

Desafíos de la Zona Económica Especial de Puerto Chiapas

Challenges of the Puerto Chiapas Special Economic Zone

ÓSCAR PELÁEZ HERREROS¹ Y JULIETA MARTÍNEZ CUERO²

¹El Colegio de la Frontera Norte A.C.

Departamento de Estudios Económicos, El Colegio de la Frontera Norte,
Carretera Escénica Tijuana-Ensenada, km. 18.5, San Antonio del Mar, C.P. 22560, Tijuana, Baja California, México.

Correo electrónico: opelaez@colef.mx

²Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Lerma.

Correo electrónico: j.martinez@correo.ler.uam.mx; julalumnos@gmail.co

RESUMEN

El 29 de septiembre de 2017 se publicó el Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial (ZEE) de Puerto Chiapas. La ZEE supone un cambio en la estrategia de desarrollo regional, que abandona el enfoque asistencialista y busca directamente la atracción de inversión y la generación de empleo. El objetivo de esta investigación es identificar y analizar los desafíos que tendrá que superar la ZEE de Puerto Chiapas para desempeñarse de manera exitosa. La revisión de la normatividad aprobada, de investigaciones para otras ZEE en el mundo, de noticias recientes sobre el área específica y los problemas que padece, así como la realización de entrevistas durante los meses de abril y mayo de 2018, permitió obtener información al respecto. Los desafíos más destacados se agrupan en grandes temas interrelacionados, como son: incertidumbre política, dificultades para el transporte de suministros y mercancías, problemas de infraestructura y servicios conexos a la industria, competencia, desviación de inversiones, falta de incentivos, limitados encadenamientos productivos, conflictos sociales, y otros varios. En la medida en que la ZEE de Puerto Chiapas afronte estos problemas y pueda superarlos, tenderá a obtener buenos resultados y contribuirá al desarrollo de la región.

Palabras clave: desarrollo regional, encadenamientos productivos, incentivos fiscales, Soconusco.

INTRODUCCIÓN

En junio de 2016, se publicó la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE) (DOF, 2016a) y su correspondiente Reglamento (DOF, 2016b). El artículo 1 de la Ley concibe a las Zonas Económicas Especiales (ZEE) como el proyecto de gran alcance “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). De acuerdo con Orozco (2018), “la estrategia del desarrollo del sur del país, se ha basado en un esquema predominante-

ABSTRACT

The Act of Declaration of the Puerto Chiapas Special Economic Zone (SEZ) was published on September 29, 2017. The SEZ represents a change in the regional development strategy, which leaves the assistance approach and directly seeks the attraction of investment and the generation of employment. The objective of this research is to identify and analyze the challenges that the Puerto Chiapas SEZ will have to overcome in order to perform successfully. The revision of the approved regulations, of investigations for other SEZs in the world, of recent news about the specific area and the problems that it suffers, as well as the realization of interviews during the months of April and May of 2018, provided information for the analysis. The most important challenges are grouped into major interrelated issues, such as: political uncertainty, transportation difficulties, problems of infrastructure and services, competition, diversion of investments, lack of incentives, meager industrial linkages, social conflicts, and several others. To the extent that the SEZ of Puerto Chiapas faces these problems and can overcome them, it will tend to obtain good results and contribute to the development of the region.

Key words: regional development, industrial linkages, fiscal incentives, Soconusco.

mente asistencial” (p. 26) de escaso éxito; en este contexto, las ZEE suponen “un cambio en la estrategia para abatir el rezago de los estados más pobres” (p. 2), presentándose como “un programa disruptivo que busca generar un círculo virtuoso de riqueza en el sur-sureste a través de la inversión y el empleo” (p. 18). En septiembre de 2017, se publicaron los decretos de declaratoria de las tres primeras ZEE: Puerto Chiapas, Coatzacoalcos y Lázaro Cárdenas-La Unión (DOF, 2017a). En diciembre del mismo año se sumaron dos nuevas zonas: Salina Cruz y Progreso (DOF, 2017b); y, en abril de 2018, otras dos que estaban previstas: Campeche y Tabasco (DOF, 2018). Hidalgo y Puebla tienen posibilidades de albergar las siguientes ZEE (Sánchez, 2018).

Para la aprobación y localización de las diferentes ZEE, el artículo 6 de la LFZEE esti-

pula el cumplimiento de cuatro requisitos: 1) ubicarse en alguna de 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. Puerto Chiapas cumplió las cuatro condiciones. Tras la aprobación del Dictamen por parte de la Comisión Intersectorial de Zonas Económicas Especiales, se promulgó el Decreto de Declaratoria, se firmó el Convenio de Coordinación, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) elaboró el Programa de Desarrollo. En la actualidad, se trabaja en el Plan Maestro de la Zona. Como establece el art. 7 del Decreto de Declaratoria, “La primera sección de la Zona Económica Especial de Puerto Chiapas iniciará operaciones a más tardar el 30 de noviembre de 2018” (DOF, 2017a).

Respecto a la actividad productiva, cabe mencionar que, en Tapachula, 41% de las unidades económicas realizan actividades de comercio al por menor, 45% de servicios y sólo 7% de manufacturas; el resto clasifican en otros rubros como: comercio al por mayor (3%), actividades legislativas gubernamentales (1%), construcción (1%) o transporte (1%).³ Por su parte, 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 sólo el 10% se ocupa en actividades de mayor valor agregado como las industrias manufactureras”. Hausmann, Cheston y Santos (2015: 34) mencionan que “En la práctica, Tapachula es la única ubicación exportadora de Chiapas”, concentrando 89% de estas exportaciones en tres productos: “café sin tostar, plátanos y aguacates/mangos.” Se trata, por tanto, de una base económica poco

diversificada, que se especializa, además, en productos poco elaborados y de precios volátiles.

Por su parte, el índice de marginación (Conapo, 2016) y el índice de rezago social (Coneval, 2016) muestran que las condiciones de vida de los residentes son mejores que las del promedio del país. No obstante, esto sólo ocurre en Tapachula. En los otros seis municipios que integran el Área de Influencia de la ZEE (Frontera Hidalgo, Huehuetán, Mazatán, Metapa, Suchiate, y Tuxtla Chico) la marginación y el rezago social son superiores a la media nacional.

La ZEE se propone para modificar las condiciones estructurales e impulsar el crecimiento económico sostenible y equilibrado de los municipios del Soconusco (DOF, 2017a). La ZEE como motor del desarrollo regional resulta una propuesta ambiciosa. Por ello, debe enfrentar retos importantes.

Desde una perspectiva teórica, Myrdal ([1957] 1979: 24) planteaba que los procesos vinculados al desarrollo son acumulativos: “un cambio no da lugar a cambios compensadores, sino que, por lo contrario, da lugar a cambios coadyuvantes que mueven al sistema en la misma dirección que el cambio original, impulsándolo más lejos.” Argumentaba que esta acumulación se ve impulsada por la “causación circular”, que puede operar en sentido negativo, reforzando las condiciones que caracterizan la falta de desarrollo, a modo de “círculo vicioso”: bajos niveles de ingreso causan deficientes condiciones de salud y educación que, a su vez, redundan en dificultades para obtener ingresos. Pero también puede actuar en sentido positivo, a modo de “espiral ascendente”, por ejemplo: mejoras en los niveles de educación favorecen la obtención de mayores ingresos, que permiten incrementar la inversión en educación, y así sucesivamente.

Myrdal ([1957] 1979: 31) admitía que “se puede producir un movimiento ascendente de todo el sistema a través de medidas aplicadas en un punto”, aludiendo explícitamente al caso de “una política de intervenciones intencionales” (p. 100). Eso se busca con las ZEE, que actúen “como detonadores de inversión, empleo, crecimiento y movilidad social” (SHCP, 2017a: 15). No obstante, en realidad, sólo el tiempo

dirá si son capaces de vencer a las fuerzas de la causación circular negativa, o también quedan atrapadas en ella.

El objetivo de este artículo es identificar y discutir los desafíos que tendrá que superar la ZEE de Puerto Chiapas para llegar a desempeñarse de manera exitosa. Con este propósito, a continuación se exponen las fuentes de datos y los métodos utilizados para acceder y procesar la información necesaria. Posteriormente, se da cuenta de las diferentes problemáticas detectadas hasta el momento, agrupándolas en grandes temas. Por último, se presenta un apartado de conclusiones.

MATERIALES Y MÉTODOS

Para alcanzar el objetivo mencionado, es necesario comprender el contexto regional, con las problemáticas de distinta índole que lo afectan. Asimismo, es necesario anticipar cómo la implantación de la ZEE va a interactuar con los actores y condiciones preexistentes. La ZEE de Puerto Chiapas es un proyecto de largo plazo (SHCP, 2017a), que aún se encuentra en una fase incipiente: “iniciará operaciones a más tardar el 30 de noviembre de 2018” (DOF, 2017a). Además, implica asumir un “nuevo modelo de crecimiento regional” (Peña, 2017: 1). Por ello, apenas hay información sobre los contratiempos surgidos hasta el momento. No obstante, las experiencias de otros países pueden ser útiles para identificar factores que en unos casos han favorecido el éxito y en otros han llevado al fracaso de las ZEE como instrumentos promotores del desarrollo. Evidentemente, no todo lo ocurrido en otros contextos es directamente aplicable al caso de estudio.

Considerando estos aspectos, se procedió a recabar información de diversas fuentes, sobre temas vinculados al desarrollo, a las ZEE, al Soconusco, a Chiapas. Se revisó la normatividad expedida hasta el momento: LFZEE (DOF, 2016a), Reglamento de la LFDEE (DOF, 2016b), y Decreto de Declaratoria de la ZEE de Puerto Chiapas (DOF, 2017a); lo que permitió conocer los requisitos, el Área de Influencia, el tipo de actividades que se pueden desarrollar, los incentivos para que las empresas se instalen en la ZEE.

También se revisaron investigaciones sobre otras ZEE en el mundo con el fin de entender cómo han operado, si tuvieron éxito o fracasaron, y cuáles fueron los motivos que llevaron a uno u otro resultado. Dado que la ZEE de Puerto Chiapas apenas se está estableciendo, una forma de detectar problemas que puede llegar a padecer es prestando atención a lo ocurrido en ZEE análogas que ya acumulan varias décadas de experiencias. Las características y el rendimiento de estas otras sirven de guía para anticipar ciertas cuestiones. No obstante, hay que tener en cuenta las diferencias y peculiaridades del caso de Chiapas.

Para ello, se procedió a la revisión de bibliografía y bases de datos sobre la región, identificando sus problemas estructurales, de largo plazo; pero también se recurrió a la búsqueda de información hemerográfica así como a la realización de entrevistas abiertas y semiestructuradas a informantes clave con el propósito de incluir aspectos más recientes que pueden ser de suma trascendencia para un caso de estudio que se encuentra en plena gestación y que muestra un gran dinamismo, incorporando elementos nuevos constantemente. Las entrevistas mencionadas tuvieron lugar durante los meses de abril y mayo de 2018, permitiendo acceder a información actualizada así como a la opinión de representantes del gobierno, enlaces de las cámaras empresariales y académicos de varias instituciones.

La información se complementó con datos de los Censos de población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y del Censo de hogares en zonas de muy alto rezago social de Baja California, elaborado por El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), que revela la presencia de un número elevado de chiapanecos residiendo en esa entidad y laborando en el sector manufacturero. Además, se recabó evidencia mediante observación directa.

Se trató de abarcar el mayor número de temas posibles, incluyendo problemas de corto y de largo plazo, que afectan a la región en específico o que se han desarrollado en casos similares; ello con el propósito de tener un panorama amplio de la situación.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La revisión y comparación de la información obtenida a través de las diferentes fuentes a las que se recurre en este estudio permite conocer los principales retos que enfrenta el desarrollo de la ZEE de Puerto Chiapas para dar cumplimiento al “objetivo esencial” que la justifica: “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). Las diferentes problemáticas detectadas se agrupan en nueve grandes temas: política, transporte, infraestructura, competencia, inversiones, incentivos, encadenamientos productivos, conflictos sociales, y otros; esto con el fin de estructurar una presentación clara de los mismos. No obstante, muchos de ellos se interrelacionan de forma evidente. Por lo cual, la siguiente clasificación no debe entenderse como un esquema inflexible, de compartimentos estancos, sino como una guía que destaca puntos nodales en un entramado complejo de políticas federales y locales, flujos de inversión extranjera, conflictos sociales regionales, inseguridad, desigualdad, idiosincrasia, tránsito de migración internacional, ausencia y necesidad de desarrollo, etc.

Incertidumbre política

Varios entrevistados mencionaron explícitamente que el mayor riesgo que enfrenta la ZEE es que el próximo gobierno federal no dé continuidad al proyecto. En este mismo sentido se ha pronunciado Gutiérrez Candiani, jefe de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (AFDZEE), al reconocer que, a pesar de que se trata de “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 ambiciosa, que incluso ha llegado a denominarse “el gran proyecto de nación” (SHCP, 2017a), sin duda necesita la directriz y liderazgo del gobierno federal en

los proyectos de inversión en infraestructura y formación de capital humano. La iniciativa privada o los gobiernos estatal y local no tendrían capacidad para impulsar la ZEE. La coordinación necesaria, los recursos económicos para el simple mantenimiento de las infraestructuras, los beneficios fiscales, no son sostenibles sin un apoyo activo del gobierno central.

De hecho, aún no hay recursos específicos del gobierno federal para el desarrollo de la Zona. Todavía se está elaborando el Plan Maestro. Además, por el momento, los esquemas de actuación no están claros. Al gobierno municipal de Tapachula, por ejemplo, se le han señalado una serie de proyectos que debería implementar, pero no se le han asignado fondos adicionales, por lo que el primer reto es afrontar su ejecución desviando recursos de otras partidas. Ello, en una coyuntura de austeridad presupuestal y ante las muchas dificultades que padece la región, con crecientes problemas de inseguridad y de llegada y tránsito de migrantes internacionales necesitados de ayuda. Como señala Orozco (2018: 30), “no se tiene claro cómo se resolverán gradualmente las necesidades de la región”.

El riesgo de que el gobierno electo para el sexenio 2018-2024 no apoye el proyecto es claro debido a que éste fue impulsado por la SHCP encabezada por José Antonio Meade, quien acabó presentándose a las elecciones presidenciales de 2018 obteniendo un escaso 16.4% de los votos. El programa de López Obrador, vencedor de esos comicios con el apoyo de 53.2% de los votantes, menciona que “los proyectos de Zonas Económicas Especiales [...] carecen del acceso geográfico inmediato a mercados” (Morena, 2018: 172) y defiende la creación de una Zona Económica Norte (ZEN), que será una “Franja Económica Estratégica de 30 km, a lo largo de la frontera norte” (p. 273), que contará con un “régimen de zona libre” y “baja tributación con 20% de ISR a empresas, e IVA de 12%” (p. 171). El nuevo equipo de gobierno parece tener una valoración distinta de las ZEE como elementos capaces de impulsar el desarrollo en el sur del país.

Llegado este punto, es importante señalar que la propuesta de creación de las ZEE surge de un razonamiento incompleto y que pudiera resultar erróneo, que consiste en las siguientes afirmaciones: las entidades federativas del norte, el Bajío y el centro del país disfrutaban de niveles de PIB per cápita más altos y de mayor crecimiento macroeconómico que las del sur y el sureste; esto se debe a que la productividad, la inversión, el valor agregado, la integración comercial, etc. es mayor en las primeras que en las últimas; a que las primeras tienen industria y las últimas no (SHCP, 2017a); a que las últimas no son economías diversificadas, sofisticadas, ni complejas (Hausmann et al., 2015).

No obstante, aunque se admita la relación entre crecimiento económico e industria, por ninguna parte aparece que el crecimiento del Bajío o del centro del país se haya logrado a partir de ZEE, o que la experiencia del Programa de Industrialización Fronteriza (PIF), de 1965, en la frontera norte, pueda extrapolarse al caso de las ZEE en el sur-sureste, en un contexto socioeconómico e internacional muy distinto al de finales de la década de los sesenta.

En cualquier caso, desconectada de esta relación se tiene evidencia de que ha habido ZEE exitosas en la promoción del desarrollo regional y del crecimiento económico, por ejemplo, “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), o la de Shannon, en Irlanda. Pero también se tiene evidencia de que “particularmente en África, muchas zonas han fallado” (FIAS, 2008: 1). En el mismo sentido, Zafra (2017: 26) apunta que, en el mundo, “menos de la mitad de las ZEE han sido exitosas.” Asimismo, se conocen algunas de las razones del buen desempeño de ciertas ZEE. FIAS (2008: 13) menciona que “Con el tiempo, la liberalización de la economía irlandesa fuera de la zona [de Shannon] ha reducido la importancia relativa de ésta.” Farole (2011: 9) explica que “China [...] utilizó sus zonas económicas *expresamente* como un vehículo para una reforma económica más amplia”; indicando que las primeras “se establecieron en 1978 como una prueba de la reestructuración controlada de toda la economía mediante la introducción

de capitalismo e inversión extranjera, después de más de 30 años de aislamiento económico y político” (Farole, 2011: 36). Por su parte, López (2017: 272) menciona como una de las variables más relevantes en el éxito de las ZEE de China, su ubicación “cerca de Hong Kong y Taiwán, que eran zonas de reciente industrialización y con mucho dinamismo económico”.

De aquí destacan dos aspectos relevantes: el primero es que las ZEE han sido exitosas en países relativamente poco abiertos al comercio internacional, ayudando a las economías nacionales a transitar hacia el libre mercado de manera controlada; el segundo es que las ZEE deben ser entendidas “como parte de un paquete más amplio de políticas de desarrollo industrial, comercial y económico” (Farole, 2011: 264), “no pueden y no deben ser vistas como sustitutos de reformas más amplias en el comercio y la inversión por parte de los países” (FIAS, 2008: 5). Y de cada uno de estos aspectos surge una pregunta: ¿Qué aportan las ZEE cuando ya existe apertura comercial generalizada, como es el caso de México en la actualidad? ¿Y por qué no se aplican directamente políticas de desarrollo industrial y económico, inversión en infraestructura, etc., para que las empresas lleguen, como al Bajío, sin necesidad de ZEE?

Videgaray (2017: 7) señala que se “estableció la obligatoriedad de un plan maestro y un programa de desarrollo en los que se identificaran los requerimientos de infraestructura que habrán de articular con éxito todas las actividades productivas de cada ZEE.” Esto implica generar programas de desarrollo al servicio de las ZEE, lo que apunta a que tal vez se estén confundiendo los medios con los fines. Debería estar más claro que las ZEE han de operar como herramientas al servicio del desarrollo regional.

Los siguientes puntos abordan otros desafíos más específicos de la ZEE de Puerto Chiapas.

Dificultades para el transporte de suministros y mercancías

AFDZEE (2017a) menciona que la ZEE de Puerto Chiapas dispone de una amplia variedad de medios de transporte: puerto, aeropuerto, carretera y ferrocarril. Sin embargo, la mayor parte de ellos presentan deficiencias.

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, tiene un costo elevado que consume los ingresos generados por la actividad portuaria (DGP, 2012: 33-37). Para evitar las corrientes mencionadas deberían construirse escolleras adicionales.

Por su parte, en la actualidad, el ferrocarril no llega hasta el polígono de la ZEE. De hecho, el tránsito ferroviario finaliza sus trayectos en Arriaga. Desde allí, el transporte de mercancías sigue por carretera hasta Tapachula. Los daños provocados por el huracán Stan, en 2005, y el uso del tren por parte de grupos organizados para el traslado de migrantes ha llevado a la supresión del tramo que recorría la costa de Chiapas, desde Ciudad Hidalgo hasta Arriaga. Además, los actos de sabotaje para robar la mercancía transportada son habituales en la región. Por ejemplo, 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 millones de pesos (Muedano, 2018). A ello se suma la desaparición de 20 kilómetros de rieles de la vía que unía Tapachula con Puerto Chiapas (Vázquez, 2017). Por lo mencionado, en la actualidad, la ZEE de Puerto Chiapas no cuenta con posibilidad de transporte ferroviario.

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 km. De Tapachula a Arriaga se sigue por la Carretera Federal 200, desde donde se puede llegar a Juchitán de Zaragoza (Oaxaca) y luego a Coatzacoalcos (Veracruz) por la Carretera Transistmica (Fed. 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. No obstante, sin lugar a dudas, el verdadero problema es el estado de las carreteras guatemaltecas, con trazados y condiciones inapropiadas, y a las que apenas se ha dado mantenimiento en décadas, lo que redundará en inseguridad para sus usuarios. Esto es relevante dado que una de las perspectivas de la ZEE de Puerto Chiapas es 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.

Problemas de infraestructura y servicios conexos a la actividad industrial

Un primer problema en este sentido es que el agua del subsuelo de la ZEE se encuentra muy cerca de la superficie, a sólo 1.5 metros de profundidad, lo que unido a la alta sismicidad de la región condiciona la construcción de edificios e infraestructuras.

Además, según información recabada mediante entrevistas a informantes clave, se tuvo conocimiento de que el área de la ZEE carece de suministro de agua potable, lo que afectaría a las empresas que llegasen a emplazarse en el lugar y sobre todo a la población local. Asimismo, 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). Para solucionar esto último, se tiene previsto construir un gasoducto de 200 km que conecte con Salina Cruz.

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 Protec-

ción 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 SHCP (2017b: 91), “La ZEE de Puerto Chiapas requerirá su propia planta de tratamiento de aguas residuales.”

Competencia

La ZEE de Puerto Chiapas tiene como “objetivo esencial [...] contribuir al abatimiento de la desigualdad y a cerrar las brechas de desarrollo” (DOF, 2017a). No obstante, al mismo tiempo, se están promoviendo proyectos similares en regiones con ventajas respecto a Puerto Chiapas, con los que la Zona tendrá que competir por atraer inversiones. Las ZEE de Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas-La Unión, Salina Cruz, Progreso, Tabasco y Campeche, disfrutaban de los mismos incentivos fiscales y administrativos que Puerto Chiapas, pero además cuentan con otras ventajas. Para empezar, no se localizan en el estado más pobre del país (Coneval, 2017), 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 localicen en el centro de la República, hace que los costos de los fletes resulten muy altos en las regiones periféricas, más aún en Tapachula.

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 potencia 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, podría implicar un deterioro de la situación relativa de Puerto Chiapas, en vez de un avance.

Desviación de inversiones

El programa de incentivos fiscales de las ZEE implica la exención del 100% del impuesto sobre la renta (ISR) por 10 años y el 50% en los cinco años siguientes, que exportaciones e importaciones no estén sujetas a impuesto sobre el valor añadido (IVA), beneficios a las cuotas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y desgravaciones por capacitación de los trabajadores. Además, está previsto el sistema de Ventanilla Única y, en el caso específico de la ZEE de Puerto Chiapas, que el municipio de Tapachula otorgue “incentivos y facilidades fiscales respecto del: 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” (AFDZEE, 2017b).

Si bien estos incentivos se aprobaron con el ánimo de atraer nuevas inversiones, aquellas empresas que tuvieran intención de establecerse en la región, aún sin incentivos, ahora se emplazarán en la ZEE, redundando ello en una menor recaudación tributaria pero no en mayor inversión, dado que ésta ya se iba a realizar de cualquier modo. Sólo podrá considerarse verdaderamente como nueva inversión a las empresas que no tenían contemplado instalarse en la región, y ahora decidieran hacerlo a consecuencia de las condiciones favorables que ofrece la ZEE.

Los incentivos que contiene el Decreto de Declaratoria (DOF, 2017a) están diseñados

para modificar las decisiones de localización de las empresas. Se espera que capitales que iban a invertirse en mercados no relacionados con el área, se sientan atraídos por estas condiciones más favorables y redunden en beneficios que, de otra forma, no se realizarían para el Soconusco. No obstante, también habrá 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, se deberá asumir la pérdida en el mercado local y el menoscabo en la recaudación de impuestos, como hace 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.”

Falta de incentivos

A pesar de lo comentado en el punto anterior, lo cierto es que los incentivos para atraer inversión nueva e impulsar al empresariado local pudieran ser insuficientes. Estos estímulos se ofrecen para compensar las deficiencias que presenta la zona y por las cuales no resulta de interés para los inversores. Hasta el momento, lo que se deduce de la normatividad aprobada es que la mayor parte de los incentivos son de tipo fiscal: exenciones en el pago de los impuestos sobre la renta y al valor agregado, seguridad social, régimen aduanero especial, etc. No cabía esperar otra cosa de una propuesta surgida de la SHCP. El inconveniente de ello es que, como explica 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.” Lo mencionado justifica que Farole (2011: 129) no encuentre correlación entre los incentivos fiscales y los resultados de las ZEE.

FIAS (2008: 55) añade que “un aspecto crucial del éxito de los programas de ZEE es la simplificación y racionalización de las aprobaciones de inversiones”. En este sentido, pudiera ser relevante la agilización de trámites que se pretende conseguir con la puesta en funcio-

namiento de la Ventanilla Única (art. 15 de la LFZEE), pero aún ni siquiera se ha emitido la guía única de trámites y requisitos, por lo que es difícil anticipar la eficiencia que podrá lograrse por este medio.

Del mismo modo, por el momento es una incógnita la inversión que pueda llegar a realizarse para mejorar las instalaciones, las vías de comunicación y los servicios de la Zona, o cómo vayan a funcionar los estímulos a la capacitación y apoyo a trabajadores y al emprendimiento. Las dificultades para evaluar estos aspectos constituyen en sí mismas desincentivos en forma de incertidumbre para las empresas que contemplan la posibilidad de instalarse en la Zona.

Exiguos encadenamientos productivos

Se pretende que las ZEE impulsen “un desarrollo equilibrado, sostenido, sustentable e incluyente” (Peña, 2017: 1), que transformen las economías más rezagadas del país y las arrastren hacia dinámicas virtuosas de crecimiento. Por tanto, cabe esperar que las actividades de las ZEE se vinculen fuertemente con los proveedores y mercados locales. Como menciona 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 éstas no fueran meros enclaves industriales sin encadenamiento productivo con su entorno.”

En virtud de que se considera un acierto para la economía local el emplazamiento de empresas transnacionales, 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 transnacional y el local. Otro aspecto importante es la regulación necesaria 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 a partir del informe de IDOM, ADHOC y Evercore (2017): agroindustria, industria eléctrica-electrónica, pulpa y papel, y autopartes. Asimismo, la Zona se ha asociado a un Área de Influencia con base en el Dictamen de la SHCP aprobado por la Comisión Intersectorial de Zonas Económicas Especiales, y se está implementando un Programa de Desarrollo de Proveedores locales para empresas que se instalen en la ZEE. Por el momento, se están identificando las mejoras que requieren las PYMEs para cumplir los requerimientos de las empresas ancla de la Zona.

Se da la paradoja de 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; no obstante, la ZEE se propone, precisamente, para cambiar esa estructura productiva y esas dinámicas (DOF, 2017a), y generar productos distintos, más complejos, aplicando otros procedimientos, otros ritmos y formas de trabajo. En la medida en que llegue a encontrarse un equilibrio entre ambas fuerzas podrá obtenerse un mejor resultado.

La región está especializada en el sector primario. Por ello, la agroindustria es una rama evidente para la ZEE, sólo que no implicará grandes cambios estructurales respecto a lo que ya se hace. Aún así, con los nuevos incentivos, podría resultar interesante el desarrollo de procesos de producción más completos. Por ejemplo, DGP (2012: 155) ya planteaba 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”.

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. 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 debe ser 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 que se está implementando tal vez resulte insuficiente y 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 está promoviendo en la Zona es el establecimiento de industrias que se proveerán de insumos para procesarlos en base a la venta-

ja 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. Prácticamente, el único eslabonamiento sería a través de la mano de obra; y el resultado, como un artificio contable de sumar la actual producción del Soconusco a la de, por ejemplo, Tijuana, mínimamente ligadas. La ZEE actuaría a modo de economía de enclave (Baran, 1967; Dos Santos, 1968), como un oasis en el desierto. La agregación de la economía local con la del enclave no sería muy distinta a la Belindia (Bélgica + India) de la fábula de Bacha (1986).

En cuanto a la mano de obra, no cabe duda de su abundancia en la región, y de que ésta “podría ser utilizada para desarrollar industrias intensivas en ese recurso” (Hausmann, Cheston, Santos y Pietrobelli, 2016: 5). Pudiera haber incertidumbre sobre sus capacidades y destrezas, y también sobre las condiciones laborales que se ofrezcan. No obstante, hay posibilidades de formar mano de obra sin experiencia en el sector secundario, pero también se cuenta con trabajadores que han laborado en la industria. Los chiapanecos que emigraron a otras regiones del país o al extranjero debido a la ausencia de oportunidades en el estado se han desempeñado en los oficios más diversos, adquiriendo conocimientos y habilidades que no tenían y que, en la actualidad, difícilmente podrían aplicar en Chiapas.

En el año 2000, las tres únicas entidades federativas del país donde el porcentaje de residentes nacidos en Chiapas superaba el 1% eran: Quintana Roo (3.3%), Campeche (3.1%) y Tabasco (2.6%); además del propio Chiapas (92.5%) (INEGI, 2000). En 2010, a los ya mencionados Quintana Roo (5.1%), Campeche (2.9%) y Tabasco (2.7%), se sumaban Baja California (1.7%) y Baja California Sur (1.2%) (INEGI, 2012). Destaca el incremento experimentado en los años más recientes en Quintana Roo y Baja California Sur, donde los chiapanecos han encontrado empleo en la construcción y en los servicios ligados al tu-

rismo, así como en Baja California, donde se han insertado en el mercado laboral a través de las industrias. Según el Censo de 2010, el 2.7% de los residentes en el municipio de Tijuana había nacido en Chiapas. El Censo de hogares en zonas de muy alto rezago social de Baja California, elaborado por El Colef (2015), encuentra que en estas áreas en específico el porcentaje de chiapanecos residentes en la entidad se eleva hasta 4.6%; en Tijuana llegan a representar el 5.1% de los residentes. Asimismo, revela que 59% de los que tenían entre 18 y 65 años de edad disfrutaban de empleo: 35% de estos se desempeñaban como obreros, 12% eran empleados del sector privado, 10% albañiles, 8% trabajadores por cuenta propia, mientras que el resto ocupaba otros oficios. En promedio llevaban 12 años residiendo en el estado. No obstante, el flujo de personas entre ambas entidades es constante, con varias empresas de transporte de viajeros gestionadas por chiapanecos residentes en Tijuana que realizan la ruta hasta Tapachula, al menos, tres veces por semana con un costo del pasaje de \$1,300.

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”. Hasta el momento, lo más habitual ha sido que trabajadores guatemaltecos laboren estacionalmente en actividades agrícolas en el lado mexicano de la frontera. Sin embargo, ello pudiera cambiar con el establecimiento de industrias y otras actividades a las que estos también pudieran incorporarse.

Sin lugar a dudas, un aumento de la oferta de puestos de trabajo constituye una mejora respecto a la situación actual, ya que también implica mayores ingresos para la población y podría dar inicio a dinámicas distintas a las que reproducen la pobreza y el rezago en la entidad. No obstante, si las actividades empresariales de la ZEE no se vinculan con proveedores locales, el resto de posibles efectos multiplicadores no aparecerán.

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 sólo centroamericanos, sino también haitianos, cubanos y africanos (Romero, 2016; Anguiano y Rodríguez, 2018: 64) que, durante su intento por llegar a Estados Unidos, se vieron sorprendidos por los cambios en las políticas migratorias de este país. La Declaración de 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.

Entre estas últimas, 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 ZEE, aunque este no sea su objetivo. En la lógica actual de las empresas, el cumplimiento de los plazos de entrega es sumamente relevante. Cualquier retraso puede implicar pérdidas millonarias.

Por otra parte, la ZEE entra en conflicto directo con ciertos grupos. Por ejemplo, Castyro (2017) ya ha escrito que 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.”

No obstante, incluso los agentes que comparten una visión favorable a la ZEE tienen 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 Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) está trabajando con el propósito de armar peticiones consensuadas entre la iniciativa privada en el caso específico de la ZEE.

Si las relaciones son complejas al interior del grupo empresarial, éstas 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) destacan “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 que es reafirmada por Hausmann et al. (2016: 4): “En la entidad predominan la desconfianza y el recelo”.

Otros

Entremezcladas con las cuestiones anteriores existen otras que pudieran suponer desafíos 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 estas pocas líneas para destacar finalmente algunos de ellos.

Aunque no se ha mencionado, la inestabilidad del tipo de cambio es un factor que pudiera ser 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 ha tendido a

mantenerse 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 adquirir productos y servicios a Tapachula (Zepeda, González-Izás y León-Escribano, 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.

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. 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 dejó incomunicada la ciudad de Tapachula.

Los efectos que pudiera tener la actividad de la ZEE en el medio ambiente dependerán del número y del tipo de empresas que se instalen, de qué insumos 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. Actualmente, 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).

CONCLUSIONES

Las ZEE se han proyectado como “verdaderos polos de desarrollo regionales” (Meade, 2017: 3), señalando que “su misión esencial es que sirvan para acelerar el desarrollo en regiones rezagadas y desarticuladas de los encadenamientos productivos” (Videgaray, 2017: 7). Por estas mismas condiciones de partida, pa-

rece muy difícil que logren albergar actividades de alto valor agregado al tiempo que se articulan con los esquemas regionales existentes, cuanto menos en el corto y medio plazo, y concretamente en el caso de Puerto Chiapas, donde su mayor contribución pudiera ser en términos de creación de empleo. Las disposiciones normativas, las condiciones regionales y las instalaciones del puerto invitan al establecimiento de industrias que reciban productos agrícolas de la región, o insumos diversos de otras regiones y partes del mundo, con el fin de procesarlos aprovechando la abundancia de mano de obra, y luego exportarlos libres de impuestos.

Se destaca como una de las fortalezas de la ZEE de Puerto Chiapas su proximidad con Guatemala, de manera que puede llegar a actuar a modo de puerta de acceso a los mercados de insumos y productos guatemaltecos, pero también del resto de Centroamérica. Sin embargo, un obstáculo para ello es el pésimo estado de las vías de comunicación terrestres hacia el sur. En cualquier caso, el potencial de vinculación con Guatemala es innegable. Para ello, deben resolverse los problemas de conectividad y estrecharse lazos de colaboración. En la actualidad, los presidentes municipales del Soconusco y del occidente de Guatemala ya realizan reuniones (mesas de trabajo) con el propósito de abordar de manera conjunta temas de seguridad, protección civil, economía, turismo, o gobierno.

Como se ha mencionado, el puerto también padece deficiencias que pueden limitar el transporte desde el mismo. Su capacidad, pero, sobre todo, el mantenimiento del calado, son problemas que condicionan sus posibilidades. No obstante, sus características son suficientes para participar de manera activa en el tráfico de cabotaje, conectándose con Lázaro Cárdenas, hacia el norte, o con Puerto Quetzal o Acajutla, hacia el sur, y explotar “el desarrollo del tráfico marítimo de contenedores debido a la deficiente infraestructura carretera y la inseguridad en Centroamérica” (DGP, 2012: 35). El comercio directo con Asia es otra posibilidad que cabría explorar a partir de que en el Soconusco reside una comunidad de ori-

gen oriental bastante numerosa, que pudiera actuar como nexo.

En definitiva, la ZEE de Puerto Chiapas afronta grandes desafíos para llegar a desempeñarse de manera exitosa ante el objetivo para el que se está promoviendo. En la mayoría de los casos, esos desafíos son causa directa, precisamente, del limitado grado de desarrollo en que se encuentra la región en comparación con otras del país. El proceso de implementación de la ZEE supone una nueva oportunidad para tratar de resolver, si no todos, al menos algunos de estos problemas; si no de manera inmediata, en el plazo que sea necesario. Al fin y al cabo, el desarrollo es un fenómeno de largo plazo. Por el momento, los primeros pasos que se han dado en el proyecto de la ZEE de Puerto Chiapas han permitido detectar claramente estos retos y proponer soluciones tentativas para algunos de ellos. Aunque es difícil, pudiera tratarse del proyecto que aglutine varios cambios positivos que se refuercen mutuamente, impulsando el movimiento ascendente de todo el sistema.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen el financiamiento recibido para esta investigación del Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (FORDECYT), a través del proyecto Región transfronteriza México-Guatemala: dimensión regional y bases para su desarrollo integral (primera fase, 2017-2018).

REFERENCIAS

AFDZEE (2017a, Diciembre 27). Zona Económica Especial de Puerto Chiapas. Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales. Recuperado en Mayo 30, 2018, proviene de <https://www.gob.mx/zee/articulos/zona-economica-de-puerto-chiapas>

AFDZEE (2017b, Noviembre 23). Comunicado 28. Suscriben Convenio de Coordinación para la ZEE de Puerto Chiapas. Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales. Recuperado en Mayo 29, 2018, proviene de <https://www.gob.mx/zee/prensa/comunicado-28-suscriben-convenio-de-colaboracion-para-la-zee-de-puerto-chiapas>

Anguiano, M.E., y Rodríguez, E. (2018). Flow crisis and permanency in Cuban emigration in the light of restored relations between Cuba and the United States. En M.E. Anguiano, R.A. Hernández y D. Villafuerte (Eds.), *The world through borders: the difficult journey of migrants in transit* (pp. 45-79). Ciudad de México: El Colegio de la Frontera Norte y Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

Bacha, E.L. (1986). El economista y el rey de Belindia: una fábula para tecnócratas. En E.L. Bacha (Ed.), *El milagro y la crisis: economía brasileña y latinoamericana* (pp. 13-17). México: Fondo de Cultura Económica.

Banco de Guatemala (2018). Tipo de cambio. Recuperado en Mayo 25, 2018, proviene de <http://www.banguat.gob.gt/cambio/>

Baran, P.A. (1967). *The political economy of growth*. New York: Monthly Review Press.

Becerra, B. (2018, Marzo 25). Crece 580% migración a México. *El Sol de México*. Recuperado en Junio 4, 2018, proviene de <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/crece-580-migracion-a-mexico-1534027.html>

Burguete, C. (2016, Diciembre 1). Aguacate chiapaneco busca entrar a EUA. *Cuarto Poder*. Recuperado en Septiembre 29, 2018, proviene de <http://www.cuartopoder.mx/aguacatechiapanecobuscaentraraeua-184120.html>

Castyro, G. (2017, Diciembre 1). La Zona Económica Especial de Puerto Chiapas. *Chiapas Paralelo*. Recuperado en Junio 2, 2018, proviene de <https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2017/12/la-zona-economica-especial-de-puerto-chiapas/>

Conapo (2016). Índice de marginación por municipio 1990-2015. Datos abiertos del índice de marginación. Consejo Nacional de Población. Recuperado en Julio 15, 2016, proviene de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion

Coneval (2016). Índice de rezago social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal. Medición de la pobreza: Índice de rezago social. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado en Diciembre 30, 2016, proviene de http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx

Coneval (2017). Resultados de pobreza en México 2016 a nivel nacional y por entidades federativas. Pobreza 2016. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado en Septiembre 26, 2017, proviene de http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx

DGP (2012). Programa maestro de desarrollo portuario de Puerto Chiapas 2012-2017. México: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, Dirección General de Puertos.

DHS (2016). Statement by Secretary Johnson concerning his directive to resume regular removals to Haiti. Department of Homeland Security. Recuperado en Enero 29, 2018, proviene de <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. Recuperado en Enero 29, 2018, proviene de <https://www.dhs.gov/publication/changes-parole-and-expedited-removal-policies-affecting-cuban-nationals>

DOF (2016a, Junio 1). Ley federal de zonas económicas especiales. *Diario Oficial de la Federación*.

DOF (2016b, Junio 30). Reglamento de la ley federal de zonas económicas especiales. *Diario Oficial de la Federación*.

DOF (2017a, Septiembre 29). Decreto de declaratoria de la zona económica especial de Puerto Chiapas, Decreto de declaratoria de la zona económica especial de Coatzacoalcos y Decreto de declaratoria de la zona económica especial de Lázaro Cárdenas-La Unión. *Diario Oficial de la Federación*.

DOF (2017b, Diciembre 19). Decreto de declaratoria de la zona económica especial de Salina Cruz y Decreto de declaratoria de la zona económica especial de Progreso. *Diario Oficial de la Federación*.

DOF (2018, Abril 18). Decreto de declaratoria de la zona económica especial de Campeche y Decreto de declaratoria de la zona económica especial de Tabasco. *Diario Oficial de la Federación*.

- Dos Santos, T. (1968). El nuevo carácter de la dependencia. Santiago: Centro de Estudios Socio-Económicos, Universidad de Chile.
- El Colef (2015). Censo de hogares en zonas de muy alto rezago social de Baja California, 2014. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Farole, T. (2011). Special economic zones in Africa: comparing performance and learning from global experience. Washington D.C.: The World Bank.
- FIAS (2008). Special economic zones: performance, lessons learned, and implications for zones development. Washington D.C.: The World Bank.
- González, L.M. (2017, Octubre 10). La zona de Puerto Chiapas será el puente con Centroamérica: Melgar Bravo. *El Economista*. Recuperado en Junio 1, 2018, proviene de <https://www.economista.com.mx/estados/La-zona-Puerto-Chiapas-sera-el-puente-con-Centroamerica-Melgar-Bravo-20171002-0059.html>
- Hausmann, R., Cheston, T., y Santos, M.Á. (2015). La complejidad económica de Chiapas: análisis de capacidades y posibilidades de diversificación productiva. Harvard University, Center for International Development Working Paper, 302.
- Hausmann, R., Cheston, T., Santos, M.Á., y Pietrobelli, C. (2016). Hacia un Chiapas próspero y productivo: instituciones, políticas y diálogo público-privado para promover el crecimiento inclusivo. Harvard University, Center for International Development Working Paper, 317.
- Hernández, R. (2011, Abril 13). ¡Alerta!: la planta Herdez contamina. *Noticias Voz e Imagen*. Recuperado en Junio 3, 2018, proviene de <http://old.nvnoticias.com/42572-%C2%A1alerta-la-planta-herdez-contamina>
- 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)*. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado en Septiembre 28, 2018, proviene de <https://www.gob.mx/zee/documentos/transparencia-focalizada1>
- INEGI (2000). XII censo general de población y vivienda 2000. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Recuperado en Abril 25, 2018, proviene de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2000/default.html>
- INEGI (2012). Censo de población y vivienda 2010. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado en Abril 25, 2018, proviene de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/default.html>
- INEGI (2016). Encuesta intercensal 2015. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado en Enero 28, 2018, proviene de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>
- INEGI (2017). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado en Marzo 31, 2018, proviene de <http://www.beta.inegi.org.mx/app/mapa/denue/>
- López, J.A. (2017). Las zonas económicas especiales de México y China. En P. Aróstica y S. Cesarin (Eds.), *América Latina en la órbita geoestratégica de China: enfoques multidisciplinarios sobre escenarios actuales y desafíos futuros* (pp. 233-284). Buenos Aires: Almaluz.
- Mazariégos, A., Milla, A.I., Martínez, J., Águila, J.M., y Villanueva, K.E. (2017). Identificación del sistema local de comercialización del mango ataulfo en el municipio de Huehuetán, Chiapas. *Revista Mexicana de Agronegocios*, 40, 571-582.
- Meade, J.A. (2017). Prólogo. En SHCP (Ed.), *Zonas económicas especiales: el gran proyecto de nación* (p. 3). Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Medina, J.A., Ruiz, R.E., Gómez, J.C., Sánchez, J.M., Gómez, G., y Pinto, O. (2016). Estudio del sistema de producción de café (*Coffea arabica* L.) en la región Frailesca, Chiapas. *CienciaUAT*, 10(2), 33-43.
- Morena (2018). Proyecto de nación 2018-2024. Ciudad de México: Movimiento de Regeneración Nacional. Recuperado en Julio 26, 2018, proviene de <https://drive.google.com/file/d/11B0aNBuVpHB7GDVXhCKdYvVKw7D7Ta-x/view>
- Muedano, M. (2018, Mayo 23). Ferrocarril del Istmo ha perdido 34.8 mdp. *Excelsior*, p. 21.
- Myrdal, G. ([1957] 1979). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ordóñez, C.E. (2015). Mercado de trabajo transfronterizo y microcuencas de los ríos Suchiate y Coatán, Guatemala. En J.L. Arévalo y O. Ixtacuy (Coords.), *Guatemala-Chiapas: economía y frontera* (pp. 155-192). Tuxtla Gutiérrez: Universidad Autónoma de Chiapas.
- Orozco, J.M. (2018). Las zonas económicas especiales en el suroeste de México y el desarrollo regional. *Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo: Cuadernos de Trabajo de la UACJ*, 43.
- Peña, E. (2017). Presentación. En SHCP (Ed.), *Zonas económicas especiales: el gran proyecto de nación* (pp. 1-2). Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Pérez, E.F., y Villafuerte, D. (2018). Efectos del mercado desregulado sobre los campesinos productores de café de Los Altos de Chiapas: el caso de UCIPA. *Revista Liminar*, 16(1), 134-149.
- Profepa (2015, Agosto 17). Inspecciona Profepa a empresas establecidas en parque industrial de Puerto Chiapas, ante mortandad de peces. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Recuperado en Mayo 25, 2018, proviene de 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, Junio 25). Zonas Especiales, blindadas ante cambio de gobierno: Gutiérrez Candiani. *Aristegui Noticias*. Recuperado en Mayo 28, 2018, proviene de <https://aristeginoticias.com/2506/mexico/zonas-especiales-blindadas-ante-cambio-de-gobierno-gutierrez-candiani/>
- Romero, G. (2016, Octubre 6). Africanos saturan Tapachula; ingresan 20 mil en dos meses. *Excelsior*. Recuperado en Junio 1, 2018, proviene de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/10/06/1120893>
- Sánchez, O.Y. (2018, Abril 25). Puebla e Hidalgo en la mira de inversionistas. *Notimex*. Recuperado en Mayo 28, 2018, proviene de <http://www.notimex.gob.mx/reportaje/880/Puebla%20e%20Hidalgo%20en%20la%20mira%20de%20inversionistas>
- SGM (2016). Atlas de riesgo del estado de Chiapas, informe técnico. Ciudad de México: Servicio Geológico Mexicano.
- SHCP (2017a). Zonas económicas especiales: el gran proyecto de nación. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SHCP (2017b). Dictamen de la Zona Económica Especial de Puerto Chiapas. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado en Septiembre 29, 2018, proviene de <https://www.gob.mx/zee/documentos/transparencia-focalizada1>
- SIPI (2016). Parque Industrial Puerto Chiapas. Subsecretaría de Industrialización y Promoción de Inversiones. Recuperado en Junio 1, 2018, proviene de <http://sistemas.economia-chiapas.gob.mx/sipi/proyec>
- Vázquez, C. (2017, Abril 10). Desaparecen 20 km de vía y frenan proyecto de tren turístico Tapachula-Puerto Chiapas. *El Sol de Chiapas*. Recuperado en Mayo 15, 2018, proviene de <http://www.elsoldechiapas.com/nota.php?sec=1&id=20941>

- Velasco, M. (2011, Marzo 24). Hice un recorrido por Puerto Chiapas. Facebook. Recuperado en Mayo 25, 2018, proviene de <https://www.facebook.com/manuelvelasco/posts/180182282027645>
- Videgaray, L. (2017). Precusores: Secretario de Relaciones Exteriores. En SHCP (Ed.), Zonas económicas especiales: el gran proyecto de nación (p. 7). Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Zafra, C.A. (2017). Planeación estratégica. En SHCP (Ed.), Zonas económicas especiales: el gran proyecto de nación (pp. 25-29). Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Zepeda, B., González-Izás, M., y León-Escribano, C.R. (2018), Guatemala: fronteras y mercados ilegales en la era de la globalización. Guatemala: FLACSO.