas prósperas, de reciente industrialización y con abundante actividad económica. México pretendió situarlas en las regiones rezagadas del país y alejadas de los centros más dinámicos. En vez de aprovechar las fuerzas del sistema de producción y comercio mundial, como hizo China, México eligió actuar en su contra. Shenzhen, “donde el PIB per cápita local ha aumentado más de 150 veces” (Meade, 2017: 3), está aproximadamente a 40 kilómetros de Hong Kong. Casi la misma distancia separa a Puerto Chiapas de Tecún Umán, Guatemala. Incluso en el dictamen de la ZEE se presentaba a Tapachula como un “mercado regional ‘semiaislado’ [que] hace que la oferta de proveedores se encarezca y sea poco competitiva” (Idom *et al.*, 2017: 280), siendo los costos de transporte 44% superiores a los de la Ciudad de México (p. 51).

Parece claro que el crecimiento económico no se distribuye de manera homogénea por el territorio ni se presenta en todas partes al mismo tiempo (Perroux, 1955). Hay áreas, puntos o polos más dinámicos y otros que progresan más despacio y van quedando atrás. La propuesta de ZEE buscaba reequilibrar en alguna medida esta situación promoviendo la creación de “nuevos polos industriales en las entidades con mayores rezagos” (Peña, 2017: 1). Con ello se intentaba atraer inversión, generar puestos de trabajo y contribuir a una mejor distribución del ingreso entre la población del sur del país (DOF, 2016a). El problema de este planteamiento es que se enfrenta a la lógica primaria de los polos de crecimiento. Estos surgen naturalmente por la presencia de fuentes de energía, materias primas, nodos de comunicaciones, consumidores, disponibilidad de mano de obra, etc., que atraen inversiones para iniciar una actividad motriz (con alta tasa de crecimiento y suficiente tamaño para desestabilizar el sistema regional). En la medida en que esa actividad jala del resto de la economía regional, se convierte en un polo de desarrollo que consigue nuevas inversiones y genera dinámicas virtuosas. Aparecen economías de escala, externas, de red, de aglomeración. Por el contrario, las regiones donde esto no ocurre permanecen estancadas y se van rezagando. La propuesta consistía en que las ZEE actuaran a modo de “polos compensadores” (Lajugie, 1959), rebajando el alto grado de polarización interregional del país. El problema es que estos polos

compensadores han de ser dotados artificialmente de características atractivas que les permitan competir con los polos ya consolidados en la captación de inversiones. Crear estos incentivos tiene costos. Y como ya advertía Coraggio (1972: 25), “los pocos intentos de poner *efectivamente* en marcha un nuevo proceso de polarización, donde este no surgía ‘naturalmente’, han fracasado o han dado lugar a efectos inducidos relativamente poco importantes por referencia a los altos costos incurridos”.

Las medidas propuestas para impulsar las ZEE y hacerlas interesantes para los inversores fueron fundamentalmente de carácter fiscal: exención del impuesto sobre la renta, exportaciones e importaciones no sujetas a IVA, beneficios en las cuotas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y a nivel estatal y municipal: reducciones en los impuestos sobre nóminas, hospedaje, derechos registrales, predial, etc. También se previeron facilidades administrativas, como el sistema de Ventanilla Única, pero la guía única de trámites y requisitos nunca estuvo disponible. Tampoco hubo claridad sobre cómo iban a funcionar los estímulos a la capacitación y apoyo a trabajadores y al emprendimiento. Del mismo modo, se contemplaron inversiones públicas productivas y de equipamiento urbano. En el caso específico de Puerto Chiapas, el gobierno del estado y los municipios se comprometieron “a buscar las fuentes de financiamiento necesarias para la realización de [...] 57 proyectos de infraestructura productiva [...] con un monto total estimado de 2 645.3 mdp”, a los que se sumaban “31 proyectos de infraestructura Urbana y Social [...] con un monto total estimado de 1 225.8 mdp” (DOF, 2018c). Pero en eso quedaron, en el compromiso de buscar financiación en un contexto caracterizado por los recortes presupuestales. Con estas medidas insuficientes o mal concretadas se quisieron compensar todas las carencias que durante décadas alejaron de la región a los inversores.

Otro aspecto difícil de entender es que una propuesta destinada a promover el desarrollo y combatir la pobreza de las regiones más atrasadas concediera los mismos incentivos para atraer inversiones a Chiapas, con 28.1% de su población en pobreza extrema, que a Campeche o Yucatán, donde la pobreza extrema solo afectaba a 6.7 y 6.1% de su población, respectivamente. El proyecto de ZEE, que inicialmente estaba concentrado en los estados realmente más rezagados del

país, en la costa del Pacífico, sin tan siquiera comenzar operaciones se extendió a las entidades del golfo. Las ZEE de Puerto Chiapas, Lázaro Cárdenas-La Unión y del corredor Salina Cruz-Coatzacoalcos (Idom *et al.*, 2017: 294) pronto se vieron acompañadas por las de Progreso, Tabasco y Campeche. Esto debilitó enormemente la posición estratégica del proyecto y, en última instancia, fue el motivo aducido para su cancelación.

Los cambios introducidos para incorporar nuevas ZEE tuvieron reflejo en los dictámenes elaborados para las últimas zonas, pero no en las primeras, que no evaluaron la posible competencia con un número tan alto de áreas privilegiadas. Ni siquiera tuvieron en cuenta los costos de transporte al analizar sus ventajas competitivas. Estos sesgos se suman a las inconsistencias y arbitrariedades detectadas en los procedimientos para la asignación de vocaciones productivas a cada ZEE, y a los problemas específicos de cada área.

La ZEE de Puerto Chiapas, por ejemplo, padecía graves deficiencias en la infraestructura del puerto y el ferrocarril, carecía de acceso a agua potable, de abasto suficiente de energía o de plan para el tratamiento de residuos. Además, era muy dudoso que pudiera transformar la estructura productiva de la región y albergar actividades de alto valor agregado al tiempo que se articulaba con los esquemas existentes. La vocación de la zona era casi exclusivamente agroindustrial. También había incertidumbre sobre la disponibilidad de mano de obra cualificada, comprometida y con continuidad que demandaban los empresarios, ya que el mercado de trabajo transfronterizo del Soconusco tradicionalmente se ha caracterizado más por la estacionalidad que por la continuidad de los trabajadores. Los intereses de los distintos agentes y niveles de gobierno no estaban alineados. Y los problemas sociales, lejos de resolverse, se agravaron con el tránsito de migrantes internacionales por la región.

No es necesario seguir enunciando problemas para entender las muchas dudas que el programa de ZEE generaba entre los potenciales inversores. En este ambiente de incertidumbre, no más de dos o tres empresas confirmaron su participación en la ZEE de Puerto Chiapas (AFDZEE, 2018b; Alegría, 2018). Se dio un caso de profecía autocumplida (Merton, 1948): las incógnitas sobre el desarrollo de la zona minaron su atractivo para los inversores, lo que generó dudas adicionales

sobre la viabilidad de un proyecto que requería el compromiso de un gran número de participantes para alcanzar las economías de escala y aglomeración que se buscaban. Finalmente, el proyecto se canceló con una mínima oposición, dado que apenas contaba con algunos interesados en su continuidad.

Una de las empresas que había confirmado su participación en la ZEE era Idealsa, de capital guatemalteco y con filiales en varios países de Centroamérica. Quería expandir su negocio hacia México. Curiosamente, una de las fortalezas que se destacaban de la ZEE de Puerto Chiapas era su proximidad con Guatemala, presentándola como una puerta de entrada *hacia el* mercado centroamericano. La realidad se encargó de recordar que una puerta de entrada también puede servir de salida, y que el flujo de capitales y de comercio es viable en ambas direcciones. Con estímulos tributarios y facilidades administrativas, el mercado mexicano puede resultar accesible y atractivo para las empresas centroamericanas.

Los últimos capítulos de este libro elaborado en el marco del proyecto Región Transfronteriza México-Guatemala: dimensión regional y bases para su desarrollo integral (primera fase, 2017-2018), con financiamiento del Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (Fordecyt), han mostrado que la experiencia de la ZEE de Puerto Chiapas se asemeja a intentos precedentes de inducir cambios estructurales en la región. A escasos metros del lugar destinado a la ZEE se encuentra el Recinto Fiscalizado Estratégico (RFE), que inició operaciones en 2010 y tenía como misión “la detonación de la economía de la región y de la Frontera Sur de México, formando un corredor logístico multimodal, sustentable y eficiente para el intercambio de mercancías de México con el resto de mundo” (Gobierno de Chiapas, 2012). En el RFE solo se localiza una empresa, que opera a menos de 20% de su capacidad y exporta a través del puerto de Veracruz porque las navieras no incluyen a Puerto Chiapas en sus rutas debido a su bajo volumen de mercancías. ¿Se aprendió algo de la experiencia del RFE?

También en Puerto Chiapas se encuentra la planta para producción de biodiésel inaugurada en 2010 con el propósito de convertir a la entidad en la principal productora de biocombustibles. No obstante, ya en 2012, la planta quedó fuera de operación y en abandono debido a fallos de programación y coordinación entre las distintas fases del proyecto.

Resultados similares se obtuvieron con las CRS, una propuesta avalada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que iba a ser “un ejemplo a nivel mundial” (Téllez, 2009). El origen de sus problemas estuvo en pretender “combatir la dispersión de los asentamientos humanos” (PO, 2009) sin entender las causas de esa dispersión.

Por lo general, los proyectos revisados presentan fallos en su diseño. El de las ZEE, por ejemplo, solo era claro en cuanto a los incentivos fiscales con los que trataba de enmendar la ausencia de otros elementos necesarios para el desarrollo de la actividad industrial, forzaba a cada ZEE a competir con las otras seis aprobadas y con los polos de crecimiento ya consolidados en el centro y norte del país, se basaba en procedimientos inconsistentes para determinar las vocaciones productivas, etc. En el caso específico de Puerto Chiapas los problemas no atendidos comprendían la infraestructura de transporte y servicios, los conflictos sociales latentes o la dificultad para lograr encadenamientos con el sistema productivo regional.

Estos fallos de diseño pueden deberse al desconocimiento de ciertos aspectos, de sus características y dinámicas, pero también a la discordancia de intereses entre los agentes participantes. Las preferencias de las personas que padecen pobreza, marginación o bajos niveles de desarrollo difieren de las de aquellas que disfrutan de mayor bienestar o disponen de más recursos. Del mismo modo, las prioridades de los distintos grupos sociales, los niveles de gobierno y las empresas pueden ser no solo distintos, sino incluso contrarios. Por ejemplo, mientras que el desarrollo es un proceso de muy largo plazo, los intereses del gobierno están determinados por sus compromisos y tiempos: la legislatura. Asimismo, han de respetarse los usos y costumbres de la población a la que se pretende beneficiar con la realización de obras y proyectos específicos, ya que sus ritmos de vida, preferencias y formas de bienestar pueden ser esencialmente distintos.

Una propuesta con mayor probabilidad de éxito debe conciliar estas diferencias para suscitar el apoyo genuino de todos los implicados en la consecución de un mismo objetivo. No solo debe tener en cuenta los fundamentos que causan los problemas y los mecanismos que pueden facilitar su solución, debe prestar

atención a las dinámicas propias del mundo globalizado y a las especificidades del caso (desde lo global hasta lo local), pero, sobre todo, debe despertar el interés y mover a la acción a los agentes en busca de un propósito común o, cuanto menos, compatible con el del resto de participantes.

Los proyectos con errores, o que apenas generan interés, resultan insostenibles sin el continuo apoyo gubernamental, especialmente en entornos de escaso desarrollo donde, siguiendo a Myrdal (1957), predominan las dinámicas negativas sobre las virtuosas. Estos proyectos sobreviven mientras dura el poder de su promotor. Al cambio de sexenio se cancelan, olvidan o reemplazan. No hay beneficio en prolongar esquemas ajenos que implican desgaste. El inconveniente de esta dinámica cíclica es que contribuye a crear desconfianza, que reduce las posibilidades de éxito de los proyectos subsiguientes.

Las malas experiencias del pasado deberían servir para no repetirlas. No obstante, la realidad parece insistir en lo contrario.



## Referencias

Abosaid, Adolfo

- 2019 “Eliminación de ZEE impactará en la economía de Chiapas”, *Cuarto Poder*, 27 de abril.

Acosta, Alberto

- 2013 *Buen vivir. Sumak kawsay. Una oportunidad para imaginar otros mundos*, Barcelona, Icaria.

AFDZEE

- 2016 “Zonas Económicas Especiales, julio 2016”, AFDZEE, consultado el 14 de mayo de 2019, disponible en <<http://www.cofemer.gob.mx/imagenesUpload/201672112101.%20Gerardo%20Guti%C3%A9rrez%20Candiani%20-%20ZEE.pdf>>.

AFDZEE

- 2017 “Zona Económica Especial de Puerto Chiapas”, AFDZEE, 27 de diciembre, consultado el 30 de mayo de 2018, disponible en <<https://www.gob.mx/zee/articulos/zona-economica-de-puerto-chiapas>>.

AFDZEE

- 2018a, “ZEE Puerto Chiapas: Convocatoria a PYMES a participar en programa para empresas de proveeduría”, AFDZEE, 24 de abril, consultado el 30 de mayo de 2018, disponible en <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/327911/CHIAPAS\\_PYME\\_21\\_DE\\_MAYO.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/327911/CHIAPAS_PYME_21_DE_MAYO.pdf)>.

AFDZEE

- 2018b “IDEALSA y Agroparque se perfilan como primeras empresas ancla en la ZEE de Puerto Chiapas”, AFDZEE, 17 de octubre, consultado el 14 de febrero de 2019, disponible en <<https://www.gob.mx/zee/articulos/idealsa-y-agroparque-se-perfilan-como-primeras-empresas-ancla-en-la-zee-de-puerto-chiapas?idiom=es>>.

AFDZEE

- 2018c “Puerto Chiapas integrantes del consejo técnico”, AFDZEE, 4 de noviembre, consultado el 4 de marzo de 2019, disponible en <<https://www.gob.mx/zee/documentos/puerto-chiapas-integrantes-del-consejo-tecnico>>.

Agosin, Manuel

- 2019 “Guerra comercial”, *Revista Economía y Administración*, núm. 173, pp. 6-9.

Alay, Álvaro, y Alejandro García

- 2018 “CA-2 Occidente: importante, pero intransitable y en el olvido”, *Publinews*, 10 de octubre, consultado el 1º de junio de 2019, disponible en <<https://www.publinews.gt/gt/noticias/2018/10/10/ca-2-occidente-costa-sur-importante-intransitable-olvido.html>>.

Alegría, Avisain

- 2018 “Inicio incierto con tres empresas confirmadas”, *El Cuarto Poder*, 7 de noviembre, consultado el 14 de febrero de 2019, disponible en <<http://www.cuartopoder.mx/chiapas/inicio-incierto-con-tres-empresas-confirmadas/264675>>.

Anguiano, María Eugenia, y Ernesto Rodríguez

- 2018 “Flow crisis and permanency in Cuban emigration in the light of restored relations between Cuba and the United States”, en María Eugenia Anguiano, Rafael Alonso Hernández y Daniel Villafuerte (eds.), *The world through borders: the difficult journey of migrants in transit*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Unicach/Cesmeca, pp. 45-79.

Antún, Juan Pablo, *et al.*

- 2004 *Estudio para el desarrollo de un proyecto de centro logístico en Puerto Chiapas. Resumen ejecutivo*, México, Instituto de Ingeniería-UNAM.

Anzaldo, Carlos, y Minerva Prado

- 2006 Índices de marginación, 2005, México, Conapo.

Anzaldo, Carlos, y Minerva Prado

- 2007 Índice de marginación a nivel localidad, 2005, México, Conapo.

Anzaldo, Carlos, y Minerva Prado

- 2009 Índice de marginación urbana, 2005, México, Conapo.

Aparicio, Ricardo

2004 Índice absoluto de marginación, 1990-2000, México, Conapo.

Assmann, Jan

2011 “Las dos caras del tiempo”, *Investigación y Ciencia*, núm. 415, pp. 34-39.

Atkinson, Anthony B.

1974 “Poverty and income inequality in Britain”, en Dorothy Wedderburn (ed.), *Poverty, inequality, and class structure*, Londres, Cambridge University Press, pp. 43-70.

Ávila, Agustín, y León Ávila

2016 “Reconfiguraciones territoriales y neoextractivismo: la nueva Zona Económica Especial de Chiapas, México”, *Cardinalis, Revista del Departamento de Geografía*, año 4, núm. 7, pp. 4-34.

Ávila, José Luis, *et al.*

2001 Índices de marginación, 2000, México, Conapo.

Ávila, José Luis, *et al.*

2002 Índice de marginación a nivel localidad, 2000, México, Conapo.

Ayala, Camila

2019 “ZEE, en riesgo de desaparecer”, *El Economista*, 27 de marzo, p. 40.

Banco de Guatemala

2018 Tipo de cambio, consultado el 25 de mayo de 2018, disponible en <<http://www.banguat.gob.gt/cambio/>>.

Banco Mundial

2012 “Infraestructura para desarrollar las exportaciones: zonas económicas especiales, innovación y sistemas de calidad”, *Desarrollando el potencial exportador de América Central*, vol. 4.

Banco Mundial

2019 Datos de libre acceso del Banco Mundial, consultado el 28 de mayo de 2019, disponible en <<https://datos.bancomundial.org/indicador>>.

## Banobras

- 2017 Resolución número R05/3-Ext/2017, Comité de Transparencia, Tercera Sesión Extraordinaria de 2017, 21 de febrero, consultado el 14 de febrero de 2019, disponible en <<http://transparencia.banobras.gob.mx/wp-content/uploads/2017/07/Resoluci%C3%B3n-No.-R05-3-Ext-2017.pdf>>.

## Baran, Paul A.

- 1967 *The political economy of growth*, Nueva York, Monthly Review Press.

## Barkin, David

- 1972 “¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional?”, en David Barkin (comp.), *Los beneficiarios del desarrollo regional*, México, SEP, pp. 74-89.

## Bassets, Marc

- 2017 “Trump retira a Estados Unidos del tratado comercial con el Pacífico”, *El País*, 24 de enero.

## Becerra, Bertha

- 2018 “Crece 580% migración a México”, *El Sol de México*, 25 de marzo, consultado el 4 de junio de 2018, disponible en <<https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/crece-580-migracion-a-mexico-1534027.html>>.

## Benjamin, Walter

- (1940) 2011 “Tesis IX”, *Sobre el concepto de la historia*, reimpresso en José Sánchez y Pedro Piedras (2011), “A propósito de Walter Benjamin: nueva traducción y guía de lectura de las ‘Tesis de filosofía de la historia’”, *Duererías. Analecta Philosophiae, Revista de Filosofía*, 2ª época, núm. 2, pp. 1-32.

## Blaug, Mark

- (1995) 2001 *Teoría económica en retrospectiva*, 5ª ed., México, FCE.

## Boltvinik, Julio

- 1994 “La pobreza en América Latina. Análisis crítico de tres estudios”, *Frontera Norte*, núm. especial: Pobreza, pp. 31-60.

## Boltvinik, Julio

- 2009 “Homenaje a Peter Townsend/III”, Opinión, Economía moral, *La Jornada*, 26 de junio.

## Booth, Charles

- 1889 *Life and labour of the people*, vol. I.

Booth, Charles

1891 *Labour and life of the people*, vol. II.

Borges, Jorge Luis

(1930) 1974 *Evaristo Carriego*, Buenos Aires, Emecé Editores.

Borges, Jorge Luis

(1932) 1974 *Discusión*, Buenos Aires, Emecé Editores.

Borges, Jorge Luis

(1936) 1974 *Historia de la eternidad*, Buenos Aires, Emecé Editores.

Borges, Jorge Luis

(1964) 1974 *El otro, el mismo*, Buenos Aires, Emecé Editores.

Boyce, Mary

1987 *Zoroastrianism: a shadowy but powerful presence in the Judaeo-Christian world*, Londres, Dr. Williams's Trust.

Bustelo, Pablo

2005 "Las bocas del dragón: las regiones costeras de China y las economías de aglomeración", en Enrique Palazuelos (coord.), *Claves de la economía mundial*, pp. 367-373, Madrid, Ices/ICEI.

Cancino, Enoch

(1957) 2008 *La vid y el labrador*, Tuxtla Gutiérrez, Coneculta.

Cantillon, Richard

(1755) 1950 *Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general*, México, FCE.

Castyro, Gustavo

2017 "La Zona Económica Especial de Puerto Chiapas", *Chiapas Paralelo*, 1º de diciembre, consultado el 2 de junio de 2018, disponible en <<https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2017/12/la-zona-economica-especial-de-puerto-chiapas/>>.

CEG

2018 *Migración del Triángulo Norte de Centroamérica: una región que huye*, Guatemala, Centro de Estudios de Guatemala (CEG).

Chai, Yu, *et al.*

2006 "China y los acuerdos de libre comercio", *Revista del CEI, Comercio Exterior e Integración*, núm. 7, pp. 121-132.

- Chenery, Hollis Burnley, y Moises Syrquin  
(1975) 1978 *La estructura del crecimiento económico: un análisis para el periodo 1950-1970*, Oxford, Oxford University Press.
- Conapo  
1994 Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990, México, Conapo/Conagua.
- Conapo  
1998 Índices de marginación 1995, México, Conapo/Progresá.
- Conapo  
2015 Indicadores demográficos básicos, Conapo, México, consultado el 12 de enero de 2015, disponible en <[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indicadores\\_sociodemograficos](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indicadores_sociodemograficos)>.
- Conapo  
2016 Datos abiertos del índice de marginación, Conapo, México, consultado el 15 de julio de 2016, disponible en <[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos\\_Abiertos\\_del\\_Indice\\_de\\_Marginacion](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion)>.
- Condo, Arturo, *et al.*  
2004 *El sector textil exportador latinoamericano ante la liberalización del comercio*, Costa Rica, Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE.
- Coneval  
2012 Evolución de la pobreza por ingresos estatal y municipal, México, Coneval, consultado el 19 de febrero de 2018, disponible en <<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx>>.
- Coneval  
2015 Anexo estadístico de pobreza en México: anexo estadístico 2014, México, Coneval, consultado el 13 de febrero de 2019, disponible en <[https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2014.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx)>.

Coneval

- 2016 Índice de rezago social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal, Medición de la pobreza: Índice de rezago social, México, Coneval, consultado el 30 de diciembre de 2016, disponible en <[http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indexe\\_Rezago\\_Social\\_2015.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indexe_Rezago_Social_2015.aspx)>.

Coneval

- 2017a Resultados de pobreza en México 2016 a nivel nacional y por entidades federativas, México, Coneval, consultado el 26 de septiembre de 2017, disponible en <[https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2016.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx)>.

Coneval

- 2017b Anexo estadístico de pobreza a nivel municipio 2010 y 2015, México, Coneval, consultado el 13 de febrero de 2019, disponible en <[https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE\\_pobreza\\_municipal.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx)>.

Coneval

- 2018 Pobreza por ingresos: Chiapas, México, Coneval, consultado el 27 de febrero de 2019, disponible en <[https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/chiapas/Paginas/pob\\_ingresos.aspx](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/chiapas/Paginas/pob_ingresos.aspx)>.

Coraggio, José Luis

- 1972 “Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo”, *Eure*, vol. 2, núm. 4, pp. 25-39.

Cornejo, Romer

- 1985 “Las zonas económicas especiales ¿maquiladoras en China?”, *Estudios de Asia y África*, vol. 20, núm. 3, pp. 444-469.

Cuadros, Ana María

- 2000 “Exportaciones y crecimiento económico: un análisis de causalidad para México”, *Estudios Económicos*, vol. 15, núm. 1, pp. 37-64.

Dalenius, Tore, y Joseph L. Hodges

- 1957 “The choice of stratification points”, *Skandinavisk Aktuarietidskrift*, núm. 40, pp. 198-203.

Dalenius, Tore, y Joseph L. Hodges

- 1959 “Minimum variance stratification”, *Journal of the American Statistical Association*, núm. 54, pp. 88-101.

Daly, Herman E.

- 1991 *Steady-state economics*, 2ª ed., Washington, D. C., Island Press.

De la Cruz, José Luis, y Carlos Marín

- 2011 “El impacto de China sobre América Latina en el mercado de Estados Unidos, un análisis de causalidad”, *Perfil de Coyuntura Económica*, núm. 18, pp. 97-126.

De la Cruz, José Luis, *et al.*

- 2008 “El impacto de la inversión extranjera directa de Estados Unidos en América Latina y China: evidencia empírica de causalidad”, en Antonina Ivanova y Arturo Guillén (coords.), *Globalización y regionalismo: economía y sustentabilidad*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAM-Iztapalapa/UABCS, pp. 221-258.

De la Garza, Mercedes

- 2013 “La concepción del tiempo de los mayas”, UNAM, consultado el 20 de mayo de 2019, disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=oVmgmjQJIhE>>.

De la Vega, Sergio, *et al.*

- 2011 Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010, México, Conapo.

De la Vega, Sergio, *et al.*

- 2012 Índice de marginación por localidad 2010, México, Conapo.

DGP

- 2012 Programa maestro de desarrollo portuario de Puerto Chiapas 2012-2017, México, SCT/Dirección General de Puertos-Coordinación General de Puertos y Marina Mercante.

DHS

- 2016 “Statement by Secretary Johnson concerning his directive to resume regular removals to Haiti”, Department of Homeland Security, consultado el 29 de enero de 2018, disponible en <<https://www.dhs.gov/news/2016/09/22/statement-secretary-johnson-concerning-his-directive-resume-regular-removals-haiti>>.



## DHS

- 2017 “Changes to parole and expedited removal policies affecting Cuban nationals”, Department of Homeland Security, consultado el 29 de enero de 2018, disponible en <<https://www.dhs.gov/publication/changes-parole-and-expedited-removal-policies-affecting-cuban-nationals>>.

## DOF

- 2010 “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de junio, sección 2ª, pp. 11-70.

## DOF

- 2011 “Reglas de operación del programa ProArbol 2012”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre, sección 2ª.

## DOF

- 2016a “Ley federal de zonas económicas especiales”, *Diario Oficial de la Federación*, 1º de junio.

## DOF

- 2016b “Reglamento de la ley federal de zonas económicas especiales”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de junio.

## DOF

- 2017a “Decreto de declaratoria de la Zona Económica Especial de Puerto Chiapas”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de septiembre.

## DOF

- 2017b “Decreto de declaratoria de la Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas-La Unión”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de septiembre.

## DOF

- 2017c “Decreto de declaratoria de la Zona Económica Especial de Coatzacoalcos”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de septiembre.

## DOF

- 2017d “Decreto de declaratoria de la Zona Económica Especial de Salina Cruz”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de diciembre.

## DOF

- 2017e “Decreto de declaratoria de la Zona Económica Especial de Progreso”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de diciembre.

DOF

2018a “Decreto de declaratoria de la Zona Económica Especial de Campeche”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de abril.

DOF

2018b “Decreto de declaratoria de la Zona Económica Especial de Tabasco”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de abril.

DOF

2018c “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 de agosto.

DOF

2018d “Decreto por el que se formula la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2019”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre.

DOF

2018e “Decreto de estímulos fiscales región fronteriza norte”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre.

DOF

2019 “Decreto por el que se abrogan los diversos de Declaratorias de las Zonas Económicas Especiales de Puerto Chiapas, de Coatzacoalcos, de Lázaro Cárdenas-La Unión, de Progreso, de Salina Cruz, de Campeche y de Tabasco publicados el 29 de septiembre y 19 de diciembre, ambos de 2017, y el 18 de abril de 2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de noviembre.

Domínguez, Andrés

2019 “Palma de aceite contamina ríos y provoca infertilidad”, *Cuarto Poder*, 5 de febrero, p. B1.

Dos Santos, Theotônio

1968 *El nuevo carácter de la dependencia*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Socio-Económicos-Universidad de Chile.

Durán, José Elías, y Andrea Pellandra

- 2013 “El efecto de la emergencia de China sobre la producción y el comercio en América Latina y el Caribe”, en Enrique Dussel Peters (coord.), *América Latina y El Caribe-China. Economía, Comercio e Inversiones*, México, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, pp. 105-127.

Eliade, Mircea

- (1951) 2003 *El mito del eterno retorno*, Madrid, Alianza.

Elias, Norbert

- 1989 *Sobre el tiempo*, México, FCE.

Epicuro

- (s. III a. C.) 2012 *Obras completas*, José Vara (trad.), Madrid, Cátedra.

Estrada, Héctor

- 2014 “Colapsado el proyecto de ciudades rurales”, *Cuarto Poder*, 3 de septiembre, consultado el 20 de mayo de 2019, disponible en <<https://www.inforural.com.mx/colapsado-el-proyecto-de-ciudades-rurales/>>.

EuroEFE

- 2016 “El Parlamento Europeo rechaza considerar a China como economía de mercado y pide proteger a la industria”, *EuroEFE*, 12 de mayo, consultado el 30 de mayo de 2019, disponible en <[http://euroefe.euractiv.es/5875\\_comercio/3808444\\_el-parlamento-europeo-rechaza-considerar-a-china-como-economia-de-mercado-y-pide-proteger-a-la-industria.html](http://euroefe.euractiv.es/5875_comercio/3808444_el-parlamento-europeo-rechaza-considerar-a-china-como-economia-de-mercado-y-pide-proteger-a-la-industria.html)>.

*Expansión*

- 2010 “Planta de biocombustible abre en Chiapas”, *Expansión*, 29 noviembre, consultado el 15 de junio de 2019, disponible en <<https://expansion.mx/obras/2010/11/29/construccion-chiapas-biodiesel-energia>>.

Farole, Thomas

- 2011 *Special economic zones in Africa: comparing performance and learning from global experience*, Washington, D. C., The World Bank.

Feenstra, Robert C., y Hiau L. Kee

- 2011 *Trade liberalization and export variety: a comparison of Mexico and China*, Washington, D. C., The World Bank.

Fernández, Antonio

- 2010 “Shenzhen, pionera de las zonas económicas especiales de China”, *Observatorio virtual Asia-Pacífico*, Bogotá, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, consultado el 2 de mayo de 2016, disponible en <<http://www.utadeo.edu.co/es/shenzhen-pionera-de-las-zonas-economicas-especiales-de-china>>.

FIAS

- 2008 *Special economic zones: performance, lessons learned, and implications for zones development*, Washington, D. C., The World Bank, consultado el 6 de marzo de 2018, disponible en <<http://documents.worldbank.org/curated/en/343901468330977533/pdf/458690WP0Box331s0April200801PUBLIC1.pdf>>.

Frank, Robert H.

- 2005 *Microeconomía y conducta*, 5ª ed., Madrid, McGraw-Hill.

Frías, Gabriela

- 2016 “La industria textil de El Salvador, entre la innovación y la oportunidad”, *CNN*, 12 de octubre, consultado el 6 de junio de 2019, disponible en <<https://cnnespanol.cnn.com/2016/10/12/la-industria-textil-de-el-salvador-entre-la-innovacion-y-la-oportunidad/>>.

Friedman, Milton

- 1953 *Essays in positive economics*, Chicago, University of Chicago Press.

Fujii, Gerardo, y Manuel García

- 2016 “Las exportaciones de México, Corea y China como generadores de divisas y de ingreso interno”, *Revista de Economía Mexicana*, núm. 1, pp. 186-214.

Furtado, Celso

- 2007 “Los desafíos de la nueva generación”, en Gregorio Vidal y Arturo Guillén (coords.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, Buenos Aires, Clacso, pp. 23-26.

Galbraith, John Kenneth

- (1958) 1986 *La sociedad opulenta*, México, Origen/Planeta.

Galparsoro, José Ignacio

- 2012 “Sobre el supuesto carácter circular del tiempo en el eterno retorno de Nietzsche”, *Daímon. Revista Internacional de Filosofía*, núm. 57, pp. 81-95.

## GEA

2017 *Evaluación estratégica sobre la situación e impacto sociales y ambientales: Tarea 2. Estudio de impacto social*, México, SHCP.

## Gobierno de Chiapas

2009 “Ciudades Rurales, ejemplo internacional de combate a la pobreza”, *Inforural*, 15 de octubre, consultado el 21 de mayo de 2019, disponible en <<http://www.inforural.com.mx/ciudades-rurales-ejemplo-internacional-de-combate-a-la-pobreza/>>.

## Gobierno de Chiapas

2012 *Recinto Fiscalizado Estratégico*, consultado el 10 de junio de 2019, disponible en <<http://www.spdfs.chiapas.gob.mx/rfe/index.html>>.

## González, Luis Miguel

2017 “La zona de Puerto Chiapas será el puente con Centroamérica: Melgar Bravo”, *El Economista*, 10 de octubre, consultado el 1º de junio de 2018, disponible en <<https://www.economista.com.mx/estados/La-zona-Puerto-Chiapas-sera-el-puente-con-Centroamerica-Melgar-Bravo-20171002-0059.html>>.

## González, Susana

2019 “Industrializar, el plan para Tehuantepec”, *La Jornada*, 24 de abril, p. 18.

## Grajales, Itzel

2016 “Éxodo en Santiago El Pinar”, *Noticias Voz e Imagen*, 7 de mayo, consultado el 20 de mayo de 2019, disponible en <<https://www.nvnoticias.com/nota/19953/exodo-en-santiago-el-pinar>>.

## Granados, Ulises

2014 “México y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): oportunidades y retos”, *México y la Cuenca del Pacífico*, vol. 3, núm. 6, pp. 55-76.

## Guerra, M.

1991 “Mazdeísmo”, *Gran Enciclopedia Rialp*, 6ª ed., Madrid, Rialp.

## Guillén, Héctor

1994 “El Consenso de Washington en México”, *Investigación Económica*, vol. 54, núm. 207, pp. 29-44.

## Guillén, Héctor

1997 *La contrarrevolución neoliberal*, México, Era.

Gutiérrez, Gerardo

- 2017 “Introducción”, en SHCP (ed.), *Zonas económicas especiales: el gran proyecto de nación*, México, SHCP, pp. 4-5.

Gutiérrez, Luis Enrique

- 2018 “Los límites del crecimiento económico en la frontera norte de México”, *Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo. Cuadernos de Trabajo de la UACJ*, núm. 48, pp. 1-28.

Gutiérrez, Sheila A., y Manuel Cantavella

- 2007 “Export-led growth: are the results robust across methodologies and/or data sets? A case study of Latin America”, *Applied Economics*, vol. 39, núm. 12, pp. 1475-1500.

Han, Byung-Chul

- 2015 *El aroma del tiempo. Un ensayo filosófico sobre el arte de demorarse*, Paula Kuffer (trad.), Barcelona, Herder.

Harvey, David

- 2004 *El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión*, Buenos Aires, Clacso.

Hausmann, Ricardo, et al.

- 2015 “La complejidad económica de Chiapas: análisis de capacidades y posibilidades de diversificación productiva”, *Center for International Development Working Paper*, Harvard University, núm. 302.

Hausmann, Ricardo, et al.

- 2016 “Hacia un Chiapas próspero y productivo: instituciones, políticas y diálogo público-privado para promover el crecimiento inclusivo”, *Center for International Development Working Paper*, Harvard University, núm. 317.

Heidegger, Martin

- 1960 *Sendas perdidas*, 2ª ed., Buenos Aires, Losada.

Hernández, Rodolfo

- 2011 “¡Alerta!: la planta Herdez contamina”, *Noticias Voz e Imagen*, 13 de abril, consultado el 3 de junio de 2018, disponible en <<http://old.nvinoticias.com/42572-%C2%A1alerta-la-planta-herdez-contamina>>.

Hernández, Enrique

- 2019 “Plantea Cepal un Tren Maya transfronterizo”, *El Sol de México*, 5 de marzo.

Hidalgo-Capitán, Antonio Luis, *et al.*

- 2019 “Los Objetivos del Buen Vivir. Una propuesta alternativa a los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, vol. 8, núm. 1, pp. 6-57.

Huerta, Arturo

- 1992 *Riesgos del modelo neoliberal mexicano: tratado de libre comercio, tipo de cambio, bolsa de valores*, México, Diana.

Idom, Adhoc y Evercore

- 2017 “03 Análisis de mercado y demanda potencial ZEE Puerto Chiapas”, en SHCP (ed.), *Dictamen de la Zona Económica Especial de Puerto Chiapas*, anexo 4, México, SHCP.

INEGI

- 2016 *Encuesta intercensal 2015*, Aguascalientes, INEGI, consultado el 28 de enero de 2018, disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>>.

INEGI

- 2017 *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas*, INEGI, consultado el 31 de marzo de 2018, disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/app/mapa/denue/>>.

INEGI

- 2019 *Sistema de cuentas nacionales de México*, Aguascalientes, INEGI, consultado el 10 de junio de 2019, disponible en <<https://www.inegi.org.mx/temas/itaee/>>.

Instituto de Población y Ciudades Rurales

- 2008 Programa de ciudades rurales sustentables, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas.

Jiménez, Daniel

- 2001 “La percepción espacio-temporal en el choque de culturas hispana e indígena en Iberoamérica y el problema de la modernización”, *Revista Crítica Jurídica*, núm. 19, pp. 67-84.

Keynes, John Neville

- 1891 *The scope and method of political economy*, Londres, Macmillan.

Kundera, Milan

(1984) 2013 *La insostenible levedad del ser*, México, Tusquets.

*La Jornada*

2010 “Habitarán 468 familias la Ciudad Rural de Santiago El Pinar, en Chiapas”, *La Jornada*, 27 de mayo, p. 43, consultado el 10 de mayo de 2019, disponible en <<https://www.jornada.com.mx/2010/05/27/sociedad/043n1soc>>.

Lajugie, Joseph

1959 “Les conditions d’une politique de développement régional pour les pays du marché commun”, *Revue d’Économie Politique*, vol. 69, núm. 3, pp. 263-334.

Lander, Edgardo

2005 “Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos”, en Edgardo Lander (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales; perspectivas latinoamericanas*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, pp. 3-40.

Latouche, Serge

2006 *Le pari de la décroissance*, París, Fayard.

Levy, Dan, *et al.*

2016 “¿Por qué Chiapas es pobre?”, *Center for International Development Working Paper*, Harvard University, núm. 300.

Lewis, W. Arthur

(1954) 1960 “Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra”, *El Trimestre Económico*, núm. 108 (4), pp. 629-675.

Liu, Xuedong, *et al.*

2015 “La reestructuración económica y las nuevas estrategias del desarrollo en China”, *Cuadernos de Trabajo del Cechimex*, México, Facultad de Economía-UNAM, núm. 1.

López Arévalo, Jorge A.

1996 *El sector agrícola de Chiapas frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Tuxtla Gutiérrez, Universidad Autónoma de Chiapas.

López Arévalo, Jorge A.

2007 *La globalización neoliberal en Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Universidad Autónoma de Chiapas.



López Arévalo, Jorge A.

- 2017 “Las zonas económicas especiales de México y China”, en Pamela Aróstica y Sergio Cesarin (eds.), *América Latina en la órbita geoestratégica de China: enfoques multidisciplinarios sobre escenarios actuales y desafíos futuros*, Buenos Aires, Almaluz, cap. 13, pp. 233-284.

López Arévalo, Jorge A.

- 2019 “China y el T-Mec”, *Asia Link América Economía*, consultado el 15 de junio de 2019, disponible en <<https://asialink.americaeconomia.com/columna/china-y-el-t-mec>>.

López Arévalo, Jorge A., y Óscar Rodil

- 2014 “El comercio de China en algunos países de América y sus implicaciones”, ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional de AHILA, 9-13 septiembre, Berlín, Alemania.

López Arévalo, Jorge A., *et al.*

- 2014 “La incursión de China en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus efectos sobre el comercio intra-industrial”, *Revista Cepal*, núm. 114, pp. 89-106.

López Arévalo, Jorge A., y Emmanuel Arrazola

- 2015 “La irrupción comercial de China en América Latina”, en vv.AA., *Rusia e Iberoamérica en el mundo globalizante, materiales escogidos del segundo foro internacional, 1-3 de octubre*, Rusia, Universidad Estatal de San Petersburgo, pp. 297-312.

López Obrador, Andrés Manuel

- 2019 “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, 25 de abril, disponible en <<https://lopezobrador.org.mx/2019/04/25/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-70/>>.

Mahidol University

- 2002 “The royal white elephants”, *Kinaree Magazine*, consultado el 8 de junio de 2019, disponible en <<https://archive.is/9nEU>> <<https://archive.is/20120527033633/http://www.mahidol.ac.th/thailand/elephant.html>>.

Malkiel, Burton G.

(1973) 1992 *Un paseo aleatorio por Wall Street*, Madrid, Alianza.

Malthus, Thomas Robert

(1836) 1977 *Principios de economía política*, 2ª ed., México, FCE.

Malthus, Thomas Robert

(1872) 1986 *Ensayo sobre el principio de la población*, 7ª ed., México, FCE.

Mandujano, Isaín

2012 “Ciudades rurales sustentables, el fracaso de Sabines”, *Proceso*, 25 de agosto, consultado el 20 de mayo de 2019, disponible en <<https://www.proceso.com.mx/318070/ciudades-rurales-sustentables-fracaso-de-sabines>>.

Mariscal, Ángeles

2007 “Desgajamiento de un cerro deja 16 desaparecidos en Chiapas”, *La Jornada*, 6 de noviembre, consultado el 20 de mayo de 2019, disponible en <<https://www.jornada.com.mx/2007/11/06/index.php?section=sociedad&article=039n1soc>>.

Mariscal, Ángeles

2010 “Productores de café amenazados por una falla geológica”, *Meridiano90*, 19 de octubre, consultado el 21 de mayo de 2019, disponible en <<http://diariomeridiano90.blogspot.com/2010/10/productores-de-cafe-amenazados-por-una.html>>.

Martín, Fredy

2016 “Biodiesel. Planta de 36 mdp, engaño ambiental”, *El Universal*, 17 de diciembre.

Martínez, Julieta, y Óscar Peláez

2014 “Políticas asistenciales para rezagos estructurales: el caso de Chiapas”, *Estudios Críticos del Desarrollo*, vol. 4, núm. 6, pp. 121-147.

Mauss, Marcel

(1924) 2002 “Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés primitives”, *L'Année Sociologique*, 2ª serie, consultado el 21 de abril de 2014, disponible en <<http://anthropomada.com/bibliotheque/Marcel-MAUSS-Essai-sur-le-don.pdf>>.

Meade, José Antonio

- 2017 “Prólogo”, en SHCP (ed.), *Zonas económicas especiales: el gran proyecto de nación*, México, SHCP, p. 3.

Merton, Robert K.

- 1948 “The self-fulfilling prophecy”, *The Antioch Review*, vol. 8, núm. 2, pp. 193-210.

Meza, José Salvador

- 2007 *Cambio institucional en la República Popular de China: su influencia en el sector industrial*, tesis doctoral de Economía, Universidad de Colima, Colima, consultado el 6 de mayo de 2016, disponible en <[www.eumed.net/tesis/jsml/](http://www.eumed.net/tesis/jsml/)>.

Mill, John Stuart

- (1871) 1985 *Principios de economía política con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social*, 7ª ed., México, FCE.

Mingüer, Beatriz Corina

- 2016 “Los límites de la sustentabilidad de las ciudades rurales sustentables: el caso de Chiapas”, *Sociedad y Ambiente*, núm. 11, pp. 122-147.

Mitchell, Wesley Clair

- 1913 *Business cycles*, Berkeley, University of California Press.

Morelle, Rebecca

- 2009 “Pink elephant is caught on camera”, *BBC News*, 26 de marzo, consultado el 8 de junio de 2019, disponible en <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/7951331.stm>>.

Morena

- 2018 Proyecto de nación 2018-2024, Movimiento de Regeneración Nacional, México, consultado el 26 de julio de 2018, disponible en <<http://proyecto18.mx/>> <<https://drive.google.com/file/d/11B0aNbuVpHB7GDVXhCKdYvVKw7D7Ta-x/view>>.

Morris, David Morris

- 1979 *Measuring the condition of the world's poor: the Physical Quality of Life Index*, Nueva York, Pergamon.

Muedano, Marcos

- 2018 “Ferrocarril del Istmo ha perdido 34.8 mdp”, *Excélsior*, 23 de mayo, p. 21.

Muñoz, Patricia

2012 “Los señores del tiempo”, *Esfinge*, enero, consultado el 16 de junio de 2019, disponible en <<https://www.revistaesfinge.com/culturas/culturas-del-mundo/item/773-los-senores-del-tiempo>>.

Muñoz, Alma E., y Fabiola Martínez

2019 “Sí se eliminarán las Zonas Económicas Especiales”, *La Jornada*, 26 de abril.

Myrdal, Gunnar

(1957) 1979 *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, FCE.

Navarro, Eduardo Vicente

2006 “El tiempo a través del tiempo”, *Athenea Digital*, núm. 9, pp. 1-18.

NBS

2019 National data, annual by selected cities, National Bureau of Statistics of China, consultado el 17 de junio de 2019, disponible en <<http://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=E0105>>.

Neme, Omar

2006 *La competencia entre México y China: la disputa por el mercado de Estados Unidos*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa.

Nietzsche, Friedrich W.

(1872) 2002 *El nacimiento de la tragedia o Grecia y el pesimismo*, Madrid, Alianza.

Nietzsche, Friedrich W.

(1878) 2011 *Humano, demasiado humano*, Madrid, Mestas.

Nietzsche, Friedrich W.

(1882) 2000 *La gaya ciencia*, Madrid, Libsa.

Nietzsche, Friedrich W.

(1883-1885) 2000 *Así habló Zaratustra*, Madrid, Libsa.

Nietzsche, Friedrich W.

(1883-1885) 2003 *Así habló Zaratustra*, Madrid, Alianza.

Nietzsche, Friedrich W.

(1889) 2003 *Ecce homo: cómo se llega a ser lo que se es*, Madrid, Alianza.

## OED

- 2019 “White elephant”, *Oxford English Dictionary*, Oxford University Press, consultado el 8 de junio de 2019, disponible en <[https://en.oxforddictionaries.com/definition/white\\_elephant](https://en.oxforddictionaries.com/definition/white_elephant)>.

## OMC

- 2013 Base de datos de acuerdos comerciales regionales, OMC, consultado el 2 de abril de 2013, disponible en <[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/rta\\_participation\\_map\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/rta_participation_map_s.htm)>.

## ONU

- 2019 *UN Comtrade Database*, ONU, consultado el 28 de mayo de 2019, disponible en <<https://comtrade.un.org/data/>>.

## Ordóñez, César Eduardo

- 2015 “Mercado de trabajo transfronterizo y microcuencas de los ríos Suchiate y Coatán, Guatemala”, en Jorge A. López Arévalo y Octavio Ixtacuy López (coords.), *Guatemala-Chiapas: economía y frontera*, Tuxtla Gutiérrez, Universidad Autónoma de Chiapas, pp. 155-192.

## Parra, Manuel Roberto

- 2013 “Los caminos posibles en la reconstrucción del sur-sureste”, en Julio Moguel (coord.), *El sur-sureste mexicano: crisis y retos*, México, CESOP/Juan Pablos Editor, pp. 47-79.

## Paz, Octavio

- (1970) 2018 *Postdata*, México, FCE.

## Peláez, Óscar

- 2017 “La marginación a lo largo del tiempo: cálculo del Índice de Marginación Absoluta (IMA) para las entidades federativas de México, 1970-2010”, *Economía: Teoría y Práctica*, núm. 46, pp. 115-137.

## Peña, Enrique

- 2017 “Presentación”, en SHCP (ed.), *Zonas económicas especiales: el gran proyecto de nación*, México, SHCP, pp. 1-2.

## Perroux, François

- 1955 “Note sur la notion de pôle de croissance”, *Économie Appliquée*, vol. 7, núm. 1-2, pp. 307-320.

## PNUD

1990 *Desarrollo humano: informe 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

## PNUD

2008 Índice de desarrollo humano municipal en México 2000-2005, México, PNUD.

## PNUD

2014 Índice de desarrollo humano municipal en México: nueva metodología, México, PNUD.

## PNUD

2016 Informe sobre desarrollo humano México 2016. Desigualdad y movilidad, México, PNUD.

## PNUD

2018 “Technical notes”, Human development indices and indicators: 2018 statistical update, Nueva York, PNUD, consultado el 28 de febrero de 2019, disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2018\\_technical\\_notes.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2018_technical_notes.pdf)>.

## PO

2009 Ley de Ciudades Rurales Sustentables para el Estado de Chiapas, *Periódico Oficial: Órgano de Difusión Oficial del Estados Libre y Soberano de Chiapas*, núm. 137, 7 de enero.

## Polanyi, Karl

(1944) 2009 *La gran transformación*, México, Juan Pablos Editor.

## Presidencia de la República

2015 Iniciativa del Ejecutivo federal, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y se adiciona el artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales, *Gaceta Parlamentaria*, año XVIII, núm. 4372, anexo VIII, martes 29 de septiembre.

## Proceso

2008 “Chiapas: operación fracaso”, *Proceso*, 20 de enero, consultado el 10 de junio de 2019, disponible en <<https://www.proceso.com.mx/90747/chiapas-operacion-fracaso>>.

## Profepa

- 2015 “Inspecciona Profepa a empresas establecidas en parque industrial de Puerto Chiapas, ante mortandad de peces”, Profepa, 17 de agosto, consultado el 25 de mayo de 2018, disponible en <[http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/7469/1/mx.wap/inspecciona\\_profepa\\_a\\_empresas\\_establecidas\\_en\\_parque\\_industrial\\_de\\_puerto\\_chiapas\\_ante\\_mortandad\\_de\\_peces.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/7469/1/mx.wap/inspecciona_profepa_a_empresas_establecidas_en_parque_industrial_de_puerto_chiapas_ante_mortandad_de_peces.html)>.

## Redacción AN

- 2017 “Zonas Especiales, blindadas ante cambio de gobierno: Gutiérrez Candiani”, *Aristegui Noticias*, 25 de junio, consultado el 28 de mayo de 2018, disponible en <<https://aristeguinoticias.com/2506/mexico/zonas-especiales-blindadas-ante-cambio-de-gobierno-gutierrez-candiani/>>.

## Reyes, María Eugenia, y Álvaro F. López

- 2011 “Ciudades rurales en Chiapas: formas territoriales emergentes”, *Argumentos*, vol. 24, núm. 66, pp. 121-151.

## Ricardo, David

- (1821) 1987 *Principios de economía política y tributación*, 3ª ed., México, FCE.

## RNGG

- 2012 *Estudio: el comercio interno de Guatemala*, Guatemala, Red Nacional de Grupos Gestores (RNGG).

## Robledo, Elia

- 2016 *Análisis estructural de la economía del estado de Chiapas, un enfoque de insumo-producto. 2012*, tesis de licenciatura, Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, Saltillo.

## Rodil, Óscar

- 2016 “Las relaciones intersectoriales de América Latina con China en el marco de las cadenas globales de valor”, ponencia presentada en el Tercer Seminario Internacional: América Latina y el Caribe y China: condiciones y retos en el siglo XXI, México, 30 de mayo al 1º de junio.

Rodríguez-Castillo, Luis

- 2014 “Acción pública y desarrollo social en el sureste de México: la Agenda Chiapas-ONU”, *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. 12, núm. 2, pp. 163-180.

Romero, Gaspar

- 2016 “Africanos saturan Tapachula; ingresan 20 mil en dos meses”, *Excélsior*, 6 de octubre, consultado el 1º de junio de 2018, disponible en <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/10/06/1120893>>.

Ros, Jaime

- 2013 *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, México, El Colegio de México UNAM.

Rosales, Osvaldo, y Mikio Kuwayama

- 2012 *China y América Latina y el Caribe: hacia una relación económica y comercial estratégica*, Santiago de Chile, CEPAL.

Rowntree, Benjamin Seebohm

- 1901 *Poverty: a study of town life*, Londres, Macmillan.

RT

- 2016 “China apunta sus inversiones al sur de México”, *RT*, 17 de mayo, consultado el 20 de mayo de 2018, disponible en <<https://actualidad.rt.com/actualidad/207662-china-apunta-inversiones-sur-mexico>>.

Ruiz, Cinthia Fabiola

- 2016 “El proyecto ciudades rurales sustentables y el involucramiento de sus habitantes”, *Nueva Antropología*, vol. 29, núm. 85, pp. 102-125.

Salinas de Gortari, Carlos

- 1994 VI informe de gobierno, balance sexenal, México, Presidencia de la República.

Sánchez Meca, Diego

- 2003 “Introducción”, en Friedrich W. Nietzsche ([1887] 2003), *La genealogía de la moral*, Madrid, Tecnos, pp. 15-51.

Sánchez, Omar Yusef

- 2018 “Puebla e Hidalgo en la mira de inversionistas”, *Notimex*, 25 de abril, consultado el 28 de diciembre de 2018, disponible en <<https://www.inforural.com.mx/puebla-e-hidalgo-en-la-mira-de-inversionistas/>>.



SAT

2010 “Oficio 800-00-00-00-2010-740. Asunto: Se autoriza inicio de operaciones”, 20 de mayo, México, SAT.

Savater, Fernando

1982 *Nietzsche*, Barcelona, Barcanova.

Schopenhauer, Arthur

(1859) 2013 *El mundo como voluntad y representación II: complementos*, 3ª ed., Pilar López de Santa María (trad.), Madrid, Trotta.

Schumpeter, Joseph A.

1939 *Business cycles: a theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process*, Nueva York, McGraw-Hill.

Secretaría de Economía

2013 “Tratados y acuerdos comerciales suscritos por México”, consultado el 2 de abril de 2013, disponible en <<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos>>.

Secretaría de Economía

2015 “Comercio exterior/países con tratados y acuerdos firmados con México”, consultado el 10 de marzo de 2019, disponible en <<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>>.

Sen, Amartya Kumar

1979 “Equality of what?”, *The Tanner Lecture on Human Values*, Stanford University, 22 de mayo.

Sen, Amartya Kumar

1983 “Poor, relatively speaking”, *Oxford Economic Papers*, vol. 35, núm. 2. pp. 153-169.

Sen, Amartya Kumar

1985a “Well-being, agency and freedom: The Dewey Lectures 1984”, *Journal of Philosophy*, vol. 82, núm. 4, pp. 169-221.

Sen, Amartya Kumar

1985b *Commodities and capabilities*, Ámsterdam, North-Holland.

Sen, Amartya Kumar

- 1992 “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, *Revista de Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, pp. 310-22.

Sexenio

- 2012 “Inauguran Ciudad Rural Sustentable en Jaltenango La Paz”, *Sexenio*, 5 de diciembre, consultado el 21 de mayo de 2019, disponible en <<http://www.sexenio.com.mx/chiapas/articulo.php?id=6771>>.

SGM

- 2016 *Atlas de riesgo del estado de Chiapas, informe técnico*, México, SGM.

SHCP

- 2017a Dictamen de la Zona Económica Especial de Puerto Chiapas, México, SHCP.

SHCP

- 2017b Dictamen de la Zona Económica Especial de Yucatán, México, SHCP.

SHCP

- 2017c Dictamen de la Zona Económica Especial de Campeche, México, SHCP.

SHCP

- 2017d Dictamen de la Zona Económica Especial de Tabasco, México, SHCP.

SHCP

- 2017e Zonas económicas especiales: el gran proyecto de nación, México, SHCP.

SIPI

- 2016 Parque Industrial Puerto Chiapas, SIPI, consultado el 1º de junio de 2018, disponible en <<http://sistemas.economiachiapas.gob.mx/sipi/proyec>>.

Smith, Adam

- (1789) 1984 *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, 5ª ed., México, FCE.

Solís, Patricio, y Elena Zúñiga

- 2002 Índice de marginación urbana, 2000, México, Conapo.

SRE

- 2013 Diagnóstico general de la frontera entre México y Guatemala, México, SRE, consultado el 14 de febrero de 2019, disponible en <[http://www.senado.gob.mx/comisiones/relext\\_orgint/eventos/docs/fronterasur\\_ponencia.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/relext_orgint/eventos/docs/fronterasur_ponencia.pdf)>.

Stavenhagen, Rodolfo

1990 *The ethnic question: conflicts, development and human rights*, Tokyo, United Nations University Press.

Steere, Douglas V.

(1961) 1985 “Desarrollo: ¿para qué?”, reimpresso en Guillermo Ramírez (comp.), *Lecturas sobre desarrollo económico*, México, Escuela Nacional de Economía, cap. 3, pp. 11-18.

Steinhardt, Paul J., y Neil Turok

2007 *Endless universe: beyond the big bang*, Londres, Random House.

Stiglitz, Joseph E.

2002 *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.

Tamames, Ramón

2007 *El siglo de China: de Mao a primera potencia mundial*, Barcelona, Planeta.

Téllez, Cecilia

2009 “Inauguran Ciudad Rural Sustentable en Chiapas”, *Crónica*, 18 de septiembre, consultado el 21 de mayo de 2019, disponible en <<http://www.cronica.com.mx/notas/2009/458261.html>>.

Téllez, Yolanda, *et al.*

2012 Índice de marginación urbana 2010, México, Conapo.

Téllez, Yolanda, *et al.*

2016 Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015, México, Conapo.

Tello, Alfonso

2011 *Reestructuración global de los tráficos portuarios: el declive del Puerto de Tampico*, tesis de doctorado en Planificación y Desarrollo Regional, Universidad de Barcelona, España.

Torres, Jaime, *et al.*

2016 “Ciudad Rural Sustentable de Jaltenango: aciertos y desaciertos en el ordenamiento territorial”, *Revista Geográfica de América Central*, núm. 56, pp. 209-234.

Townsend, Peter

1979a *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living*, Berkeley, University of California Press.

Townsend, Peter

1979b “The development of research on poverty”, en Department of Health and Social Security, *Social Security research: the definition and measurement of poverty*, Londres, HMSO.

Townsend, Peter

1993 *The international analysis of poverty*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf.

Uribe, Rodolfo

2003 *La transición entre el desarrollismo y la globalización: ensamblando Tabasco*, Cuernavaca, Morelos, UNAM.

Valero, Jessica, *et al.*

2011 “El proyecto de biocombustibles en Chiapas: experiencias de los productores de piñón (*Jatropha curcas*) en el marco de la crisis rural”, *Estudios Sociales*, vol. 19, núm. 38, pp. 120-144.

Vázquez, Cosme

2017 “Desaparecen 20 km de vía y frenan proyecto de tren turístico Tapachula-Puerto Chiapas”, *El Sol de Chiapas*, 10 de abril, consultado el 15 de mayo de 2018, disponible en <<http://www.elsoldechiapas.com/nota.php?sec=1&id=20941>>.

Velasco, Manuel

2011 “Hice un recorrido por Puerto Chiapas”, Facebook, 24 de marzo, consultado el 25 de mayo de 2018, disponible en <<https://www.facebook.com/manuelvelascoc/posts/180182282027645>>.

Velázquez, Rogelio

2012 “Santiago el Pinar: ciudad rural, el embuste”, *Contra línea*, 16 de diciembre, consultado el 20 de mayo de 2019, disponible en <<https://www.contra-linea.com.mx/archivo-revista/2012/12/16/santiago-el-pinar-ciudad-rural-el-embuste/>>.

Victorio, Rafael

2016 “Abandonan Recinto Fiscalizado Estratégico”, *Cuarto Poder*, 20 de mayo, consultado el 22 de mayo de 2018, disponible en <<http://www.cuartopoder.mx/chiapas/abandonanrecintofiscalizadoestrategico/160951>>.

Victorio, Rafael

2019a “En riesgo exportación de plátano por bloqueo”, *Cuarto Poder*, 2 de febrero, p. B1.

Victorio, Rafael

2019b “Exigen quitar bloqueo hacia Puerto Chiapas”, *Cuarto Poder*, 2 de febrero, p. B10.

Victorio, Rafael

2019c “Migrantes deben ser enviados a albergues”, *Cuarto Poder*, 5 de febrero, p. B9.

Victorio, Rafael

2019d “Lamenta Coparmex desaparición de ZEE”, *Cuarto Poder*, 26 de abril, consultado el 30 de abril de 2019, disponible en <<http://www.cuartopoder.mx/chiapas/lamenta-coparmex-desaparicion-de-zee/283371/>>.

Videgaray, Luis

2017 “Precusores: Secretario de Relaciones Exteriores”, en SHCP (ed.), *Zonas económicas especiales: el gran proyecto de nación*, México, SHCP, p. 7.

Wallerstein, Immanuel Maurice

(1991) 1999 *Impensar las ciencias sociales: límites de los paradigmas decimonónicos*, México, Siglo XXI Editores.

Wang, Jisi

2004 “China’s changing role in Asia”, en Ryosei Kokubu y Jisi Wang (eds.), *The rise of China and a changing East Asian order*, Tokyo, Japan Center for International Exchange, pp. 3-21.

Weber, Max

(1905) 1988 *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Puebla, Premiá.

Zafra, Carlos Alberto

2017 “Planeación estratégica”, en SHCP (ed.), *Zonas económicas especiales: el gran proyecto de nación*, México, SHCP, pp. 25-29.

Zepeda, Beatriz, *et al.*

2018 *Guatemala: fronteras y mercados ilegales en la era de la globalización*,  
Guatemala, Flacso.



## Siglas y acrónimos

<b>AFDZEE</b>	Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales
<b>AI</b>	área de influencia
<b>ALADI</b>	Asociación Latinoamericana de Integración
<b>Banobras</b>	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
<b>Cafesca</b>	Cafés de Especialidad de Chiapas
<b>CBTPA</b>	Caribbean Basin Trade and Partnership Act
<b>CCE</b>	Consejo Coordinador Empresarial
<b>CDMX</b>	Ciudad de México
<b>Conapo</b>	Consejo Nacional de Población
<b>Coneval</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>Coparmex</b>	Confederación Patronal de la República Mexicana
<b>CRS</b>	ciudades rurales sustentables
<b>DOF</b>	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
<b>ENIGH</b>	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>Fordecyt</b>	Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación
<b>GATT</b>	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
<b>ICVF</b>	índice de calidad de vida física
<b>IDH</b>	índice de desarrollo humano
<b>IED</b>	inversión extranjera directa
<b>IM</b>	índice de marginación
<b>IMA</b>	índice de marginación absoluta
<b>IME</b>	industria maquiladora de exportación
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía



<b>INIFAP</b>	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
<b>IRS</b>	índice de rezago social
<b>ISR</b>	impuesto sobre la renta
<b>IVA</b>	impuesto al valor agregado
<b>LB</b>	línea de bienestar
<b>LBM</b>	línea de bienestar mínimo
<b>LGDS</b>	Ley general de desarrollo social
<b>MCS</b>	Módulo de Condiciones Socioeconómicas
<b>mdd</b>	millones de dólares
<b>mdp</b>	millones de pesos
<b>Morena</b>	Movimiento Regeneración Nacional
<b>MTTF</b>	Mercado de trabajo transfronterizo
<b>NBS</b>	National Bureau of Statistics of China
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OMC</b>	Organización Mundial de Comercio
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PIF</b>	Programa de Industrialización Fronteriza
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>Prodesis</b>	Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible
<b>Profepa</b>	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
<b>PYME</b>	Pequeñas y medianas empresas
<b>RFE</b>	Recinto Fiscalizado Estratégico
<b>Sagarpa</b>	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
<b>SCIAN</b>	Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SER</b>	Secretaría de Relaciones Exteriores
<b>TLCAN</b>	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
<b>TMEC</b>	Tratado México-Estados Unidos-Canadá

<b>TPP</b>	Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>ZAP</b>	Zonas de Atención Prioritaria
<b>ZEE</b>	Zonas Económicas Especiales
<b>ZEN</b>	Zona Económica Norte



## Acerca de los autores

### **Rigoberto Alfaro Argüello**

Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Chiapas. Maestro en Ciencias en Recursos Naturales y Desarrollo Rural, con especialización en el área de Conservación y Desarrollo Rural, por El Colegio de la Frontera Sur. Ingeniero Agrónomo en Producción Vegetal por la Universidad Autónoma de Chiapas.

### **Jorge Alberto López Arévalo**

Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Chiapas. Doctor en Economía Aplicada por la Universidad de Santiago de Compostela, España. Maestro en Economía por la Universidad de La Habana, Cuba. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

### **Julieta Martínez Cuero**

Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), unidad Lerma. Doctora y Maestra en Estudios Sociales, línea de Economía Social por la UAM, México. Licenciada en Economía por la UAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

### **Óscar Peláez Herreros**

Profesor-Investigador de El Colegio de la Frontera Norte, sede Tijuana. Doctor en Economía por la Universidad de Cantabria, España. Maestro en Técnicas Actuales de Estadística Aplicada por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de Madrid, España. Licenciado en Economía por la Universidad de Cantabria. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

*Como un suspiro al viento:  
la Zona Económica Especial de Puerto Chiapas  
y otros intentos de desarrollo imposible*  
se terminó de imprimir el 20 de noviembre de 2020.

Impresión y encuadernación  
Offset Rebosán S. A. de C. V.  
Acueducto No. 115, Col. Huipulco.  
Alcaldía Tlalpan. C. P. 14370, Ciudad de México

Edición realizada a cargo del  
Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial.

Corrección de estilo, diseño, formación,  
revisión de pruebas y cuidado de la edición  
Doble Acento S. A. de C. V.  
[www.dobleacento.com.mx](http://www.dobleacento.com.mx)

El tiraje consta de 500 ejemplares.

El proyecto de zonas económicas especiales (ZEE) fue promovido durante el sexenio 2012-2018 con el objetivo de impulsar el crecimiento económico sostenible en las regiones del país con mayores rezagos en desarrollo social. Este libro analiza las principales características de esa estrategia, identificando deficiencias que, en última instancia, no favorecieron su continuidad.

Para ello, atiende a la propuesta de ZEE en su conjunto, pero presta especial atención al caso de Puerto Chiapas. De esta manera profundiza en el conocimiento de los inconvenientes surgidos al tratar de poner en práctica el proyecto.

Además, resalta que la experiencia de la ZEE de Puerto Chiapas se asemeja a intentos previos de inducir cambios estructurales en la región; comparte características en su diseño e implementación que abocan a un mismo resultado. A partir de ello, revisa otras propuestas, como la planta de biodiésel en Tapachula o el proyecto de ciudades rurales sustentables.

En conjunto, el libro ofrece una visión amplia de los problemas vinculados a la falta de desarrollo y a la aplicación de políticas públicas en el sureste de México, específicamente en Chiapas, a partir de la información generada por el proyecto de investigación *Región Transfronteriza México-Guatemala: dimensión regional y bases para su desarrollo integral (primera fase, 2017-2018)*.

