

México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros

El territorio virtual de las Zonas Económicas Especiales

Rosa María Rubalcava





Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, AC

Tenochtitlán 55-Bis,
Barrio de Santo Domingo
Tepoztlán, Morelos
www.centrotepoztlan.org

Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC

Calle Melchor Ocampo 305,
Barrio de Santa Catarina, Coyoacán, CP 04010
Ciudad de México, México
www.foroconsultivo.org.mx
foro@foroconsultivo.org.mx
Teléfono: +52 (55) 5611-8536

Coordinación:

Mauricio de María y Campos
Jorge Máttar
José Franco
José Antonio Esteva Maraboto

Responsables de la edición:

Jorge Máttar
Gabriela Esteva

Autor:

Rosa María Rubalcava

Diseño:

Francisco Ibraham Meza Blanco
Karina Maldonado Vázquez

DR, Marzo 2018, FCCyT

Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.



Presentación


México vive una de las encrucijadas más complejas de su historia contemporánea. La mayoría de la población sufre un deterioro de su calidad de vida y la expectativa de un futuro mejor se ve amenazada por el estancamiento y desgaste de la economía, las instituciones, el bienestar social, la práctica de la política y el medio ambiente. La situación apunta a la urgencia de transformaciones estructurales que rompan con esta trayectoria, y que encaminen al país en una senda de desarrollo sostenible e incluyente, que abata la pobreza y la desigualdad y traiga prosperidad a la población.

La gravedad de los problemas y la baja efectividad de las soluciones que se han ensayado en las últimas tres décadas deben dar lugar hoy a una estrategia diferente, que ataque los problemas de raíz, que impulse el crecimiento, el empleo y el bienestar social, así como la inversión, la creatividad y la innovación y ofrezca resultados palpables a la población en todas las regiones del país en el corto plazo; pero que también impulse soluciones duraderas y sostenibles en el mediano y largo plazos, que permitan recuperar la confianza, el orgullo y la identidad nacional en la hora global.

El proceso electoral y el inicio de una nueva administración de gobierno representan una nueva oportunidad para construir un mejor país. La difícil coyuntura induce a que la esperanza que se renueva cada seis años, hoy se asiente sobre bases más firmes, con una sociedad dispuesta a ser parte activa de la solución y no un mero testigo pasivo o reactivo de decisiones del poder económico y político. Eliminar la corrupción y la impunidad, fortalecer el estado de derecho y las instituciones democráticas, reconstruir el tejido social e implantar un sistema de desarrollo sostenible, incluyente y más justo, con mayor confianza en su futuro, precisa de una ciudadanía empoderada y con capacidad de diálogo eficaz con su gobierno.

El Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi A. C., espacio de análisis y discusión multidisciplinaria e independiente de los problemas nacionales desde hace cuatro décadas, con el apoyo de El Colegio de México y el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, decidió emprender en 2016 el proyecto *México próspero, equitativo e incluyente; construyendo futuros*, que tiene como objetivo formular una propuesta para encarar los grandes desafíos de la nación, a partir del análisis de los problemas actuales con una perspectiva estratégica de mediano y largo plazo.

El Proyecto se ha nutrido de sesiones de reflexión y diálogo que cada mes realiza el Centro Tepoztlán para contribuir al análisis y solución de los problemas nacionales. Una coyuntura compleja, un futuro incierto y viejos y nuevos desafíos requieren discusiones responsables sobre opciones de trayectorias y propuestas participativas para construir escenarios compartidos de futuro, lo que constituye un propósito central de esta iniciativa.



El informe ha contado con la coordinación técnica de Jorge Máttar, la activa colaboración de Susana Chacón y Javier Matus, la orientación de Francisco Suarez Dávila, Clara Jusidman y Eugenio Anguiano; el respaldo informático de Ulsía Urrea y la entusiasta participación y diálogo de los asociados del Centro Tepoztlán. Reúne a un grupo de expertos nacionales de muy diversas disciplinas y experiencias de vida, públicos y privados, interesados en examinar los principales retos políticos y de gobierno, económicos, sociales, tecnológicos, de seguridad y del entorno internacional que afectan a México actualmente y que pueden incidir de manera significativa en su trayectoria de mediano plazo. Propone, finalmente, opciones de política e iniciativas concretas para superar los desafíos coyunturales y estructurales que enfrenta la nación y la construcción de futuros posibles.

Mauricio de María y Campos
Presidente del Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi



El territorio virtual de las Zonas Económicas Especiales

Rosa María Rubalcava

Este trabajo busca evidenciar que las Zonas Económicas Especiales (ZEE), mediante las cuales el Presidente de la República quiso solucionar la crisis surgida en 2014 con los actos criminales ocurridos en Tlatlaya, Estado de México, y Ayotzinapa en el estado de Guerrero, dejan indeterminado el territorio en que buscan tener éxito.

Ante esta indeterminación territorial, las medidas de política de las ZEE afrontarán dificultades que, de no anticiparse, las llevarán al fracaso. En este trabajo se examinarán algunos de estos posibles obstáculos.

El propio Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), reconoce la falta de certeza en la delimitación de las unidades político administrativas que constituyen el espacio de acción de las medidas de política:

La República Mexicana tiene al interior divergencias en la identificación de sus divisiones políticas, las entidades presentan inconsistencias en su superficie territorial y en su perímetro de colindancia con otras entidades y municipios, ocasionadas por los usos y costumbres de cada lugar, la falta de documentación jurídica y problemas de índole político, administrativo y social, lo que deriva en una problemática que dificulta el cumplimiento de las obligaciones fiscales, administrativas, electorales, etc. Se requieren estudios históricos, sociales, geográficos, demográficos, económicos y políticos que fundamenten la división territorial. La división territorial de México es un tema con varias aristas, que requiere considerar sus antecedentes históricos, así como de ser tratado integralmente para lograr una definición en sus aspectos jurídicos y técnicos.¹

Los conflictos por la tierra y litigios limítrofes, tanto entre municipios como interestatales, agravan las condiciones de pobreza de los habitantes de las zonas en disputa porque en ellas, las autoridades no suelen asignar recursos, no realizan obras, y tampoco promueven servicios básicos para la población (Luna M., 2007).

¹ Descripción del problema general a resolver, presentada en una convocatoria del INEGI para proponer soluciones, mediante el Fondo de Investigación CONACYT-INEGI 2016 (consultada en el sitio del INEGI en la red).

I. Origen de las Zonas Económicas Especiales

Dos hechos graves impulsaron esta política gubernamental: la ejecución de 15 personas en Tlatlaya, Estado de México, el 14 de junio de 2014, y, tres meses después, en Guerrero, de seis personas, con la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Normal Rural Raúl Isidro Burgos, en Ayotzinapa, el 26 y 27 de septiembre de 2014. Llama la atención que la distancia a Iguala, por carretera, es la misma desde ambos lugares.

El Presidente Peña Nieto reconoce la gravedad de la situación en Iguala y anuncia, en un discurso pronunciado el jueves 27 de noviembre de ese año (2014), que la estrategia del gobierno federal para resolver el problema es dual. Por una parte iniciar de inmediato un plan de seguridad, y por otra proponer tres Zonas Económicas Especiales.

El discurso de referencia incluye un decálogo de medidas para fortalecer el estado de derecho en México. A continuación, se transcriben algunos fragmentos pertinentes para las consideraciones territoriales que interesan en esta nota:

Hace dos meses, México sufrió uno de los ataques más cobardes y crueles del crimen organizado.

Los actos inhumanos y de barbarie, ocurridos el 26 y 27 de septiembre (de 2014) en Iguala, Guerrero, han conmocionado a toda la Nación.

El asesinato de seis personas, las lesiones a 20 más y la privación de la libertad de 43 estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa, por policías y autoridades municipales al servicio de la delincuencia organizada, nos han indignado y agraviado profundamente.

Después de Iguala, México debe cambiar.

Para fortalecer las capacidades institucionales en materia de seguridad pública, así como de procuración y administración de justicia, anuncio las siguientes medidas. . . :

Para el interés de este trabajo, centrado en la laxitud de las referencias al territorio, es importante examinar la sexta medida en que el Presidente anunció: "En lo inmediato he ordenado al Gabinete de Seguridad que realice un operativo especial en la región conocida como Tierra Caliente. A partir de él, se ampliará al despliegue de las fuerzas, principalmente en los estados de Guerrero, y Michoacán".

Esta referencia a la región Tierra Caliente carece de sentido territorial preciso. Solamente la Constitución del Estado de Guerrero se refiere a ella, como una de sus siete regiones. Sobre esta indefinición volveremos en el tercer apartado de este trabajo.

Al presentar el operativo de seguridad anunciado por el Presidente, el Secretario de Gobernación, Osorio Chong, definió la Región Tierra Caliente como la unión de 36 municipios localizados en los estados de Guerrero, Michoacán, Estado de México y Morelos.²

² Nótese que el Presidente no mencionó en su discurso que la Región Tierra Caliente incluye una parte del Estado de México (coas que sí hace el Secretario de Gobernación).

Después del decálogo de medidas anunciadas, el Presidente retoma las referencias al territorio para especificar su propuesta:

El Sur requiere de una estrategia de desarrollo integral inmediata y de gran alcance, que implicará la solidaridad de todo el país con el México más necesitado.

La paz, también, se construye con desarrollo, y corresponde a todos dar prioridad a la región que se está quedando atrás. La mayoría de los conflictos sociales y políticos más graves del país, tienen su origen, precisamente, en la falta de desarrollo de los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Es necesario crear nuevos polos de desarrollo industrial en esta región, para crear empleos formales y bien remunerados. Por ello, por primera vez en nuestra historia, propongo que se establezcan tres zonas económicas especiales en la región más atrasada del país.

Las tres Zonas Económicas Especiales (ZEE) serán:

1. El Corredor Industrial Interoceánico, en el Istmo de Tehuantepec, que conectará al Pacífico con el Golfo de México
2. Puerto Chiapas
3. Municipios colindantes al Puerto de Lázaro Cárdenas, tanto de Michoacán, como de Guerrero

Una zona económica especial, es un área en la que se ofrece un marco regulatorio e incentivos especiales para atraer a empresas y generar empleos de calidad.

Estas zonas especiales tendrán, o deberán tener, infraestructura moderna, condiciones de seguridad, financiamiento preferencial de la Banca de Desarrollo, facilidades adicionales para el comercio exterior, así como importantes descuentos en los impuestos y contribuciones al Instituto Mexicano del Seguro Social y al INFONAVIT.

Adicionalmente, reconociendo que el campo es una de las principales fuentes de empleo en el Sur del país, publicaré un decreto que le dará un trato fiscal diferenciado a los productores de **Chiapas, Guerrero y Oaxaca**.

El Gobierno de la República hará un esfuerzo mayor para impulsar el establecimiento y crecimiento de empresas agroindustriales en estas tres entidades que, insisto, son las que presentan mayor rezago.

Junto con estas acciones, también se impulsará la formación de sus jóvenes. Y en este sentido, se apoyará a sus escuelas normales rurales, se establecerá un programa especial de becas y se promoverá la investigación científica, a través del CONACyT.

El mensaje termina con frases que apelan a la indignación social presente en el momento:

- Los lamentables hechos de Iguala han exhibido que México tiene rezagos y condiciones inaceptables por vencer.
- Nuestro país se ha estremecido ante la crueldad y la barbarie.
- El grito de: "Todos somos Ayotzinapa", demuestra ese dolor colectivo.
- Tenemos que seguir avanzando juntos para superar la pobreza, la marginación y la desigualdad que lastiman, especialmente al Sur del país.

Dos años y medio después de ese anuncio presidencial, la Autoridad Federal para el desarrollo de las Zonas Económicas Especiales [mayo de 2017] define:³

Una ZEE es un **área delimitada geográficamente** donde se ofrece un entorno de negocios excepcional:

- Beneficios fiscales
- Régimen aduanero especial
- Marco regulatorio ágil
- Infraestructura Competitiva
- Programas de apoyo

Con las ZEE buscamos generación de empleos bien pagados, atracción de inversión nacional y extranjera, generación y fortalecimiento de cadenas de valor locales, fomento a las exportaciones y aumentos en la productividad, todo con el objetivo de mejorar el bienestar de la población en la **región**.

En esta definición, se mencionan con ligereza dos conceptos espaciales: “área delimitada geográficamente” y “región”, pues, como se verá más adelante, en las propuestas concretas no se presenta ninguna delimitación geográfica, y se alude a regiones indeterminadas. Esta falta de precisión al referirse al territorio origina una gran diversidad de dificultades que no suelen tratarse de manera explícita, ni sistemática.

Hay que resaltar que de las tres ZEE anunciadas por el Presidente en 2014, mismas que ahora, en 2018, se pondrán en operación, ninguna incluye el entorno de la ciudad de Iguala, ni los municipios de Tixtla, en Guerrero (donde se ubica Ayotzinapa), y Tlatlaya, en el Estado de México. Tampoco se informa cuáles de los 36 municipios del plan inmediato de seguridad en Tierra Caliente, están también incluidos en las zonas económicas especiales.

2. Las acciones dirigidas a las denominadas Zonas Económicas Especiales no permiten conocer con precisión sus áreas de intervención

Como se vio, las referencias al territorio son laxas, y una región como **Tierra Caliente**, que abarca varios estados, solo se reconoce en la Constitución estatal de Guerrero, como una de las siete regiones en que agrupa a los 81 municipios del estado (en la cual, por cierto, no está el municipio de Tixtla, al que pertenece Ayotzinapa que para el INEGI es una localidad pero para la SEP, en la base de datos de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, la “Escuela Normal Rural Prof. Raúl Isidro Bustos”, está en la Ranchería Ayotzinapa, Acatempa, municipio de Tixtla, Guerrero (la SEP no proporciona la clave INEGI de localidad sino las coordenadas geográficas).

³ <https://www.gob.mx/zee/articulos/que-es-una-zona-economica-especial-89584?idiom=es>

La región interestatal **Tierra Caliente** no está definida por el INEGI. Curiosamente, la única referencia que fue posible encontrar está en el sitio de internet del CONACULTA, donde la Dirección General de Vinculación Cultural la define como una vasta región cultural que se extiende desde Guerrero hasta el sur de Jalisco y Colima.⁴

Como una parte de la solución integral propuesta para los hechos de Tlatlaya y Ayotzinapa, se refiere a la seguridad, al especificar los municipios que incluye la región **Tierra Caliente**, el Secretario de Gobernación, como se mencionó antes en este texto, Miguel Ángel Osorio Chong anunció en Iguala, el 4 de diciembre de 2014, el plan especial de seguridad para la región de **Tierra Caliente**, que abarca 36 municipios de Guerrero, Michoacán, Estado de México y Morelos. El Operativo para **Tierra Caliente**, subrayó, es una estrategia que refrenda el compromiso del Presidente Enrique Peña Nieto de fortalecer el Estado de derecho en una región donde la seguridad de las familias se ha visto vulnerada.⁵

La estrategia, apuntó, es una misión especial que retoma las acciones que el Gobierno de la República realiza en las cuatro entidades de esta región. Recordó que el titular del Ejecutivo Federal anunció 10 medidas que replantean, desde sus fundamentos, la manera en que el Estado Mexicano hace frente a la inseguridad.

Ayer mismo arrancó el despliegue de las fuerzas federales en esta zona (SEGOB Boletín No. 648/14), estuvo acompañado, entre otros firmantes, por los gobernadores de Guerrero, Rogelio Ortega Martínez; del Estado de México, Eruviel Ávila Villegas; de Michoacán, Salvador Jara Guerrero, y de Morelos, Graco Ramírez Garrido Abreu.

Veintidós meses después, el 22 de febrero de 2017, el boletín 1058 de la Cámara de Diputados, LXIII legislatura, informa:

La Comisión Especial de Zonas Económicas Especiales presidida por el diputado panista Carlos Alberto de la Fuente Flores, junto con la Empresa Madison Inteligencia, presentaron el análisis integral de la zona de Tierra Caliente, orientado en su instalación portuaria, industrial e infraestructura, para el desarrollo de la zona económica especial de Lázaro Cárdenas, Michoacán.

4 La Tierra Caliente es una vasta región del occidente de México; baja, calurosa, rodeada de montañas y sin salida ni contacto con el mar. Este territorio se encuentra marcado por el aislamiento, que ha dificultado el contacto con las capitales estatales, e incluso entre las comunidades que se encuentran en él. En esta región existen dos zonas; la ubicada en la cuenca media del río Balsas (donde colindan Michoacán, Guerrero y el Estado de México), y la de los valles de Apatzingán, en la cuenca media del río Tepalcatepec. Por extensión de rasgos como la orografía, la hidrografía, la flora y la fauna, así como de elementos históricos tales como la producción agrícola y ganadera intensivas, y el comercio, la designación de Tierra Caliente se puede extender hacia el sur de Jalisco y la porción occidental del estado de Colima. (http://vinculacion.cultura.gob.mx/prog_vinregional_tierracaliente.html).

En los 52 municipios que la integran está Tlatlaya (Estado de México) pero no Tixtla (Guerrero).

5 Como dato curioso, una nota periodística de 2001 se refiere al anteproyecto presentado por el PRD y el PRI para crear el estado de Tierra Caliente (véase el anexo 3).

Asimismo, se refirió a una reunión que sostuvo en días pasados con Gerardo Gutiérrez Candiani, titular de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en la que se dio a conocer que será a finales del mes de marzo de 2017 cuando se podrá tener el paso concreto de las ZEE en la primera zona económica del país, que tentativamente podría ser en la ciudad de Coatzacoalcos, Veracruz.

El diputado recordó que las ZEE por regiones son: la del Puerto Lázaro Cárdenas, que incluye municipios vecinos de Michoacán y Guerrero; la del Corredor del Istmo de Tehuantepec, que incluirá los polos de Coatzacoalcos, Veracruz, y Salina Cruz, Oaxaca, y la de Puerto Chiapas, en Chiapas.⁶

Como posible “primera zona económica del país” se menciona a la ciudad de Coatzacoalcos, en el estado de Veracruz, que nada tiene que ver con el origen de las zonas económicas especiales anunciadas por el Presidente.

La última de las tres ZEE mencionadas en este trabajo permite ilustrar las dificultades citadas. En algunas fuentes, a la región denominada Puerto Chiapas, se le llama “Puerto Madero”; el INEGI no consigna Puerto Chiapas, pero sí reconoce el lugar geográfico “Puerto Madero”, en el Municipio de Tapachula, y especifica la localidad como “Puerto Madero (San Benito)”.

Es evidente que a lo largo del proceso que desemboca en la solución propuesta, se olvidó la promesa original del Presidente sobre crear una ZEE para las áreas circundantes a Iguala, en Guerrero y el Estado de México, ante las tragedias de Ayotzinapa y Tlatlaya.

3. Se requiere un cambio de perspectiva para las Zonas Económicas Especiales

Para que las medidas de política alcancen los resultados esperados hay que cambiar la manera de mirar la fracción del mundo que tratan de transformar. Karl Popper (1996) propone ver al mundo como *un mundo de propensiones*; las *propensiones* surgen en una *situación* que actúa como un campo de fuerza, y, si la situación no cambia, tampoco lo harán las propensiones.⁷

Desde esta perspectiva es indispensable identificar las *propensiones* que pueden obstaculizar una política, y examinar cuál es la *situación* generadora que debe modificarse.

6 “Puerto Chiapas” puede funcionar como un puerto de trasbordo cumpliendo la función del Canal de Panamá, interconectando los dos océanos a través de una combinación intermodal marítima y ferroviaria, dinamizando el intercambio comercial y económico al proporcionar una vía de tránsito más corta.

7 Popper enfatizó que un cambio fundamental en su perspectiva probabilística es poner atención en la regularidad de las tendencias que presentan las probabilidades asociadas a un evento, más que en las probabilidades mismas.

Los programas sociales y económicos gubernamentales recurren a conjuros⁸ cuando declaran que “la población es sujeto y objeto de sus medidas y acciones de política” y que “los recursos económicos se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134).

Un teórico contemporáneo de la demografía, Máximo Livi-Bacci, define a la población como conjunto de individuos que, entre otras características, se identifica por un territorio:

Por “población” se entiende un conjunto de individuos, constituido de forma estable, ligado por vínculos de reproducción e identificado por características territoriales, políticas, jurídicas, étnicas o religiosas. Una población, pues, se definirá como tal si tiene continuidad en el tiempo y si esta continuidad está asegurada por vínculos de reproducción que ligan padres e hijos y garantizan la sucesión de las generaciones. Finalmente, una población se define también por las características que trazan su perfil y sus límites. Los límites y fronteras de las distintas poblaciones son tales que los agregados así definidos asumen su propia autonomía y estabilidad, reproduciéndose y conservándose durante el tiempo.

Una población, tal como se ha definido, tiende a perpetuarse y a permanecer en el tiempo, pero ello no significa que sea eterna. Una población se extingue porque la natalidad es insuficiente para compensar la mortalidad, o porque poblaciones inicialmente distintas se fusionan entre sí.

Las poblaciones se asientan en un territorio, uno de cuyos sentidos conceptuales es el suelo físico. El territorio moldea la identidad de sus pobladores, y también es el sustrato en que el gobierno debe tutelar sus derechos humanos, entendidos en el sentido más amplio, y promover el desarrollo.

Las ZEE buscan inducir cambios sociales en áreas delimitadas sin tener en cuenta las nociones básicas relativas a su propósito. Mediante dos breves comentarios, en este trabajo se examina cómo, de manera involuntaria, las soluciones económicas que se quiere dar a los problemas sociales, no consideran los rasgos esenciales de la población asentada en los territorios en que operarán los programas, ni la esencia del problema del cambio social.

Una cita servirá para ilustrar las dificultades relativas al cambio social:

Por muy paradójico que suene, no hay la mínima posibilidad de comprender los mecanismos de cambio a menos que entendamos, o cuando menos reconozcamos seriamente, los mecanismos de fijación y persistencia en la sociedad. Creo que el mayor obstáculo a nuestra comprensión científica del cambio radica en que nos negamos a reconocer el verdadero poder del conservadurismo en la vida social: el poder de la costumbre, de la tradición, del hábito y de la simple inercia (Nisbet R., 1972: 16).

8 Conjuro: fórmula mágica que se dice, recita o escribe para conseguir algo que se desea (DRAE).

En esta cita se advierte una afirmación sobre la naturaleza de la persistencia que puede vincularse con la fuerza que ejerce la situación en la perspectiva popperiana.

A partir de la perspectiva presentada, las acciones que promuevan las ZEE en el territorio deben dirigirse a modificar las situaciones presentes en sus áreas de intervención. El cambio social buscado solamente se conseguirá rompiendo las fuerzas que impiden el desarrollo de la población en la ZEE definida. No obstante, cabe preguntarse si la población que interesa a las políticas es la que actualmente reside en la zona, o las medidas impulsadas expulsarán a los actuales pobladores para, en su lugar, atraer a nuevos residentes que reúnan las condiciones necesarias para acceder a los puestos de trabajo que se crearán.

El segundo comentario, se refiere a los lugares en que está asentada la población en el territorio. Las áreas en que los censos ubican a la población, toman en cuenta el reconocimiento, mediante el nombre (dado por la ley o la costumbre) que asignan los habitantes a su lugar de residencia (una o más viviendas habitadas), al que el INEGI denomina localidad. El censo de 1990 fue el primero que permitió tener la información de las localidades en archivos magnéticos, con las coordenadas geográficas correspondientes, lo que permitió hacer análisis sociodemográficos georreferenciados. Con el conteo censal de 1995 se tuvo la primera oportunidad de acercarse al conocimiento sobre cómo surgen o desaparecen localidades.

En un estudio pionero elaborado en la Secretaría General del Consejo Nacional de Población, se mostró que de las 198,430 localidades registradas en 1995, aquellas con menos de 500 habitantes eran 169,882; de ellas 101,931 existían cinco años antes y 67,951 surgieron entre 1990 y 1995 (CONAPO, 1998). Este hallazgo puso en evidencia el dinamismo de los asentamientos de población en el territorio, algunas de cuyas causas se conocen por diversos estudios de caso pero no han sido sistematizadas.

A continuación, se examinan cuatro problemas vinculados con las políticas para el desarrollo, específicamente con las ZEE, para los cuales es necesario buscar soluciones porque, de no resolverse, comprometen la eficiencia y la eficacia de las acciones propuestas.

4. Cuatro problemas y sus respectivas propuestas de acción

4.1 Indeterminación del sujeto obligado de las Zonas Económicas Especiales

Para saber qué autoridad será responsable de operar una acción programática, y rendir cuentas sobre los recursos aplicados y los resultados obtenidos, hay que de-

limitar el territorio y establecer las entidades federativas que tendrán responsabilidad en su operación.

4.1.1 Indefinición del territorio de los estados

La primera consideración que cabe hacer es que la falta de límites precisos entre las entidades federativas es motivo de conflictos territoriales que cada cierto tiempo resurgen y requieren la intervención de autoridades federales como mediadoras.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (SEGOB, septiembre de 2014) define, en el capítulo II las partes que integran la federación y el territorio nacional. Si bien el territorio nacional queda establecido, en su extensión y modalidades por el Derecho Internacional; en lo relativo a las divisiones territoriales político-administrativas se apela a que los estados de la federación conserven los límites que siempre han tenido y, en caso de dificultades, las entidades las pueden arreglar entre sí por convenios amistosos. La Suprema Corte conocerá, sustanciará y resolverá las controversias y su solución será inatacable.

Los conflictos interestatales, algunos de larga data, que siguen sin solución son:

- Entre la hoy Ciudad de México y el Estado de México: Azcapotzalco con Tlalnepantla, Iztapalapa con Los Reyes–La Paz, y Tláhuac con Chalco
- Jalisco y Colima (Barra de Navidad y mina Benito Juárez-Peña colorada)
- Jalisco con Nayarit (comunidades wixaritari)
- Chiapas con Oaxaca (Chimalapas, en el Istmo de Tehuantepec)
- Chiapas con Tabasco
- Chihuahua con Durango
- Campeche con Quintana Roo (Calkmul, reserva de la biósfera)
- Campeche con Yucatán
- Guerrero con Oaxaca
- Tlaxcala con Puebla

Igualmente entre Yucatán, Campeche y Quintana Roo. En 1996 Campeche crea el municipio de Calakmul. El asunto se llevó a la Suprema Corte en 1997 y, sin haber concluido, la reforma constitucional de 2005 lo transfirió al Senado donde, según comunicó el Senado: “nunca se pudo avanzar por la naturaleza de esta Cámara”. En octubre de 2012 el Presidente Calderón firmó un decreto que devolvió a la Suprema Corte la facultad de resolver controversias sobre límites.

Para ejemplificar el origen de estas discrepancias, en las constituciones de Guerrero y Jalisco puede apreciarse la manera particular como los estados se refieren a sus unidades territoriales, sin delimitar sus superficies con precisión. Asimismo, un tercer ejemplo, el caso de Nayarit permite ver la referencia a leyes secundarias (véase el Anexo 1).

4.1.2 Propuesta de acción

Resolver el problema de definir a las entidades federativas obligadas a tutelar una ZEE exige, hoy en día, incorporar los avances de conocimiento y adelantos tecnológicos que permitan determinar la superficie que corresponde a cada una, convocando a especialistas en las disciplinas vinculadas con el territorio, con el fin de que planteen de manera colegiada el problema, en los términos que exige su solución interdisciplinaria (García R., 2006).

Con ese fin, se requiere conformar un grupo de trabajo que reúna especialistas en diversas disciplinas, con una perspectiva metodológica común para plantear el problema y analizar las posibles soluciones, y presentar al Congreso la propuesta final. Por ser la más reciente, hay que mencionar la geomática, disciplina surgida en los años ochenta del siglo pasado ante un incremento de necesidades mundiales de ubicación, georreferenciación y localización, donde el papel de las ciencias que estudiaban estos problemas resultaba insuficiente. Especialistas en esta disciplina que conjunta la geografía y la informática deben articularse con sus contrapartes de las ciencias jurídicas (constitucionalistas, especialistas en derecho civil, en derecho municipal, derecho mercantil, y en derecho administrativo), administradores y contadores públicos, economistas, historiadores, etnógrafos, demógrafos e ingenieros, entre otros, con el fin de elaborar una propuesta federal, al menos para delimitar las entidades federativas.

La tarea de este grupo interdisciplinario debería llevarse a cabo con el INEGI para actualizar el *Marco Geoestadístico Nacional* (MGN) (que hoy en día todavía se refiere a algunas de las zonas en litigio como “Zonas pendientes de asignar”), y generar una versión definitiva de este instrumento.

4.2 Los municipios son las unidades político administrativas más cercanas a los pobladores y en ellos se expresan también problemas de límites

Del gobierno municipal dependen las leyes orgánicas y reglamentarias derivadas de la Constitución de cada estado que establecen los límites de los territorios municipales. En el texto de esas leyes se advierten las dificultades que enfrentarán los municipios para tratar de resolver sus conflictos limítrofes.

4.2.1 Problemas derivados de la división municipal de los estados

El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y política de los estados. Cada estado tiene su propia normatividad para fijar la extensión y número de sus municipios. Asimismo, los congresos estatales tienen las atribuciones para crear nuevos municipios, dentro de los existentes, mediante fusión o supresión, y

también para modificar sus límites. Dos ejemplos de legislación estatal referidos a la división municipal permiten apreciar los conflictos que surgen en estas unidades espaciales (véase el Anexo 2).

Las unidades territoriales más reducidas que identifica la población, como se dijo antes, son las localidades, y en ellas se manifiestan los mismos problemas de indeterminación mencionados. Por su número, las localidades solamente están enumeradas en los directorios del INEGI, y su nombre no siempre coincide con el que se menciona en las acciones programadas en las ZEE.

Como excepción cabe considerar la Ley Territorial de Nayarit que enumera las colindancias y localidades de todos sus municipios.⁹ Un ejemplo de esta enumeración, el municipio del Nayar, está en el Anexo 2.

4.2.1.1 Controversia Constitucional por límites territoriales

Los casos mencionados permiten comprender por qué la población y los límites municipales son asuntos cuyo litigio alcanza los más altos tribunales. El INEGI, en la publicación del Censo de Población y Vivienda de 2010, advierte mediante una nota:

Derivado de la sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la Controversia Constitucional 41/2011, se publican, con fecha 26 de junio de 2013, todos los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 para los municipios de Tultepec, Nextlalpan y Tultitlán, Estado de México.

Al consultar la Controversia de referencia, se advierte que fue promovida por el Síndico del Ayuntamiento de Tultepec, en representación del citado municipio, en contra del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM). La controversia ingreso al máximo tribunal el 30 de marzo de 2011, y obtuvo sentencia el 12 de febrero de 2013.

La Controversia Constitucional 41/2011 se titula:

“Invalidez del Censo poblacional 2010 en la parte que afectó la esfera jurídica del Municipio de Tultepec, Edo. de México”.

Es importante destacar dos de los elementos de la **Resolución de la SCJ**:

No obstante, de encontrarse pendiente de resolución un conflicto de límites territoriales entre varios de los municipios involucrados en esta Controversia Constitucional, el Pleno de Ministros dejó claro que este asunto en nada determina aquella cuestión territorial, y que se debe limitar a analizar las alteraciones indebidas en los resultados de un censo de población.

⁹ Reformada el 17 de diciembre de 2011.

Concretamente, el INEGI deberá modificar los resultados del censo poblacional 2010 para así tomar en cuenta las siguientes localidades: Ejidos de Tultepec, Santiago Teyahualco, Guadalupe y Rancho La Virgen; así como las colonias de El Progreso (Villa Esmeralda), La Aurora y La Rinconada, que desde ahora deben adicionarse a la población del Municipio de Tultepec, Estado de México.

Entre las opiniones minoritarias relevantes, de las cuatro emitidas contra esa sentencia, la relatoría presenta la siguiente:

El Ministro Valls (secundado por el señor Ministro Franco) manifestó que en el presente expediente tendría que ligarse a la resolución del conflicto limítrofe entre municipios (que se advirtió pendiente de resolución por el Congreso local), y que la controversia constitucional no debía ser la vía para solucionar esta clase de conflictos territoriales. Lo anterior generaría una causa de improcedencia y el correspondiente sobreseimiento de la controversia constitucional.

Conviene tener presente que la población se asienta en el territorio municipal aglomerándose en núcleos heterogéneos, tanto por el número de habitantes, como por su dispersión o concentración en la superficie municipal. El INEGI llama “localidad” al núcleo de población que declaran sus pobladores como lugar de residencia, y reconocen con un nombre, mismo que adopta el INEGI para sus registros censales. En los extremos de dispersión-concentración, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010 (INEGI), en México hay 159,821 localidades con menos de 250 residentes (un total de 5,743,850 habitantes) y 11 localidades con más de un millón de personas (el D.F. tenía dos de esas localidades -delegaciones-: Gustavo A. Madero e Iztapalapa, con 3,001,558 habitantes, y Jalisco otras dos, las cabeceras municipales de Guadalajara y Zapopan, con 2,637,665 habitantes).

La población debe enfrentar diversas dificultades asociadas con la heterogeneidad referida pues los registros públicos, y las obligaciones que corresponden a los habitantes de las localidades, requieren trámites que se deben efectuar en la cabecera municipal. Asimismo, los servicios de salud y educación, entre otros, se ven muy limitados para las poblaciones cuyo principal problema no es el tamaño, ni la dispersión de las localidades, sino el aislamiento en que se encuentran.

4.2.2 Propuesta de solución para establecer los límites de la superficie municipal

Una ZEE requiere certidumbre en su delimitación territorial con el fin de poner en operación las acciones propuestas. En el caso de los municipios, la más reducida de las áreas político-administrativas, el procedimiento propuesto es una continuación del sugerido para las entidades federativas en el punto anterior. Con ese modelo para resolver los conflictos por límites entre entidades podrá seguirse, después, el proceso para elaborar la propuesta para resolver conflictos limítrofes entre los municipios de cada entidad.¹⁰

¹⁰ La bibliografía que trata estos temas desde la perspectiva del derecho es muy amplia. Con más o menos profundidad y argumentos, en todos los trabajos se sostiene una conclusión como la siguiente “Es urgente una reforma constitucional o legal que resuelva estos tópicos, dada la importancia que en nuestro país reviste el señalamiento de los linderos geográficos de cada entidad federativa.” (IIJ, Molina Suárez).

4.3 En cualquier área del territorio nacional actúan propensiones social y económicamente desfavorables que pueden obstaculizar los programas de desarrollo

4.3.1 Propensiones que generan las situaciones presentes en las ZEE

Las propensiones presentes en situaciones asociadas al territorio no se consideran en los proyectos macro que, no obstante, se ven afectados por las respuestas no previstas de las personas, familias y comunidades asentadas en esos territorios, las cuales no necesariamente incorporan en su cultura el aprecio por el “entorno de negocios excepcional” que ofrecen las ZEE.

Sin un estudio interdisciplinario, especialmente basado en los derechos humanos cuyo cabal cumplimiento obliga a consultar a los pobladores para garantizar el respeto a su cultura, usos y costumbres, antes de diseñar un programa e iniciar su operación, el éxito de una ZEE se verá comprometido por propensiones desfavorables asociadas a sus situaciones territoriales, entre ellas cito a continuación algunas ya estudiadas (Rubalcava R.M. y J.C. Ordaz, 2016: 195).

La desaparición de poblados y creación de nuevos núcleos de población.

Segregación de pequeños poblamientos con gran desventaja social y económica, que solamente tienen como vecinos a otros núcleos igualmente desfavorecidos. Ésta condición se denomina segregación pasiva porque la situación no fue creada activamente por los pobladores (como ocurre en los fraccionamientos campestres, o urbanos con bardas y puertas de acceso vigiladas que restringen el libre tránsito).

El aislamiento de la mayor parte de las comunidades pobres, lejos de otros poblados y sin acceso a carreteras pavimentadas (en ocasiones ni a caminos de terracería).

La concentración de población indígena en zonas que constituyen verdaderos enclaves de rezago social.

Emigración, tanto interna como internacional, que deja diversos pueblos prácticamente sin población en edades activas.

Polarización social en algunos municipios. Prácticamente la mitad de la población vive en localidades de muy baja marginación y la otra mitad en localidades de muy alta marginación.

El abandono administrativo de las zonas en disputa ha sido encontrado tanto en las partes altas de las sierras, como en las zonas metropolitanas más pobladas.

Episodios de violencia recurrente, por el aprovechamiento de los recursos naturales, principalmente tierras de cultivo, bosques y agua.

Exigencia por reconocimiento al derecho por usos y costumbres. Un caso paradigmático es el municipio de Cherán en Michoacán.

El INEGI admite que sus levantamientos de censos y encuestas se ven obstaculizados, y hasta impedidos en amplias zonas, debido al narcotráfico y la delincuencia.

4.3.2 Propuesta de solución

Los buenos resultados de una Zona Económica Especial requieren que ésta se haya definido a partir de un análisis científico del territorio en que se desarrollarán sus diversas acciones, y una labor de consulta y comunicación previas con las comunidades asentadas en el entorno a transformar, con el fin de garantizar el cambio social que se desea inducir.

Es indispensable hacer un estudio sistemático de la movilidad espacial de la población en la zona para conocer cuáles de las intervenciones estimularán la cohesión social y crearán o reforzarán el sentido de pertenencia a una comunidad, y cuáles podrían tener efectos disruptivos, promover conflictos internos, o profundizar el abandono y segregación de los poblamientos.

Asimismo, hay que procesar las reformas legales necesarias para lograr el reconocimiento de los derechos de las comunidades, especialmente las indígenas, “estableciendo la distinción entre los pueblos indígenas como personas morales, y los indígenas como personas físicas”, como lo ha planteado el Ministro José Ramón Cossío de la Suprema Corte, quien afirma que la reforma constitucional en materia indígena, vigente desde 2001, incurrió en defectos de técnica legislativa que están en la base de los conflictos indígenas que se suscitan en el país.

El campo de fuerza a que se refiere Popper en su idea de situación generadora de propensiones, exige romper las ataduras que impiden a la población progresar. Incertidumbre en la tenencia de la tierra, falta de empleo, ingresos insuficientes, malas condiciones de vivienda, inadecuada infraestructura de educación y salud, así como falta de acceso a la justicia, entre otras.

Existe suficiente documentación para sostener que en el territorio en que operan las políticas surgen numerosas protestas e inconformidades sociales que con frecuencia acaban impidiendo que los proyectos lleguen a término.

Sin el acuerdo y el compromiso de las poblaciones asentadas en los territorios que se verán alterados por programas que buscan generar un cambio social y económico, es indudable que las Zonas Económicas Especiales no obtendrán los resultados que de ellas se esperan.

4.4 Planeación territorial y marco legal de las Zonas Económica Especiales

Con el fin de situar el problema de la virtualidad del territorio en las políticas de desarrollo desde una perspectiva más amplia, conviene examinar las iniciativas territoriales presentes en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), y cómo se propone coordinarlas con los órganos administrativos a cargo de su operación.

4.4.1 Los tiempos de la planeación no son compatibles con los tiempos gubernamentales para responder en situaciones de crisis

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 no menciona las Zonas Económicas Especiales porque su impulso surge, como ya se dijo, por la emergencia social fortuita de Ayotzinapa, en septiembre de 2014. El Plan Nacional de Desarrollo establece que “De acuerdo a la Ley de Planeación, todos los programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que definen las acciones de gobierno deberán elaborarse en congruencia con el Plan”. Más adelante dice (página 14) “El capítulo VIII [Planeación Democrática] instruye a las dependencias federales los pasos a seguir para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo a través de los programas”.

El Capítulo VIII “Sistema Nacional de Planeación Democrática” (página 171), del PND, presenta la lista de los programas mencionados, en total 42. No se refiere a un programa de desarrollo regional o territorial, sino a tres. El primero es el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; los otros dos son regionales, el Programa Regional de Desarrollo del Norte, y el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste.

El capítulo concluye con la siguiente advertencia:

Además de los programas anteriores, el Ejecutivo diseñará y ejecutará los programas, Especiales, Regionales e Institucionales que considere pertinentes, así como los establecidos por ley. En línea con el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, los programas que de éste emanen deberán ser sujetos de medición y seguimiento.

Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación en enero de 2013, otorgaron a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) “entre otras facultades, las de formular políticas públicas que armonicen las ventajas productivas de las regiones del país, proyectar y coordinar la planeación regional con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, y elaborar los programas regionales”.¹¹

¹¹ En concordancia con lo anterior, el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, reconoce en su estrategia 3.5: la responsabilidad de “promover que las autoridades locales y municipales armonicen sus programas de desarrollo de acuerdo a la política nacional de desarrollo regional”.

De igual manera, como se precisa en el apartado de alineación de metas, este programa contribuye con los siguientes programas sectoriales: Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, Programa Sectorial de Desarrollo Agrope-

El interés para este trabajo se centra en el Programa de Desarrollo Regional del Sur-Sureste 2014-2018, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de abril de 2014. Éste programa define que la Región Sur-Sureste incluye nueve estados, y, por la fecha de su publicación, no menciona a las ZEE, y no hay indicios de ningún proyecto de desarrollo en las tres zonas anunciadas por el Presidente, en estados de esta región (Chiapas, Guerrero y Oaxaca), el 11 de noviembre de 2014. El diagnóstico incluido en este Programa concluye con la afirmación siguiente:

En suma, la conjunción de factores negativos imponen un patrón que hace a la RSS [Región Sur-Sureste] la menos productiva y de mayor atraso del país, entre otros: trabajo informal muy superior al resto de la economía; servicios financieros y acceso a financiamiento muy limitado; trabajadores con pocas o nulas habilidades respecto al resto del país, ambiente poco propicio para la generación de empresas; pequeños productores con sistemas de baja rentabilidad; alta dispersión poblacional con costos elevados de transporte; mala conectividad interregional; y, consecuentemente poca o nula capacidad de innovación.

Es indudable que ante este diagnóstico, el diseño de las ZEE anunciadas debió tomar todas las providencias necesarias para atraer las inversiones requeridas y garantizar los resultados esperados. Por ser la primera vez que en México se recurriría a este modelo la experiencia China ha sido de especial importancia pues estas políticas tienen casi cuarenta años en operación (las primeras zonas se crearon en 1979, cerca de Hong Kong y Macao). No obstante, no se mencionan las precauciones que debieran tenerse al intentar trasladar esa experiencia a entornos que pueden no reaccionar, ni evolucionar, de la misma manera.¹²

Llama la atención que el Convenio de Coordinación firmado no menciona, en ninguna de sus páginas, a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, ni al Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste. La falta de coordinación entre instituciones del gobierno federal, y de éstas con los programas comprometidos en el Plan Nacional de Desarrollo es evidente. Asimismo, en el convenio no se indica en qué localidades se llevarán a cabo las acciones, ni en qué momento, lo que de nueva cuenta demuestra que el territorio se desvanece ante la administración.

cuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, Programa Sectorial de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano 2013-2018, Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, Programa de Comunicaciones y Transportes 2013-2018.

12 Ante lo precipitado de los acontecimientos, en ocasiones es mediante los medios de comunicación que el público en general se entera de las bases tan débiles con las que se están tomando decisiones cruciales. En marzo de 2018, en una entrevista radiofónica, el Secretario de Desarrollo Económico de Michoacán, declaró que en la ZEE Lázaro Cárdenas (Mich.)-La Unión (Gro.), esperaba que ocurriera lo que vio en China, donde un pequeño poblado se transformó, en 13 años, en una ciudad con más de un millón de habitantes. Puntualizó que "habrá que esperar por lo menos 15 años para conocer los efectos de esta ZEE", y anunció que pronto se firmaría el Convenio de Coordinación de esta zona. El convenio se publicó en el DOF el 13 de abril de 2018 con el siguiente encabezado: CONVENIO de Coordinación para el establecimiento y desarrollo de la Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas-La Unión y su área de influencia, que suscriben la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estados de Guerrero y Michoacán, así como los municipios de Lázaro Cárdenas, Mich.; La Unión de Isidoro Montes de Oca y Zihuatanejo de Azueta, Gro.

A partir del anuncio de creación de las tres primeras Zonas Económicas Especiales, algunos trabajos académicos tratan de contribuir al éxito que merecen tener, examinando las posibles dificultades que enfrentarán.

No es éste el lugar para referirse a todas las advertencias que contienen estos estudios pero sí es conveniente hacer notar algunas precauciones que los documentos oficiales revisados no mencionan. Por una parte, que las inversiones no solamente buscan incentivos sino la garantía de que contarán con mano de obra calificada, en especial para industrias de alta tecnología (algunas atraen deliberadamente a personas que han emigrado, o estudiado en el extranjero, mediante fondos para vivienda y educación de sus hijos). Igualmente ausente está la consideración de que “existe el riesgo de los bienes públicos [comunes], cuyo valor no se conoce en el país y pueda conocerse en el extranjero, como objeto de negocio”. Se subraya que en China a las ZEE se les localizó cerca de países con mayor industrialización. El estudio agrega “es altamente probablemente que las tres zonas anunciadas estén relacionadas con la oportunidad de integrarse al Tratado Transpacífico”. (Domínguez y Brown, 2017). Asimismo ofrece información estadística sobre las zonas, referida a los municipios que las integran, pero no a las localidades, cuyas condiciones son más heterogéneas y requieren delinear medidas de política de acuerdo a la especificidad de sus recursos, y las condiciones sociodemográficas, económicas y culturales de sus pobladores.

Un artículo que hace una revisión sistemática de la bibliografía internacional sobre el impacto que han tenido las ZEE sobre el desarrollo económico regional (Gómez Zaldívar y Molina, 2018), subraya que “la experiencia internacional ha puesto de relieve la importancia de factores físicos y no-físicos para incrementar la probabilidad de éxito”. Los primeros aparecen claramente considerados en los documentos oficiales pero no ocurre así con los segundos: “Los factores no-físicos se refieren a proveer un ambiente de inversión confiable, que incluya estabilidad política y económica, así como eficiencia gubernamental para que las zonas puedan operar con un mínimo de burocracia” (Wong y Chu, 1984, citado por Gómez Zaldívar y Molina, 2018).

Es importante recordar que una de las tres ZEE anunciadas por el Presidente, la que incluye municipios de Michoacán y Guerrero, fue motivada, en su origen por un evento que desató una grave inestabilidad social y política, no solo en esos municipios y estados, sino que se convirtió en una crisis nacional. Cabe preguntarse cómo se piensa atraer a los inversionistas, si esta inestabilidad atenta contra los factores no-físicos que exigen estas políticas de desarrollo.

4.4.2 Propuesta de solución

En diversos foros se ha insistido en la necesidad de modificar la Ley de Planeación. Tal vez ésta no sea la mejor manera de hacer notar la urgencia de proceder a efectuar lo que es indispensable, que algunos especialistas han denominado como “reingeniería

del ejecutivo federal”, evidente en la diversidad y número de los organismos y órdenes de gobierno que firman los convenios de coordinación.

Si bien el problema de conocer para actuar puede tratar de resolverse con el trabajo interdisciplinario mencionado en los apartados anteriores, el de la deficiente coordinación entre las diversas oficinas del Ejecutivo escapa a ese quehacer científico, y cae en áreas de la administración pública que debieran analizar en profundidad la maraña legal que ahoga a las mejores intenciones de coordinar esfuerzos.

Finalmente se aprecia que la “planeación gubernamental” se ve rebasada por los acontecimientos. El problema de improvisar soluciones económicas para resolver crisis sociales, como la de Ayotzinapa, muestra en los hechos lo difícil que es mantener la brújula de las acciones de gobierno orientada hacia los *territorios concretos y los pobladores de carne y hueso*.

Bibliografía

1. Consejo Nacional de Población (CONAPO), 1998, “Distribución territorial de la población” en La situación demográfica de México, 1998, Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios, México.
2. Domínguez, Lilia y Flor, Brown (2017), “Las zonas económicas especiales: los retos para México” en Revista de Economía Mexicana, Anuario UNAM, Número 2, 2017, (páginas 188-232), México.
3. García, Rolando (2006), *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, gedisa editorial, serie Filosofía de la Ciencia, impreso en España.
4. Gómez Zaldívar, Fernando y Edmundo, Molina (2018), “Zonas Económicas Especiales y su Impacto en el Desarrollo Regional”, en Revista Problemas del Desarrollo, 193 (49), abril-junio 2018, <http://probdes.iiec.unam.mx>
5. Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), Biblioteca Virtual, César de Jesús Molina Suárez, “Medios de control constitucional para la solución de conflictos limítrofes en las entidades federativas”, s/f.
6. Luna Leal, Marisol (2007), *Conflictos por límites territoriales intermunicipales en el estado de Veracruz*, tesis doctoral, IIJ-Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz.
7. Nisbet, Robert, Thomas S. Kuhn, Lynn White et. al., (1993, 2a reimpresión) *Cambio Social*, Alianza Universidad, España.
8. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno de la República.
9. Popper, Karl, (1996), *Un mundo de Propensiones*, Tecnos, Madrid.
10. Rubalcava, Rosa María y Juan Carlos Ordaz, (2016), “Desigualdad intrarregional: las propensiones como indicio de desigualdad social crónica”, en Óscar Martínez, Enrique Valencia y Luis Ignacio Román (compiladores) *La heterogeneidad de las políticas sociales en México: instituciones, derechos sociales y territorio*, Volumen II, Universidad Iberoamericana, ITESO, México.

Anexos

Anexo I

Párrafos seleccionados para ilustrar los conflictos limítrofes entre estados

A. I. I Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

CAPÍTULO II DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN Y DEL TERRITORIO NACIONAL

ARTÍCULO 42. El territorio nacional comprende:

I. El de las partes integrantes de la Federación;

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

ARTÍCULO 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

ARTÍCULO 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

ARTÍCULO 45. Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

ARTÍCULO 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, **la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas**, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución.

A.1.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero:

ARTÍCULO 4.- Los límites del Estado son los que desde su fundación y hasta la fecha se han venido reconociendo con los Estados circunvecinos en la siguiente forma:

Con Michoacán por dos Decretos: uno de la Federación publicado en el Diario Oficial del 14 de diciembre de 1906 y otro del Estado, marcado con el número 18 de 20 de noviembre de 1907, que confirma y ratifica el anterior. Con el Estado de México; por Decreto de 15 de mayo de 1849 expedido por el Congreso General (hoy Congreso de la Unión) el que procedió al Decreto de Erección del Estado, con el Estado de Morelos por el convenio celebrado entre ambas Entidades el 8 de octubre de 1946. Con Puebla los límites están en el mapa oficial levantado en el año de 1845 por órdenes del Ejecutivo Federal; y con Oaxaca: por Laudo pronunciado por particular el 28 de abril de 1890, que acepta el dictamen de las comisiones de Límites de ambos Estados, con base al cual se expidió el Decreto de la Legislatura del Estado de 27 de noviembre del mismo año de 1890. (3-FEB-1984).

A.1.3 Constitución Política del Estado de Jalisco:

Del Territorio del Estado

Art. 3º. El territorio del Estado es el que por derecho le corresponde.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las leyes reglamentarias, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

Art. 35. Son Facultades del Congreso:

XX. Aprobar o rechazar los convenios que el Gobernador del Estado celebre con las entidades federativas vecinas respecto a las cuestiones de límites y someter tales convenios a la ratificación del Congreso de la Unión;

Art. 50. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

VII. Celebrar convenios sobre límites con los estados vecinos, con el requisito de someterlos a aprobación del Congreso del Estado y en su caso a la ratificación del Congreso de la Unión;

En el caso de Nayarit, es posible ver las referencias a leyes secundarias:

A.1.4 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit

CAPÍTULO I DE LA SOBERANÍA INTERIOR DEL ESTADO Y DE LA FORMA DE GOBIERNO

ARTÍCULO 2.- El Gobierno del Estado es republicano, popular y representativo, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, en los términos que establece la Constitución General de la República.

La ley establecerá las bases y lineamientos a los cuales habrá de sujetarse el Estado, al establecer los límites territoriales y colindancias con otras entidades federativas.

CAPITULO II DEL TERRITORIO DEL ESTADO

ARTÍCULO 3.- El territorio del Estado es el que le corresponde conforme a la Constitución Federal, y se divide en los siguientes municipios: Acaponeta, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, Bahía de Banderas, Compostela, Del Nayar, Huajicori, Ixtlán del Río, Jala, La Yesca, Rosamorada, Ruiz, San Blas, San Pedro Lagunillas, Santiago Ixcuintla, Santa María del Oro, Tecuala Tepic, Tuxpan y Xalisco, igualmente, forman parte del territorio del Estado las Islas que le corresponden conforme al artículo 48º de la Constitución General de la República.

La Sala Constitucional, conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que se susciten entre:

- a. El Poder Legislativo y el Ejecutivo;
- b. El Poder Legislativo o Ejecutivo con uno o más municipios del Estado;
- c. Dos o más municipios;
- d. El Poder Legislativo o Ejecutivo con uno o más organismos autónomos del Estado;
- e. Uno o más municipios y uno o más organismos autónomos del Estado.

VII.- De los conflictos por límites territoriales entre dos o más municipios del estado en los términos que establezca la ley de la materia.

La Ley aludida en la anterior fracción VII, es la Ley de División Territorial del Estado de Nayarit, y en ella, algunos artículos dejan sin solución los litigios existentes.

A.1.5 Ley de División Territorial del estado de Nayarit

CAPITULO PRIMERO MATERIA Y OBJETO

ARTICULO 1o.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular la integración y división del territorio del Estado de Nayarit.

ARTICULO 2o.- La base de la división territorial en el Estado de Nayarit es el Municipio Libre y Autónomo; su integración territorial como entidad federativa se basa en lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables al efecto.

CAPITULO II DE SU INTEGRACION Y DIVISION

ARTICULO 3o.- El Estado Libre y Soberano de Nayarit, colinda con los Estados de Durango, Jalisco, Sinaloa y Zacatecas, su delimitación territorial se basa en lo dispuesto por la Constitución general, la particular del Estado y la legislación aplicable al efecto.

CAPITULO SEXTO DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 31.- Cuando por cualquier medio el Poder Ejecutivo fije límites con los Estados vecinos, éste deberá informar al Poder Legislativo para su inclusión en el presente ordenamiento.

Anexo 2

Párrafos seleccionados para ilustrar los conflictos limítrofes entre municipios

A.2.1 División municipal del Estado de Guerrero:

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero (algunos artículos relativos a los municipios y su territorio):¹³

ARTÍCULO 2.- El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Guerrero.

¹³ Reformada mediante decreto del 16 de abril de 2013.

ARTÍCULO 3.- Los Municipios del Estado de Guerrero están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, y con libre administración de su hacienda, recursos y servicios destinados a la comunidad, sin más límites que los señalados expresamente en las Leyes aplicables.

ARTÍCULO 9.- Los municipios del Estado de Guerrero conservarán la extensión territorial que señale la Ley de División Territorial en vigor, y son los siguientes: sigue lista de 75 municipios (reformado el 30 de octubre de 2009).

ARTÍCULO 10.- Los problemas de límites entre municipios se resolverán por los Ayuntamientos respectivos, mediante comisiones de cada una de las partes en conflicto y los problemas de límites entre comisarías de un mismo municipio, los resolverá el Ayuntamiento que corresponda. En ambos casos las resoluciones serán sancionadas por el Congreso del Estado.

ARTÍCULO 11.- El Congreso del Estado resolverá en definitiva los conflictos por cuestión de límites entre los Municipios del Estado o entre las Comisarías que éstos no puedan resolver en los términos del artículo anterior, recabando previamente la opinión del Gobernador del Estado. Cuando las controversias tengan carácter contencioso resolverá el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

ARTÍCULO 12.- El Congreso del Estado, podrá crear nuevos municipios dentro de los existentes, modificar sus límites, suprimir o fusionar alguno de ellos, con base en criterios técnicos de orden demográfico, político, social y económico; lo anterior previa consulta y dictamen del Ejecutivo del Estado, cumpliendo todos y cada uno de los requisitos que esta Ley establezca.¹⁴

A.2.2 División municipal del Estado de Nayarit

Constitución del Estado Libre y Soberano de Nayarit

Capítulo II del Territorio

ARTÍCULO 4.- La ley establecerá los límites, extensiones territoriales y colindancias entre las municipalidades, para la preservación de su integridad física conservarán la extensión y límites que actualmente tienen, atendiendo a lo dispuesto por esta Constitución.

ARTÍCULO 5.- Los municipios podrán convenir entre sí y en cualquier momento sus respectivos límites; dichos arreglos no tendrán efecto sin la aprobación del Congreso del Estado.

¹⁴ Reformado el 18 de septiembre de 2012.

A falta de acuerdo, cualquier municipio podrá acudir ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado, la que conocerá de los conflictos por límites territoriales en la vía contenciosa, en términos de lo dispuesto por el artículo 91 de esta Constitución. Sus resoluciones serán inatacables.

A.2.3 Ley Territorial de Nayarit

ARTICULO 16.- El Municipio Del Nayar colinda con los municipios de La Yesca, Santa María del Oro, Tepic, Santiago Ixcuintla, Ruiz, Rosamorada, Acaponeta y con los Estados de Durango, Jalisco y Zacatecas; se integra con las siguientes localidades: Jesús María, Agua Caliente, Agua Milpa, Alta de Ventanas, Arroyo de Santiago, Arroyo de Camarones, Arroyo del Frayle, Arroyo del Carnaval, Arroyo de Perico, Atonalisco, Cofrandía (sic), Cofradía de Pericos, Comal de Peñitas, Coyultita de Jazmines, Coyultita de Mala Noche, Cuauhtémoc, Dolores, El Arrayán, El Capomo, El Carrizal, El Colomo, El Colorín, El Coyunque. El Jazmín, El Limón, El Maguey, El Manquita, El Pinito, El Plátano, El Roble, El Sabino, El Sanite, El Salitre, El Sauza, Guinea de Guadalupe, Guapinole, Guásima del Metate, Guásima del Caimán, Higuera Gorda, Guamiloya, Ixtalpa, Jazmines del Coquito, Jazmines de Coyultita, La Concepción, La Guerra, La Guilota, La Mesa, La Palmita, Las Estrellas, Las Higueras, Las Huertitas, Las Mesitas, Las Mojarras, Las Ranas, Los Sabinos, Linda Vista, Los Gavilanes, Los Limones, Los Mangos, Los Naranjitos de Copal, Peña Blanca, Paso de Alica, Playa de Golondrina, Rancho viejo, Rancho Viejo Peyotán, San Francisco, San Juan Peyotán, San Rafael, San Pablo, San Vicente, Santa Cruz del Guayabal, Santa Bárbara, Santa Rosa, Santa Teresa, Zoquipilla, Zoquipan y las demás que en lo sucesivo sean creadas.

Anexo 3

Anteproyecto para crear el estado de Tierra Caliente

“Promueven erigir el Estado ‘Tierra Caliente’” (Juan Lázaro, El Universal 10 de junio de 2001)

Con más de 20 municipios de Guerrero, Michoacán y Estado de México, y una extensión territorial de 30 mil kilómetros cuadrados, se planea crear un nuevo estado mexicano, el cual se llamará “Tierra Caliente”.

El anteproyecto es promovido por políticos de los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y del Revolucionario Institucional (PRI), y aunque reconocen que no es una tarea fácil, ya que el primer paso es convencer a los congresos locales que apoyen la iniciativa, no “aflojarán el paso” para lograrlo durante este sexenio.

Esperan que el presidente Vicente Fox acepte que esa zona marginada, en la que viven más de 300 mil habitantes, gane su independencia para tener gobierno propio.

Su principal objetivo, aseguran, es que con una administración para “Tierra Caliente” será más fácil salir de la severa pobreza en la que han estado sumergidos durante décadas.

En el límite de Guerrero, Michoacán y estado de México no hay bancos, gasolineras, periódicos, y el precio de alimentos y combustible se eleva 20 por ciento de lo normal. También se carece de hospitales de segundo nivel y de seguridad pública. Las líneas telefónicas son defectuosas y hace seis meses (año 2000) ni señal de televisión había, hasta que se autorizó la construcción de una antena repetidora en un cerro del municipio de Tlatlaya. “Es una paradoja, esta zona marginada tiene un alto consumo de cocaína”. El presidente municipal de Tlatlaya, Aurelio Rojo, reconoce que el consumo de cocaína es la única herencia que reciben los jóvenes de “Tierra Caliente”. “Hay gente que ha sido expulsada de Estados Unidos y se queda en esta región a vender droga”.



Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

DR, Marzo 2018, FCCyT

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.