



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Desarrollo Regional: La Creación de Zonas Económicas especiales en el país

Lic. Paulina Lomelí García



2015



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Índice

I.- Introducción	1
II.- Justificación	2
III.- Objetivo	3
IV.- Planteamiento y delimitación del problema	3
V.- Marco teórico y conceptual de referencia	5
VI.- Formulación de la hipótesis	9
VII.- Pruebas empíricas y cualitativas de la hipótesis.	9
VIII.- Conclusiones y nueva agenda de investigación	31
IX.- Bibliografía	33



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

I.- Introducción

Sin duda, ha habido muchas críticas a la propuesta del Ejecutivo respecto al establecimiento de las zonas especiales en el país, consideradas como áreas en dónde se pretende crear privilegios bajo el riesgo de convertirse en “elefantes blancos” en vez de ser *zonas con un entorno de negocios excepcional para atraer la inversiones y generar empleos de calidad, facultando a las dependencias de la Administración Pública Federal para establecer programas y políticas públicas especiales*, como ha asegurado el Gobierno Federal.

Sin embargo, antes de emitir un juicio es importante analizar la situación de estas zonas y su potencial, de acuerdo a su vocación productiva, porque es indiscutible que debe impulsarse una estrategia para cerrar brechas, creando polos de desarrollo, en las zonas de Puerto Chiapas, Puerto Lázaro Cárdenas, y el corredor Transísmico, que abarcan los estados de Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Michoacán; así como los estados de Yucatán, Quintana Roo, Campeche, y Tabasco.

La presente investigación tiene una metodología descriptiva, tanto cualitativa como cuantitativa, para la cual se utilizaron datos del INEGI, del Banco Mundial, la Encuesta Nacional De Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública, CONEVAL, etc, con los datos más recientes.

El desarrollo de la investigación sigue el siguiente orden: En la primera sección se describen las características socioeconómicas (población, crecimiento y vocación productiva, pobreza, educación y seguridad), de los estados en donde se contempla establecer a las Zonas Económicas Especiales; a continuación se explica la estrategia seguida por el Gobierno y el vuelco que se da con el establecimiento de las Zonas Económicas Especiales; posteriormente se señalan los retos que existen en esos estados para mejorar el clima de negocios; después, se citan los sectores estratégicos y las principales actividades en los estados beneficiarios de las ZEE's; asimismo, a continuación se dan propuestas y por último se encuentran las conclusiones y la nueva agenda de investigación.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

II. Justificación de la realización de la investigación

México es un país de contrastes en donde existen brechas muy marcadas en cuanto al crecimiento de los estados y regiones. En particular, los estados del sur han quedado rezagados y las condiciones sociales se han tornado más adversas, retroalimentadas por una política social con un enfoque más asistencialista y no diseñada para impulsar sus vocaciones productivas. En ese sentido, el surgimiento de Zonas Económicas Especiales en el país ofrece una oportunidad para variar dicho enfoque asistencialista, “volteando a ver al sur” y el análisis de esta estrategia cobra mayor importancia desde el momento que rompe con una estructura inercial que profundizaba las brechas en los indicadores socioeconómicos, por ello es necesario contribuir al debate en torno a este tema, realizando este estudio.

Los beneficios esperados de esta investigación son los siguientes:

- Contar con un panorama general respecto a lo que se espera con la creación de las Zonas Económicas Especiales (ZEEs).
- Brindar un diagnóstico del desempeño socioeconómico de los estados beneficiarios.
- Proporcionar un insumo para contribuir a la discusión del alcance de esta estrategia.
- Dar advertencias para evitar que se desvirtúe el fin que se persigue.
- Recomendar algunas acciones para obtener los resultados deseados.

La relevancia social consiste en que el estudio de las ZEEs dará luz sobre si esta estrategia es la efectiva para romper con la idea de que el sur siempre se encontrará rezagado, para abrir paso a una nueva visión de estas regiones basada en la competitividad, integración a las cadenas globales de valor, mejores empleos y mayor bienestar social.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

III. Objetivo

El objetivo de este estudio es analizar la estrategia recién propuesta por el Ejecutivo, sobre la creación de Zonas Económicas Especiales, a fin de conocer con mayor profundidad el alcance de este proyecto y de señalar algunas propuestas. Sin duda, el propósito es dejar en claro que los estados del sur necesitan ser impulsados con base en sus vocaciones productivas y esta estrategia parece ser un instrumento que puede dar resultado si se crean las condiciones favorables que den certidumbre y garanticen la transparencia.

Se busca que el resultado final es que esta investigación proporcione los elementos suficientes para evaluar, si esta estrategia es la adecuada para superar la brecha en el nivel de desarrollo entre los estados del norte y los del sur del país y se señale además bajo qué condiciones tendrá éxito.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

El desarrollo regional en nuestro país tiene distintas aristas porque debe su origen a profundas desigualdades territoriales, no tanto como una expresión de orden físico sino como resultado de diferencias de tipo social y económico que prevalecen en nuestro país.

El resultado de ello es un desarrollo regional asimétrico, desigual, desarticulado, contrastado y polarizado; no sólo por el abandono al campo, del que ya hicimos referencia, sino por el hecho de que la inversión pública quedó orientada hacia los sectores económicos que se consideraban más estratégicos para así detonar el crecimiento.

El experto en desarrollo regional, Ángel Bassols Batalla, señala que a finales del siglo XX existían tres grandes macro regiones (Norte, Centro y Sur), las cuales se integraban por las distintas entidades federativas que componían al país y en el interior de dichas entidades propuso una división compuesta por 154 regiones medias, las cuales –señalaba el mismo



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

autor- incluían unos mil distritos y comarcas diferentes, así como más de 2,400 municipios, tres mil subregiones y cinco mil áreas o microrregiones.¹



Mapa 1. Las tres grandes macroregiones.

El grado de polarización en el ingreso, en México, es muy marcada ya que hoy es posible encontrar municipios con un ingreso corriente total per cápita (ICTPC) mensual, de 5,119.45 pesos como San Nicolás de los Garza, N.L., y otros de 523 pesos como Chenalhó, Chis.²

Es por ello, que en la presente investigación se analizará si la estrategia que ha propuesto el Ejecutivo es ideal para cerrar las brechas socioeconómicas que han prevalecido y agudizado en el país, con la intención de realizar propuestas que fortalezcan esta estrategia.

Las preguntas que se intentarán contestar por medio de esta investigación son las siguientes:

¿En qué consiste el planteamiento del establecimiento de las Zonas Económicas Especiales?

¹ Bassols Batalla, Ángel. “Regionalización geoeconómica a finales del siglo XX”, en *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. IV, Núm. 10, septiembre-diciembre de 1997, pp. 67-77. Departamento de Geografía y ordenamiento Territorial de la Universidad de Guadalajara, p. 76.

² Ver en CONEVAL. *Medición de la pobreza*, dentro del apartado de “Ingreso corriente total per cápita (ICTPC) mensual”. En donde se identifica el promedio por municipio (a pesos de agosto de 2010), México, 2010. En <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

¿Qué estados serán beneficiados y qué características socioeconómicas presentan?

¿Cuál es el clima de negocios en esos estados?

¿Qué tipo de proyectos se pretende impulsar?

¿Cuáles son algunas propuestas para que funcione esta estrategia?

El enfoque será cualitativo y cuantitativo, utilizando los últimos datos del INEGI, la Secretaría de Economía, respecto a este tema.

IV. Marco teórico

México es un país con un territorio diverso tanto económica como socialmente hablando, y en cuanto al tipo de naturaleza por región y población. Empezar la identificación de las diferentes regiones que se han conformado en dicho territorio, no es ni ha sido cosa sencilla, aunque muchos han sido los intentos en llevarla a cabo,³ sobre todo porque no existe una correspondencia exacta entre las regiones y cualquiera de las delimitaciones político-administrativas que existen en el país, sea estatal o municipal, si bien es cierto se han efectuado propuestas que han buscado empatarlas.⁴

³ Podemos nombrar, entre otros ensayos, la obra editada por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, *Treinta años de investigación económica regional. El pensamiento y la obra del geógrafo Angel Bassols Batalla*, obra compiladora del especialista que se publicó en México en 1990 por Javier Delgadillo Macías y Felipe Torres Torres; el propio texto de Bassols B., Angel. *México, formación de regiones económicas. Influencias, factores y sistemas*. México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 1992; así como los artículos de Unikel, Luis. “Políticas de desarrollo regional en México”, en *Demografía y Economía* IX:2, El Colegio de México, 1975, México, pp. 143-181, y de García Moctezuma, Francisco. “La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)”, publicado en *Investigaciones Geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, Núm. 71, 2010, pp. 102-121; entre otros artículos y textos más.

⁴ El concepto de región ha provocado controversia en la literatura. Algunos autores han procurado distinguir entre regiones administrativas, regiones económicas basadas en un área urbana particular, y regiones homogéneas de acuerdo con la naturaleza de la economía y sus problemas [...] *El tipo de definición de región que se use depende, en gran parte, del fin para el cual sea requerido* (subrayado mío). Los planificadores físicos, por ejemplo, pueden encontrar necesario utilizar un concepto de región diferente al de los economistas. *El propósito de las divisiones regionales es facilitar el análisis de la más importante de sus diferencias. Esto implica entonces, que una división regional es, en mayor o menor grado, arbitraria o convencional* (el subrayado también es mío) Por una parte, las regiones no deben ser tan grandes como para ocultar las diferencias que son precisamente las que se desean ilustrar; pero por otra, su número debe ser lo bastante pequeño como para permitir establecer comparaciones interregionales y una adecuada coordinación



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Las condicionantes que enfrentan las distintas regiones del país han determinado que al aprovechar de una forma u otra sus atributos, se hayan generado brechas y desigualdades. La escasez o abundancia de recursos naturales, las distancias a los centros de producción y distribución, así como las características y componentes de la población de nuestro país, han dado como resultado una gran diversidad económica y social; sin embargo, los estados del sureste necesitan un cambio de estrategia ya que el asistencialismo ha mermado su capacidad productiva dado que se han hecho muy dependientes de la política social clientelar y hoy se viven consecuencias de rezago social que es necesario revertir. En ese sentido, la creación de Zonas Económicas Especiales brinda una oportunidad de cambio de estrategia, la cual podría detonar el desarrollo en esas regiones.

Origen de las diferencias regionales en el país

En términos sintéticos y desde un punto de vista histórico, como afirma Luis Unikel, las desigualdades regionales y el patrón de asentamientos humanos que existe en México, se empezó a gestar desde la época colonial.⁵ No niega el mismo autor que factores de orden geográfico y de tipo histórico sean los causantes de las disparidades regionales, pero le atribuye la principal razón a los factores de la producción y sobre todo a la apropiación de los recursos productivos, así como a las instituciones y las relaciones sociales y políticas que se derivan de ellas, como los factores que explican en mayor medida el esquema de ocupación del territorio,⁶ que ha dado como resultado regiones muy dispares entre ellas, así como desiguales y diferenciadas. Entendiendo la ocupación del territorio como el proceso que permite tomar posesión física de él para desarrollar una determinada actividad productiva o de cualquier otra índole, relacionada con la existencia concreta de un grupo social en el tiempo y el espacio geográfico.⁷ No cabe duda los distintos enfoques, actividades, maneras y grupos sociales que han intervenido en el proceso de ocupación del territorio es lo que ha generado la diversidad regional que contemplamos en la actualidad.

de las políticas prioritarias de cada región. Cif. en SEDESOL (2000), *Glosario de términos de desarrollo urbano*, México, p. 94.

⁵ Unikel, Luis. Op. Cit., p. 152.

⁶ *Ibid*, p. 144.

⁷ Cif. en SEDESOL (2000), p. 69.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Un momento crucial para este proceso de ocupación, es el periodo denominado “Milagro Mexicano”, mismo que va de 1940 a 1970; dentro del cual, se observa que a pesar de la continua entrada de divisas producto del comercio exterior, la Nación estableció como prioridad el respaldo a la banca y el fomento a la inversión industrial, propiciando con ello un refuerzo en los esquemas de planeación sectorial y de desarrollo urbano para el país, por encima de la planeación y del desarrollo regional. El sector público fortaleció con mucho esta política, dada su pretensión de beneficiar a la mayor parte de la población, sabida la gran dispersión de la población rural y la alta densidad demográfica de la población urbana, por lo que gran parte de sus acciones e inversiones fueron canalizadas a las ciudades del país, dejando en abierto abandono las actividades del campo.⁸ De hecho, el ascenso industrial y urbano que observa la nación desde los años 30, provoca que la población campesina vaya perdiendo peso en forma paulatina dentro de sociedad mexicana, y que al día de hoy represente menos de la cuarta parte de la población total.⁹ El problema de un campo desatendido es no sólo escasez de población, sino también de pobreza. Esto se puede constatar en aquellas entidades federativas del país en las que abunda la población rural, ya que constituyen las entidades federativas más pobres del país o con mayor rezago económico y social; y al revés, las entidades federativas donde menos población rural existe, tienden a concentrar menos pobreza y menor rezago económico y social, como podrá verse en las siguientes páginas.

Para comenzar, a continuación se proporciona una definición de zona económica especial, para entrar de lleno en el tema.

Zonas económicas especiales

En general, El doctor René Villarreal, premio nacional de Economía, define las ZEE como “*un área geográficamente delimitada, con una administración única que ofrece beneficios*”

⁸ Rionda Ramírez, Jorge I (2008a). *Desarrollo regional y urbano en la reestructuración económica de México, 1980 - 2006* (panorama del programa de investigación nacional en materia de economía regional en México), 241 p., Guanajuato, Gto; 21 de mayo, pp. 8-9.

⁹ Según el *XIII Censo Nacional de Población y Vivienda de INEGI 2010*, la población urbana correspondía al 77.8% de la población, siendo el 22.2% restante, población rural. Ver el enlace http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

a las empresas que se instalan dentro de ella y que opera bajo esquemas e incentivos económicos preferenciales respecto al resto del país. Cuenta con: área especial de aduanas (zonas francas), procedimientos simplificados, sistemas de logística ágiles e incentivos fiscales y financieros”.

En las últimas tres décadas, a partir de las reformas impulsadas por el Presidente de China, Deng Xiaoping, para modernizar a ese país, China ha alcanzado un crecimiento económico alto (entre 10 y 7%) y el establecimiento de Zonas Económicas Especiales (ZEEs) en la región sureste de ese país (impulsadas a través de *clústers*, que generan economías de aglomeración) ha contribuido en ello, debido a la fuerte atracción de la inversión nacional y extranjera (Villarreal, René 2015).

La experiencia internacional de las Zonas Económicas Especiales, pueden ser resumidas en los siguientes puntos¹⁰:

- Políticas fiscal, financiera, comercial, administrativa y regulatoria, preferenciales.
- Intervención del Estado como promotor y facilitador del desarrollo, con visión de mediano y largo plazos.
- Desregulación.
- Política de fortalecimiento e integración de las cadenas de valor a nivel global.
- Mayor inversión pública y privada (nacional y extranjera)
- Inversión en capital humano para competir
- Aprendizaje e intercambio tecnológico.
- Mayor inversión en infraestructura.

Todos estos elementos ayudaron a que estas zonas tuvieran un éxito comercial sin precedentes y en ese sentido, las ZEEs establecidas por el Gobierno de México, sí presentan una oportunidad de desarrollo regional.

¹⁰ <http://www.dineroenimagen.com/2015-01-13/49149>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

VI. Formulación de la hipótesis

El establecimiento de Zonas Económicas Especiales en México, podrá ayudar a cerrar las brechas en los niveles de desarrollo entre los estados del norte y los del sur, siempre y cuando se contemplen medidas para brindar un mejor clima de negocios, en la creación de empresas, así como su permanencia e inserción en los mercados globales.

VII. Pruebas empíricas y cualitativas de la hipótesis

Características socioeconómicas de los estados que conforman las ZEEs. (nivel de rezago en el ingreso, seguridad e indicadores sociales).

El total de población en estos nueve estados, en donde se espera que se dé una derrama económica con el establecimiento de las ZEEs suma 32.2 millones de habitantes, cifra que representa el 26.84% respecto a la población nacional; además del total de desempleados en el país, estos estados concentran el 19.4% de personas en esta situación. En la siguiente tabla se muestran de forma desagregada estas variables.

- Población

Estados de la República	POBLACION TOTAL		Población menor de 15 años		Población de 15 años y mas		Desocupados	
	Total del Estado	% del Total nacional	Total del Estado	% del Total nacional	Total del Estado	% del Total nacional	Total del Estado	% del Total nacional
	Total del país	120,205,174	100%	32,684,888	100%	87,520,286	100%	2,284,602
Campeche	899,358	0.75%	252,767	0.77%	646,591	0.74%	10,261	0.45%
Chiapas	5,211,739	4.34%	1,802,072	5.51%	3,409,667	3.90%	53,647	2.35%
Guerrero	3,554,993	2.96%	1,109,302	3.39%	2,445,691	2.79%	30,102	1.32%
Oaxaca	3,996,200	3.32%	1,163,399	3.56%	2,832,801	3.24%	43,569	1.91%
Quintana Roo	1,546,886	1.29%	427,266	1.31%	1,119,620	1.28%	34,836	1.52%
Tabasco	2,368,708	1.97%	668,160	2.04%	1,700,548	1.94%	61,012	2.67%
Veracruz	8,009,118	6.66%	2,131,660	6.52%	5,877,458	6.72%	106,910	4.68%
Yucatán	2,101,859	1.75%	537,438	1.64%	1,564,421	1.79%	25,378	1.11%
Michoacán	4,576,380	3.81%	1,296,317	3.97%	3,280,063	3.75%	77,678	3.40%
sumas	32,265,241	26.84	9,388,381	28.7	22,876,860	26.14	443,393	19.41

Fuente: Proméxico: [http://mim.promexico.gob.mx/wb/mim/seleccion de indicadores](http://mim.promexico.gob.mx/wb/mim/seleccion%20de%20indicadores)



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- Crecimiento económico y vocación productiva.

Respecto al crecimiento económico, según el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal, Campeche, Chiapas, Michoacán, Tabasco y Veracruz tuvieron un desempeño negativo o nulo, lo cual puede revertirse si se impulsan proyectos de inversión hacia estos estados, de acuerdo a su vocación productiva.

Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal Durante el segundo trimestre de 2015.

Estado	Variación % respecto al trimestre previo	Variación % respecto al mismo trimestre de 2014
Campeche	(-) 3.5	(-) 8.4
Chiapas	1.8	(-) 2.1
Guerrero	2.9	3.8
Michoacán	1.5	(-) 2.0
Oaxaca	0.5	0.8
Quintana Roo	2.8	6.4
Tabasco	(-) 0.3	(-) 1.7
Veracruz	0	0
Yucatán	2.1	5.2

Fuente: INEGI.

- Niveles de pobreza.

Respecto a los niveles de pobreza, en estos estados se encuentra concentrada el 35% de la población en condiciones de pobreza y el 55% de los que están en pobreza



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

extrema.

Entidad federativa	Pobreza		Miles de personas	Pobreza extrema		Miles de personas
	2012	2014	2014	2012	2014	2014
Campeche	44.7	43.6	391.0	10.4	11.1	99.2
Chiapas	74.7	76.2	3,961.0	32.2	31.8	1,654.4
Guerrero	69.7	65.2	2,315.4	31.7	24.5	868.1
Michoacán	54.4	59.2	2,708.6	14.4	14.0	641.9
Oaxaca	61.9	66.8	2,662.7	23.3	28.3	1,130.3
Quintana Roo	38.8	35.9	553.0	8.4	7.0	107.6
Tabasco	49.7	49.6	1,169.8	14.3	11.0	260.3
Veracruz	52.6	58.0	4,634.2	14.3	17.2	1,370.5
Yucatán	48.9	45.9	957.9	9.8	10.7	223.2
Estados Unidos Mexicanos	45.5	46.2	55,341.6	9.8	9.5	11,442.3

Fuente: CONEVAL

- Rezago educativo.

El promedio de años de estudio de las personas a nivel nacional es de 9.2 y lo que se observa en el siguiente cuadro es que sólo Quintana Roo supera esa cifra; mientras que la tasa de analfabetismo a nivel nacional es de 5.2 y los estados analizados muestran niveles más preocupantes ya que Oaxaca y Chiapas reportan una tasa de analfabetismo de 15.7% y 13.3% respectivamente.

Entidad	Años de escolaridad	Tasa de analfabetismo
Campeche	9.2	6.0
Chiapas	7.3	13.3
Guerrero	7.8	12.2
Michoacán	7.9	7.3
Oaxaca	7.5	15.7
Quintana Roo	9.7	2.9



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Tabasco	9.2	7.7
Veracruz	8.2	8.9
Yucatán	8.8	7.6

Fuente: Tercer Informe de Gobierno, 2015.

- Seguridad

Un aspecto que hay que destacar es que el porcentaje de la población de estas entidades que las percibe inseguras, exceptuando Yucatán, es muy alto y esto contribuye a ahuyentar la inversión y a minar la actividad productiva, por ello, es importante que junto a un proyecto económico se garantice la seguridad nacional para dar certidumbre a la población. Sin Estado de Derecho es imposible la viabilidad de cualquier proyecto productivo. A continuación se muestra una tabla con los delitos más frecuentes y posteriormente otra tabla referente al grado de percepción de inseguridad por estado.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Listado de los tres delitos más frecuentes por Entidad Federativa en 2014

Entidad	1era más frecuente	2da más frecuente	3ra más frecuente
Campeche	Extorsión	Amenazas	Fraude
Chiapas	Extorsión	Robo o asalto en calle y transporte público	Amenazas
Guerrero	Extorsión	Robo o asalto en calle y transporte público	Fraude
Michoacán	Extorsión	Robo o asalto en calle y transporte público	Robo parcial de vehículos
Oaxaca	Amenazas	Robo o asalto en calle y transporte público	Extorsión
Quintana Roo	Extorsión	Robo o asalto en calle y transporte público	Fraude
Tabasco	Robo o asalto en calle y transporte público	Extorsión	Robo en una forma distinta a las anteriores
Veracruz	Extorsión	Robo o asalto en calle y transporte público	Fraude
Yucatán	Extorsión	Robo en una forma distinta a las anteriores	Fraude

Fuente: Encuesta Nacional De Victimización Y Percepción Sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Percepción de inseguridad

Entidad	(% de la población que opina que su entidad es insegura)
Campeche	53.7
Chiapas	54.6
Guerrero	86.8
Michoacán	79.8
Oaxaca	77.7
Quintana Roo	61
Tabasco	88.9
Veracruz	80.5
Yucatán	33.8

Fuente: Encuesta Nacional De Victimización Y Percepción Sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015

Estrategia propuesta por el Gobierno Federal.

Dependiendo del vigor con el que se hayan impulsado las regiones, el Estado mexicano ha emprendido diversas estrategias a lo largo de la historia que han buscado favorecer la planeación del desarrollo del país, muy particularmente después del denominado “Milagro Mexicano”, con el propósito de impulsar un determinado sector económico y/o social, o bien, para detonar el desarrollo regional mediante el impulso de una actividad clave o bien para hacer converger a diferentes regiones del país en un esfuerzo en común. Sin embargo, muchos de estos intentos se han visto encuadrados por problemas de diverso orden que incluyen la inconsistencia en la toma de decisiones, la duplicidad de funciones y la falta de continuidad en las políticas instrumentadas, ya sea por la ocurrencia de cambios o sea por recortes presupuestarios. Es indiscutible que tales estrategias o políticas públicas instrumentadas tienen su contexto en los respectivos periodos de gobierno, cada uno de los



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

cuales ha impuesto su tinte particular en las decisiones económicas, políticas y sociales llevadas a cabo durante las etapas en que les tocó actuar.¹¹

En la siguiente tabla se distinguen las directrices que han tomado las diferentes políticas públicas que han incidido en la planeación del desarrollo y su impacto en las diferentes regiones del país, a través del tiempo.

Tipos de planeación / Años	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Planeación económica	[Shaded]						
Planeación regional		[Shaded]					
Planeación urbana				[Shaded]			
Planeación ambiental					[Shaded]		
Ordenamiento del territorio						[Shaded]	

FUENTE: García Moctezuma, Francisco. *Op. cit.*, p. 120 (incluye adaptaciones a la propuesta).

Del sexenio instaurado en 1940 al que concluye en 2006, Francisco García Moctezuma identifica la aparición de seis diferentes modelos que impulsan la economía del país, asociados sin duda a la dinámica interior y exterior del país; así como once diferentes periodos de gobierno sexenal en el que se suceden un promedio de 268 políticas públicas y acciones adicionales de gobierno, figurando con un mayor número las de tipo sectorial pues se identifican 127 de éstas, para las de tipo territorial 92 y las generales sólo 49.¹²

¿Cuál es el resultado de todas estas acciones y cuáles son las nuevas acciones que se han impulsado para enfrentar las disparidades regionales del país?

Si bien se reconoce que no son pocas las políticas y las acciones que se mencionan y que algunas sólo se engloban, no puede mencionarse que hayan logrado generar el impacto deseado de disminuir las desigualdades en términos sociales y económicos. Antes y muchos aspectos de este tipo se han mantenido, y quizás agudizado, situación que tiene su expresión territorial en términos muy generales mediante un Norte relativamente

¹¹ García Moctezuma, Francisco. *Op. cit.*, p. 102.

¹² *Ibid*, pp. 105-119.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

homogéneo aunque árido, pero pujante, un Centro más bien mixto, en casi todas las variables a considerar (sociales, económicas y de orden físico), y un Sur con muchos recursos, especialmente hidráulicos, pero rezagado, sin negar que existen áreas en esta última macro región con índices de marginación muy bajos y en la del Norte con índices de marginación más bien elevados;¹³ tal es el caso del nortero estado de Chihuahua, entidad que ostenta un índice marginación bajo, pero que concentra a la región de la Tarahumara con municipios como Batopilas con un índice de marginación muy alto (3.947) y por el contrario, estados del sur como Chiapas, que ostentan el segundo lugar en importancia con un índice de marginación muy alto, pero que aloja a municipios como la capital, Tuxtla Gutiérrez, con un índice de marginación muy bajo (-1.345).¹⁴ No hay reglas para la desigualdad territorial, social y económica que padece nuestro país.

Por su puesto, el tipo de región o regiones que han resultado del proceso de planeación del desarrollo nacional, parte del fin para el cual se han requerido dichas regiones, como se dijo líneas atrás. Esto lo sostiene también el geógrafo Angel Bassols al destacar la existencia de dos tipos de regiones económicas en el país: 1) las regiones económicas reales, que se identifican sobre una base municipal y que en ocasiones abarcan partes de una entidad federativa, y 2) regiones económicas para fines de planeación que siempre respetan los límites prefijados (los subrayados son míos).¹⁵ Lo cierto es que los resultados de toda esta dinámica planificadora y lo que en esencia podría ocurrir con las ZEEs también, es que se

¹³ El índice de marginación creado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), es una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas. Dicho índice considera cuatro dimensiones estructurales de la marginación; identifica nueve formas de exclusión y mide su intensidad espacial como porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas. En Bustos, Alfredo. "Niveles de marginación, una estrategia multivariada de clasificación", en *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, Vol. 2 Num.1, enero-abril de 2011.

¹⁴ En CONAPO (2011). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*, México. Ver en [http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indices de Marginacion 2010 por entidad federativa y municipi](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indices%20de%20Marginacion%202010%20por%20entidad%20federativa%20y%20municipi)

¹⁵ Bassols Batalla, Ángel. *México, formación de regiones. Influencias, factores y sistemas*. IIE-UNAM, México, 625 p., 1983, p. 23.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

de paso a regiones polarizadas.¹⁶ En virtud de que éstas se definen como el espacio heterogéneo en el cual las diversas partes (área beneficiada y polo de desarrollo) son complementarias y mantienen entre sí - y especialmente con los polos dominantes del país (capital Federal, polos regionales de desarrollo, etc.)- un mayor intercambio que con la región vecina. Se trata, en definitiva, de un lugar de intercambio de bienes y de servicios. En palabras de Francois Perroux, una región polarizada es un área donde existen, a la vez que conviven, dos rasgos contrarios, contrastados y asimétricos.¹⁷

Cabe reconocer que esta actividad planificadora ocurrida en el país y sus resultados, se dieron en medio de diversas reformas a la constitución y a las leyes en la materia, como las referidas en lo relativo a asentamientos humanos de 1983 y 1993, así como el fin del reparto agrario que implicó la nueva ley agraria de 1992; además de una agitada dinámica económica interior y exterior, con todo y variadas crisis. El abandono por parte del Estado de algunas atribuciones, sobre todo en materia de desarrollo urbano, motiva que se articulan los objetivos de la política social con los de las escasas atribuciones que aún quedaban en materia de desarrollo territorial y urbano con miras a enfrentar los desafíos de la pobreza y la expansión urbana desmedida.¹⁸ Una propuesta de este tipo fueron las llamadas microrregiones, las cuales tocaban rasgos de la población según su situación socioeconómica como la exclusión, la desigualdad y la pobreza.¹⁹

¹⁶ La planeación en México, de 1946 (bajo la influencia de la CEPAL) a los años 70 aproximadamente, tiene un abierto enfoque de fomento por sectores económicos. *Ajenas al territorio* (subrayado mío), las decisiones se dan respecto a las actividades que se suponen estratégicas para incentivar el desarrollo nacional. El efecto en el territorio es una organización no propicia a las potencialidades locales, como de sus necesidades, donde por fomento inducido existen importantes *polos de desarrollo* (subrayado también mío), y por efecto, de población. En Rionda Ramírez, Jorge I. (2008b) “La economía regional en México: antecedentes”, en *El Cotidiano*, núm. 151, septiembre-octubre, pp. 103-106, UAM-Azcapotzalco, México.

¹⁷ Ibid, p. 105.

¹⁸ Rionda Ramírez, Jorge (2008), p. 16.

¹⁹ Ibid, p. 31. Una microrregión estaba conformada por uno o varios municipios que tenían en común, además de la marginación, otros factores como el étnico o el lingüístico (zonas indígenas), determinada vocación productiva (zonas cafetaleras, etc.) y el factor geográfico o climático (desierto, selva, sierra), entre otros. En Sedesol-Transparencia Mexicana. *Manual microrregiones. Presentación*, octubre de 2004, México, p. 14.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

En realidad, no puede hablarse de una vigorosa política nacional, ni de un genuino impulso al diseño de estrategias y programas de desarrollo regional, por lo que esto ha traído como consecuencia la desarticulación de los esfuerzos de las instancias de gobierno para hacer una eficiente y efectiva programación de los recursos en favor de las regiones. Tampoco existen marcos jurídicos ni administrativos que permitan que ciertos instrumentos como los fideicomisos y fondos creados para la planeación del desarrollo regional operen adecuadamente.²⁰

Zonas Económicas Especiales

La reciente presentación de la iniciativa de ley federal de Zonas Económicas Especiales (ZEE) en el estado de Chiapas por parte del actual presidente Enrique Peña Nieto, viene a darle continuidad a esa política planificadora del desarrollo en nuestro país y confirma la tendencia en materia de desarrollo regional que trata de apostarle a un enfoque de desarrollo polarizado e inductor, pues aunque tiene como objetivo impulsar el desarrollo en el sur del país mediante la atracción de inversiones en sectores altamente productivos y generadores de empleo, no siempre se cumple con las expectativas generadas y cuando mucho sólo han sido algunos reducidos territorios los que reciben el beneficio del desarrollo.

Cabe señalar que para su concepción, la ley federal de Zonas Económicas Especiales contó con la colaboración y asesoría del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial (BM) y de la Universidad de Harvard. En caso de aprobarse dicha ley, tres de ellas se instaurarán de inicio:

1. El Corredor Industrial Inter-Oceánico, en el Istmo de Tehuantepec, que pretendidamente conectará el Golfo de México con el Océano Pacífico que incluye a los municipios de Coatzacoalcos y Minatitlán en el estado de Veracruz y al de Salina Cruz en el de Oaxaca.
2. La zona de los municipios de Michoacán y Guerrero que colindan con el Puerto de Lázaro Cárdenas.

²⁰ SEDATU. *PNDU 2014-2018*, p 60.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

3. Puerto de Chiapas como Zona Económica Especial.

Cada zona será creada por decreto del Ejecutivo federal y se espera que con la creación de estas zonas se generen 115,000 empleos directos de calidad en los próximos 10 años, según datos liberados por la Presidencia de la República. Asimismo, la misma fuente informó que se prevén obras de infraestructura (gasoductos, ferrocarriles, carreteras, aeropuertos, puertos y de logística) con una inversión cercana a los 115,000 millones de pesos.²¹

Ventajas que se ofrecen a los inversionistas que participen en alguna ZEE	Elementos que aseguran la viabilidad de las ZEEs como instrumentos de desarrollo
Financiamiento a través de la Banca de Desarrollo y beneficios fiscales directos que abarcan inversión y empleo.	Proyecto de mediano y largo plazo, que pretende ser transexenal, por lo que está enfocado a ofrecer certeza a los inversionistas.
Régimen aduanero especial, facilidades adicionales al comercio exterior y marco regulatorio que agilice la apertura de empresas.	Ventanilla única para todos los trámites de gobierno, a manera de una sola jurisdicción dentro de la ZEE.
Apoyos a la capacitación laboral y a los procesos de innovación tecnológica.	Mecanismos que aseguren la transparencia.
Infraestructura suficiente y competitiva que asegure el abasto de energía y conectividad logística con el país y mercados internacionales.	Convenios de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.
Moderna planeación urbana y desarrollo ordenado de viviendas.	Instrumentos de planeación y ejecución acordes a las mejores prácticas internacionales, además, cada zona será delimitada y tendrá su plan de desarrollo.

²¹ Redacción de El Economista, "Peña Nieto presenta iniciativa de Zonas Económicas Especiales", en *El Economista*, Septiembre 29 de 2015. Ver en <http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/09/29/peña-nieto-presenta-iniciativa-zonas-economicas-especiales>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Fuente: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/09/29/pena-nieto-presenta-iniciativa-zonas-economicas-especiales>

En la formulación de la iniciativa mucho ha insistido la SHCP en que lo que se pretende es “ir más allá de un modelo de combate a la pobreza basado fundamentalmente en el asistencialismo a un modelo de combate a la pobreza a través del crecimiento económico y de la productividad”.²² Sin embargo, Kristobal Meléndez, investigador del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) advierte que, además de que Puerto Chiapas no cumple con criterios de población; Lázaro Cárdenas, Coatzacoalcos y Salina Cruz tienen un ingreso per cápita superior al nacional, cuando uno de los objetivos es impulsar el desarrollo industrial de estas regiones por su rezago social. Afirma el mismo especialista que el fundamento de las primeras ZEE’s no está muy claro, ya que los municipios colindantes a los municipios donde se ubican estas localidades cuentan con niveles de pobreza extrema y moderada más altos, en comparación con aquellos municipios donde se ubican Lázaro Cárdenas, Coatzacoalcos y Salina Cruz, cuyo ingreso per cápita es superior al nacional y por ello, existen muchas posibilidades de que se dé un aumento en la migración. Esto requerirá una debida planeación por parte de los gobiernos estatales, alerta el especialista.²³

En especial, el proyecto del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (de Salina Cruz, Oaxaca a Coatzacoalcos, Veracruz) contempla una inversión inicial de 4,343 millones de pesos para 2016 y el proyecto constará de 3 etapas para extender la infraestructura portuaria, ferroviaria, carretera y aeroportuaria. Todo ello con la finalidad de aprovechar la ventaja estratégica de la menor distancia en nuestro país entre el Atlántico y el Pacífico²⁴.

²² *El Economista*, Septiembre 29 de 2015.

²³ En Coatzacoalcos, el ingreso per cápita es de 5,046 pesos; en Salina Cruz de 6,137 y en ciudad Lázaro Cárdenas de 4,277. Las tres localidades están por arriba del nivel nacional, que es de 3,459 pesos, según detalla análisis del CIEP. Redacción de *El Economista*, “Puerto Chiapas no cumple requisitos para ser una ZEE”, en *El Economista*, Octubre 21 de 2015. Ver en <http://eleconomista.com.mx/estados/2015/10/21/puerto-chiapas-no-cumple-requisitos-ser-zee>

²⁴ http://www.milenio.com/negocios/proyecto_Transistmico-construccion_Transistmico_0_543545650.html



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Además se incluyen inversiones de Pemex por 2,000 millones de dólares en la zona de Pajaritos (Veracruz) y Salina Cruz (Oaxaca), a fin de construir, entre otras obras, ductos para transportar petróleo y gasolina del Golfo de México al Océano Pacífico²⁴.

A la par de la ley sobre ZEEs, el Gobierno ha anunciado que pondrá en marcha otras acciones como: La identificación de reservas territoriales factibles para el desarrollo industrial y urbano, la aceleración de importantes proyectos de comunicaciones, transporte e infraestructura energética. Dentro de estas acciones se mencionan los proyectos del gasoducto Transoceánico (Coatzacoalcos–Salina Cruz), el gasoducto Salina Cruz–Puerto Chiapas– Guatemala y varios proyectos de modernización y provisión de infraestructura ferroviaria, carretera, portuaria y aeroportuaria²⁵.

Además se diseñarán políticas públicas para fortalecer el capital humano y promover la innovación, propiciando el desarrollo de cadenas productivas. Aunado a ello, se pondrá en marcha una Estrategia de Seguridad Preventiva y Operativa, que permita el adecuado tránsito de personas y mercancías²⁶.

Lo que se pretende es atraer inversiones generadoras de empleo, consolidar cadenas globales de alto valor agregado en la región y elevar la demanda de productos y servicios locales. Con todas estas acciones se dejará de lado la única estrategia asistencialista para dar paso a una estrategia de desarrollo regional.

Por ello, el establecimiento de Zonas Económicas Especiales refleja una nueva estrategia para lograr un crecimiento incluyente, basado en el desarrollo.

Dentro de esta nueva estrategia, el sector privado cobrará mayor relevancia ya que en la iniciativa de ley se menciona la figura del administrador integral de la ZEE, que podrá ser

²⁵ <http://www.dineroenimagen.com/2015-10-04/62518>

²⁶ <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=536556&idFC=2015>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

pública o privada, la cual estará encargada de la infraestructura y mantenimiento de la zona. Respecto a los inversionistas, se establece que podrán ser de procedencia nacional o extranjera y con previa autorización de la administración integral, se les dará concesiones o franquicias aduaneras, mientras que el sector público se relacionará con la habilitación de carreteras y el otorgamiento de incentivos fiscales de los tres órdenes de gobierno.

Clima de negocios en las ZEEs

A continuación se muestra el lugar que ocupa cada uno de estos estados en cuanto al clima de negocios para atraer inversión, tomando en cuenta que las muestras se realizan de las capitales de los estados y no de los municipios más pobres; sin embargo este es el único indicador que existe sobre s este tema a nivel estatal.

Doing Business 2014

1 Colima	9 Estado de México	17 Querétaro	25 Quintana Roo
2 Aguascalientes	10 Sonora	18 Yucatán	26 Jalisco
3 Guanajuato	11 Puebla	19 Tamaulipas	27 Chihuahua
4 San Luis Potosí	12 Michoacán	20 Durango	28 Baja California Sur
5 Chiapas	13 Veracruz	21 Coahuila	29 Guerrero
6 Campeche	14 Hidalgo	22 Nayarit	30 Baja California
7 Zacatecas	15 Tabasco	23 Tlaxcala	31 Morelos
8 Sinaloa	16 Nuevo León	24 Oaxaca	32 Distrito Federal

Fuente: Doing Business del Banco Mundial, 2014

Además, en la siguiente tabla se desagregan los factores que se toman en cuenta para medir este indicador, a partir, de la cual se puede inferir en dónde se encuentran los retos más importantes.²⁷

²⁷ Al respecto, los industriales del país reunidos con el director de Banobras, Abraham Zamora Torres, destacaron que los principales sectores productivos potenciales a desarrollar para las tres zonas económicas propuestas por el Ejecutivo, son: agroindustria alimentaria, biotecnología, química, farmacéutica, médica y sus derivados, artículos del cuidado personal, manufacturas, hule y látex de base natural, fabricación de maquinaria y equipo para los sectores agrícola y textil; además de la generación de energía eólica y solar fotovoltaica, industria metálica, biotecnología y nanotecnología, industria del reciclado, autopartes, insumos intermedios para la industria de la electrónica y computación, así como industria de la construcción, entre otros. “La iniciativa de ley que el Ejecutivo somete a la consideración de los



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Estados	Facilidad para hacer negocios	Facilidad para abrir una empresa	Manejo de permisos de construcción	Registro de propiedades	Cumplimiento de contratos
Campeche	6	18	19	8	3
Chiapas	5	26	4	8	8
Guerrero	29	7	25	29	28
Michoacán	12	13	23	5	16
Oaxaca	24	5	28	16	29
Quintana Roo	25	30	9	31	18
Tabasco	15	24	12	19	11
Veracruz	13	17	14	3	25
Yucatán	18	4	24	23	20

Fuente: Doing Business del Banco Mundial, 2014

Sectores estratégicos

Uno de los objetivos del Gobierno de la República, durante esta administración, es reducir las diferencias en desarrollo económico y calidad de vida entre las regiones mexicanas. Para conseguir un desarrollo nacional integral, es necesario fomentar el desarrollo regional a partir de la construcción de las condiciones para que las vocaciones de cada lugar se reconozcan y aprovechen, además para que sus potencialidades se desarrollen y sus restricciones se superen. Así, la política de desarrollo regional establecida en el PNDU impulsará un federalismo cooperativo e incluyente que promueva el desarrollo económico sustentable, la conectividad e infraestructura y el bienestar y prosperidad de los mexicanos. Esta política estará fundamentada en los principios de complementariedad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad, equidad e innovación.

legisladores constituye una respuesta concreta a las necesidades y potencialidades del sur del país, considerando que los Estados de Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas [solamente] generan el 7% de la producción nacional de bienes y servicios, y concentran a cerca de 11.5 millones de mexicanos en condiciones de pobreza”, indicó ~~por su parte~~ el presidente de Concamin, Manuel Herrera. González, Lilia. «Concamin sugiere agrupación clúster de zonas económicas especiales», en *El Economista*, Septiembre 29 de 2015. Ver en <http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/11/17/concamin-sugiere-agrupacion-cluster-zonas-economicas-especiales>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

El desafío parte de recuperar el enfoque regional del desarrollo, de manera que las infraestructuras, los equipamientos, los servicios y en general, la racionalidad del proceso de desarrollo, se oriente a resolver las necesidades de las regiones y a agregar valor a sus recursos y vocaciones. Este enfoque regional contribuye además a abordar problemas multifacéticos e intersectoriales como la mitigación de la pobreza, la prevención del delito, la elevación de la calidad de vida, la inclusión social, la productividad y la competitividad, la sustentabilidad y la participación social en el desarrollo.

La planeación regional es un instrumento clave para enfrentar los retos del desarrollo nacional en un contexto de apertura y competencia global.²⁸ Los enfoques sectorial y regional del desarrollo no son aproximaciones excluyentes en la formulación de políticas públicas, sino complementarias, pero deben articularse y compensarse entre sí, sin que alguna prevalezca sobre la otra. Para ello, es fundamental emprender reformas y adiciones a la Ley de Planeación que hoy nos rige, con el fin de aportar modificaciones trascendentales en la manera de planear el desarrollo, en la coordinación intergubernamental y en la participación social en la materia. Toca al actual Gobierno Federal atender esta necesidad.

A continuación, se describen las principales actividades económicas de los estados (con información de la Secretaría de Economía) que serán beneficiarios con la creación de las ZEE's:

Veracruz	Yucatán
Principales actividades: comercio, servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles, fabricación	Principales actividades: comercio, servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles; construcción;

²⁸ Ver Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, *Towards a New Role for Spatial Planning*, (Francia: OCDE, 2001) y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, *Desarrollo Regional y Política estructural en México*, (Francia: OCDE, 1998). Cif. en SEDATU. *PNDU 2014-2018*, p 61.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

<p>de productos derivados del petróleo y carbón; industria química; industria del plástico y del hule, construcción; y, minería petrolera. Juntas representan el 54.8% del PIB estatal.</p> <p>Sectores estratégicos son: metalmecánica, agroindustrial, químicos, bioquímica, minería, turismo, petróleo, gas y petroquímica. Mientras que a futuro se espera que sean: logística, servicios médicos, puertos, energías renovables, productos para la construcción y proveedores automotrices</p>	<p>y, industria alimentaria. Juntas representan el 56.1% del PIB estatal.</p> <p>Sectores estratégicos: logística, Tecnologías de la Información, innovación, turismo, agroindustria, y energías renovables.</p>
<p>Quintana Roo</p> <p>Principales actividades: servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas; comercio; servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles; construcción; y, transportes, correos y almacenamiento. Juntas representan el 65.8% del PIB estatal.</p> <p>Sectores estratégicos: agronegocios, forestal, pesca y acuicultura, manufactura, turismo y apoyo a negocios. Mientras que a futuro se espera que sean: Tecnologías de la Información, energía renovable y biomasa</p>	<p>Campeche</p> <p>Principales actividades: minería petrolera; construcción y comercio. Juntas representan el 89.5% del PIB estatal.</p> <p>Sectores estratégicos: agroindustrial, productos del mar, forestal, minería, petroquímica y turismo.</p>
<p>Guerrero</p>	<p>Oaxaca</p>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

<p>Principales actividades: comercio; servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles; construcción; transportes, correos y almacenamiento; y, servicios educativos. Juntas representan el 61.2% del PIB estatal.</p> <p>Sectores estratégicos: agroindustrial (incluye pesca), turismo y minería.</p>	<p>Principales actividades: servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles; comercio; y, construcción. Juntas representan el 47.8% del PIB estatal.</p> <p>Sectores estratégicos: agroindustria, turismo, productos de madera, textil, energías renovables, productos para construcción y metalmecánica (minería).</p>
<p>Chiapas</p> <p>Principales actividades: comercio; servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles; construcción; minería petrolera; y, servicios educativos. Juntas representan el 57.2% del PIB estatal</p> <p>Sectores estratégicos: agroindustria, turismo, energías alternativas y artesanías</p>	<p>Michoacán</p> <p>Principales actividades: comercio; servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles; y, agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza. Juntas representan el 45.3% del PIB estatal.</p> <p>Sectores estratégicos: Los sectores estratégicos en la entidad son: servicios de información, agroindustrial, logística, turístico y minería.</p>
<p>Tabasco</p> <p>Principales actividades: minería petrolera; comercio; y, servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles. Juntas representan el 73.0% del PIB estatal</p> <p>Sectores estratégicos: agroindustrial, minería, turismo, servicios de apoyo a los negocios y energías renovables.</p>	



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Fuente: Secretaría de Economía

Propuestas

En virtud de que en el propio Plan Nacional de Desarrollo (PND) se ha planteado la necesidad de abatir la desigualdad que impera entre las regiones del país, resulta prioritario establecer mecanismos que permitan superar las desigualdades regionales, instrumentando, entre otros aspectos, un sistema de planeación para el desarrollo regional y un marco de relaciones intergubernamentales que favorezca desarrollar acciones de manera conjunta y continua por parte de los tres órdenes de gobierno, así como propiciar la incorporación de los sectores social y privado en el proceso de planeación regional del país; precisamente, fue por medio de este andamiaje jurídico-participativo como se tejió el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste (PRDSS) 2014-2018,²⁹ impactará a las entidades federativas que han sido propuestas para alojar ZEEs en ellas,³⁰ y aunque también el estado de Michoacán ha sido propuesto para alojar una ZEE, queda inserto en el Programa Regional de Desarrollo del Centro 2014-2018.

Un par de aspectos sobresalientes que señala este PRDSS, es que la región tiene una vocación propia de economías en desarrollo y que el 60% del empleo que hay en ella se concentra en tres sectores de actividad: comercio, industria manufacturera y turismo; así como un nivel de productividad laboral que se expandió a una tasa media anual de 0.16%, entre 1996 y 2012, por debajo de la media nacional que es de alrededor del 1%.³¹ Es en

²⁹ SEDATU, *Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018, México*, 2014, p. 11.

³⁰ Abraham Zamora, titular del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), asegura que desde que se anunció la creación de las ZEEs, otras entidades federativas han levantado la mano para contar con una ZEE en su territorio. En los años siguientes, añadió el funcionario, otras regiones podrán aspirar a tener una, presentando un proyecto y cumpliendo los requisitos necesarios para ello. Mérida, Milén y Luis M. González, “ZEE tienen blindaje contra el fracaso”. En *El Economista*, octubre 1º de 2015. Ver en <http://eleconomista.com.mx/estados/2015/10/01/zee-tienen-blindaje-contra-fracaso>

³¹ *Ibid*, pp. 69 y 73.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

virtud de estos y otros problemas más de índole regional,³² que se requieren programas, acciones y proyectos en los que participe la Administración Pública Federal, gobiernos locales, iniciativa privada y organizaciones sociales a fin de afrontar los retos para su desarrollo.

No obstante todo lo anterior, existen elementos que favorecen la planeación de programas y proyectos que pueden impulsar el desarrollo regional. A continuación, se destacan algunos ejemplos relevantes que al respecto, destaca el PRDSS y que pueden ser aprovechados:

- I. Disponibilidad de capital humano con capacitación y especialización, que puede ser la base para impulsar la creación de MIPYMES en Guerrero, Oaxaca y Chiapas;
- II. Impulso de proyectos de infraestructura de alto impacto que facilite la comunicación entre el Pacífico y el Golfo de México, y Centro y Sudamérica con el norte del continente, concebidos como estrategia de comunicación y desarrollo;
- III. Explotación turística de distintas zonas arqueológicas por medio de vías de comunicación aérea, terrestre y marítima;
- IV. Construcción de centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico en las principales zonas urbanas que generen conocimiento basado en las riquezas naturales, principalmente de sus litorales, y
- V. Constitución de proyectos para la consolidación de clústeres de industria petrolera, naviera y de generación de fuentes alternativas de energía.³³

El reto es apostarle a que las empresas de todos los sectores den más valor agregado nacional a sus productos. México debe ser la plataforma de exportación de manufacturas de

³² Problemas que destacan dentro de esta región son la limitada conectividad al interior de la región, con el resto del país y los principales mercados internacionales (Estados Unidos, Centro y Sudamérica, y la región pacífica); una infraestructura productiva poco atractiva para la instalación de nuevas industrias generadoras de empleos; un alto riesgo de ocurrencia de desastres naturales con efectos en la infraestructura de la región; así como elevados niveles de pobreza y marginación de una parte importante de la población de la región, además de población con menores niveles educativos, en comparación con el resto del país; entre otros. Ibid, p. 84.

³³ Ibid, pp. 84-85.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

América del Norte al mundo, particularmente al continente asiático. Sin embargo, lo cierto, es que el 99% de las empresas en México son micro y pequeñas empresas que generan el 60% del empleo; por ello, es importante instrumentar políticas públicas que aseguren su permanencia en el mercado y su modernización. Los estados del sur deben contar con un clima de negocios más atractivo a la inversión de acuerdo a lo que se ha señalado en el Reporte *Doing Business*.

Los elementos impulsores de una mayor participación empresarial proveniente de los estados en las Cadenas Globales de Valor son:

- Focalizarse en segmentos de mercado con ventaja comparativa (por dotación de recursos, situación geográfica, productos de alta calidad)
- Obtención de certificaciones para comprobar excelencia y diferenciarse,
- Formación de Clusters para aumentar capacidades o fusionarse con otras empresas para competir.
- Adquisición continua de conocimientos.
- Encadenamientos locales para provisión de firmas internacionales, aprovechando los tratados y acuerdos comerciales entre regiones.

En términos generales, es importante que para el desarrollo de estos estados, los esfuerzos vayan encaminados a:

- La construcción de infraestructura de calidad, logística, gas, Estado de derecho y capital humano.
- Ayuda a los emprendedores que quieran insertarse en las Cadenas Globales de Valor, bajando los impuestos a las empresas, las contribuciones obligatorias y la carga administrativa.
- Brindar educación y capacitación continua en el trabajo, para competir con talento, con valor, con productos de alta profundidad, de alto valor agregado.
- Desregular, para bajar los costos de gestión, de operación de las empresas. Menos costos administrativos y más enfoque hacia los mercados para fomentar el



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

crecimiento y la generación de valor y la penetración de los mercados de las propias empresas, con éxito, con productos modernos que se adapten a las necesidades de las personas, de los consumidores.

- Incrementar las fuentes de financiamiento para que puedan tener acceso a capital de trabajo y de inversión a costos accesibles.
- Mayores incentivos para invertir en tecnología e innovación, es decir, para que mediante proyectos las empresas tengan productos, procesos que generen valor adaptándose cada vez mejor a las necesidades de los consumidores.
- Propiciar las Asociaciones Público – Privadas, para aumentar la capacidad productiva bajo procesos transparentes.

Los espacios para desarrollar alguno o cada uno de estos proyectos no son escasos, puesto que las tres ZEEs que creará el Gobierno Federal abarcarán un terreno de 500 hectáreas en cuanto a espacio físico, pero su influencia directa podría expandirse hasta 1,000 hectáreas a la redonda, como lo ha detallado Abraham Zamora, titular de Banobras. Se han detectado 8,562 hectáreas en los tres puntos propuestos, algunos son terrenos federales, otros son estatales, y algunos más son tierras que sin conflicto social y que cumplen con la suficiente aptitud urbana: al contar con energía, agua y acceso a las vías de comunicación. De ser el caso, admite que se procederá a realizar expropiaciones, ya que “hay la intención de que el gobierno sea dueño de la tierra y que sea territorio federal”.³⁴

El gobierno actual ha señalado que la Federación dejará a las ZEEs funcionando y con un compromiso a largo plazo garantizado a través de la ley que se está proponiendo. Para ello:

- Se impulsará su aprobación durante el actual periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión;
- Para los primeros meses del 2016, cada zona será anunciada en forma separada por el titular del Ejecutivo;

³⁴ Mérida, Milén y Luis M. González. *Op. cit.* Ver en <http://eleconomista.com.mx/estados/2015/10/01/zee-tienen-blindaje-contra-fracaso>.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- Dentro del primer semestre del año entrante se licitarán las figuras de administrador para cada una de las ZEEs;
- Durante todo el año por venir y en el curso de 2017, se diseñarán los planes de infraestructura para dichas ZEEs y también se realizarán las obras correspondientes, y ya
- En el periodo 2017-2018 existirán todas las posibilidades para que ya estén operando las empresas ancla en las zonas citadas.³⁵

VIII. Conclusiones

De acuerdo al análisis de la estrategia instrumentada por el Gobierno Federal en cuanto al establecimiento de Zonas especiales en torno a proyectos que impactarán directamente a los estados de Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Michoacán; así como los estados de Yucatán, Quintana Roo, Campeche, y Tabasco, lo que se concluye es que sí puede ayudar a cerrar brechas en cuanto a los niveles de desarrollo de los estados de norte y del sur; por lo tanto, la hipótesis es verdadera. Dado que el Estado no será quien controle los proyectos sino que fungirá como un promotor y facilitador del desarrollo, dando paso a la inversión pública y privada, desregularizando, brindando mejores servicios y vías de comunicación, con una visión de mediano y largo plazos. En esas regiones se espera una derrama económica sobre 32.2 millones de habitantes, contribuyendo así, a disminuir la cifra de desempleo en regiones marginadas en torno a los tres proyectos con los cuales se iniciará:

1. El Corredor Industrial Inter-Oceánico, en el Istmo de Tehuantepec, que pretendidamente conectará el Golfo de México con el Océano Pacífico que incluye a los municipios de Coatzacoalcos y Minatitlán en el estado de Veracruz y al de Salina Cruz en el de Oaxaca.
2. La zona de los municipios de Michoacán y Guerrero que colindan con el Puerto de Lázaro Cárdenas.
3. Puerto de Chiapas.

³⁵ Ibid.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Sin duda, estos proyectos junto con las medidas propuestas en la investigación cambiarán la política asistencialista que se ha seguido en esas zonas, para dar paso a una estrategia que verdaderamente potencialice sus vocaciones productivas, dé mayor valor agregado a los bienes que se intercambien y permita a estos estados crecer a un mayor ritmo, lo cual lleve a cerrar las brechas socioeconómicas entre el sur y el norte.

Podemos concluir con Hugh O. Nourse que el objetivo de una política pública dentro de un ámbito de actuación regional, debe ser la maximización del valor de los recursos a emplear a nivel nacional, en vez de maximizar el valor de los recursos a emplear en una región en particular, con posibilidad de afectar a otras regiones.³⁶ Esto, no debe continuar así, no se puede seguir privilegiando el desarrollo de una región a expensas de otra. Aparentemente se desarrolla una región, pero la Nación se ve afectada por entero porque se producen procesos de migración de una región hacia adentro y fuera de la misma, entre otras muchas complicaciones.

Es muy importante recomendar que cualquier medida que contemple a las ZEEs y que dé resultados debe ser generalizada a todo el país; asimismo, se debe asegurar la rentabilidad de los proyectos públicos y privados dejando de lado los subsidios, las acciones proteccionistas y los privilegios para unos cuantos.

La nueva agenda de investigación debería estar concentrada en el seguimiento de los proyectos emprendidos en estas zonas.

³⁶ Nourse, Hugh O. *Economía regional. Estudio de la estructura, estabilidad y desarrollo económico de las regiones*. Barcelona, España, Oikos-Tau, 298 p., 1969, p. 271.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

IX. Bibliografía

Doing Business del Banco Mundial, 2014

Bassols B., Angel. *México, formación de regiones económicas. Influencias, factores y sistemas*. México, Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc) - UNAM, 1992, 625 p.

_____. “Regionalización geoeconómica a finales del siglo XX”, en *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. IV, Núm. 10, septiembre-diciembre de 1997, pp. 67-77. Departamento de Geografía y ordenamiento Territorial de la Universidad de Guadalajara.

Bustos, Alfredo. “Niveles de marginación, una estrategia multivariada de clasificación”, en *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, Vol. 2 Num.1, enero-abril de 2011.

Consejo Nacional de Población (2011). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*, México.

Delgadillo Macías, Javier y F. Torres Torres. *Treinta años de investigación económica regional. El pensamiento y la obra del geógrafo Angel Bassols Batalla*, IIEc-UNAM, México, 1990, 322 p.

García Moctezuma, Francisco. “La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)”, publicado en *Investigaciones Geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, Núm. 71, 2010, pp. 102-121.

Nourse, Hugh O. *Economía regional. Estudio de la estructura, estabilidad y desarrollo económico de las regiones*. Barcelona, España, Oikos-Tau, 1969, 298 p.

Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 2014-2018*, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 4ª Sección del 30 de abril de 2014, pp. 42-106.

Rionda Ramírez, Jorge I (2008a). *Desarrollo regional y urbano en la reestructuración económica de México, 1980 - 2006* (panorama del programa de investigación nacional en materia de economía regional en México), 241 p., Guanajuato, Gto., 21 de mayo.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

_____ (2008b) “La economía regional en México: antecedentes”, en *El Cotidiano*, núm. 151, septiembre-octubre, pp. 103-106, UAM-Azcapotzalco, México.

SEDATU. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 2014-2018*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 4ª Sección del 30 de abril de 2014, pp. 58-59.

SEDATU, *Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018, México*, 2014, 192 p.

SEDESOL (2000), *Glosario de términos de desarrollo urbano*, México, 126 p.

SEDESOL-Transparencia Mexicana. *Manual microrregiones. Presentación*, octubre de 2004, México, p. 14.

Unikel, Luis. “Políticas de desarrollo regional en México”, en *Demografía y Economía* IX:2, El Colegio de México, 1975, México, pp. 143-181.

Hemerografía

Redacción de El Economista, “Peña Nieto presenta iniciativa de Zonas Económicas Especiales”, en *El Economista*, Septiembre 29 de 2015. Ver en <http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/09/29/pena-nieto-presenta-iniciativa-zonas-economicas-especiales>

Herrera, Manuel y González, Lilia. “Concamin sugiere agrupación clúster de zonas económicas especiales”, en *El Economista*, Septiembre 29 de 2015. Ver en <http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/11/17/concamin-sugiere-agrupacion-cluster-zonas-economicas-especiales>

Mérida, Milén y Luis M. González, “ZEE tienen blindaje contra el fracaso”. En *El Economista*, octubre 1º de 2015. En <http://eleconomista.com.mx/estados/2015/10/01/zee-tienen-blindaje-contra-fracaso>

Redacción de El Economista, “Puerto Chiapas no cumple requisitos para ser una ZEE”, en *El Economista*, Octubre 21 de 2015. Ver en <http://eleconomista.com.mx/estados/2015/10/21/puerto-chiapas-no-cumple-requisitos-ser-zee>



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Sitios

<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>

http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P

<http://www.gob.mx/se/>

<http://www.presidencia.gob.mx/tercerinforme/>

<https://www.promexico.gob.mx/>