

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública



Análisis de la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y se adiciona el artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales

Heriberto López Ortiz



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 207

Diciembre de 2015

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Organización Interna

Edgardo J. Valencia Fontes
Director General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Oscar Javier Meléndez Chong
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Marco Antonio Villarín Albarrán
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Luis Alberto Hernández Tovar
Coordinador Técnico

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

Felipe de Alba Murrieta
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Santiago Michele Calderón Berra
Heriberto López Ortiz
Investigadores

Luis Ángel Bellota
Roberto Aschentrupp Toledo
Elizabeth Cabrera Robles
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Andrés Carrazco Chocoteco
Juan José Reyes Vázquez
Agustín Munguía Romero
Ricardo Ruiz Flores
Guillermina Blas Damián
Alejandro López Morcillo
Apoyo en Investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo



Análisis de la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y se adiciona el artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales

Heriberto López Ortiz

Introducción

El presente análisis de la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y se adiciona el artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales, es un esfuerzo cuyo principal objetivo es servir de instrumento de apoyo en los trabajos que realizan los legisladores de la Cámara de Diputados.

El documento está dividido en cinco apartados: en el primero se presenta una descripción y análisis de la Iniciativa que crea las Zonas Económicas Especiales (ZEE); en el segundo se comenta el contenido y significado de la adición del artículo 9 a la Ley General de Bienes Nacionales; en el tercero se realiza una revisión de las modificaciones hechas por la Comisión de Economía a la Iniciativa en su Dictamen presentado al Pleno; en el cuarto apartado se aborda un pequeño segmento de la discusión final llevada a cabo en el Pleno de la Cámara de Diputados, y el quinto incluye las consideraciones finales.

La Iniciativa consta de dos partes: la primera se refiere específicamente a la expedición de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales; en tanto que la segunda adiciona el artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales. Contiene 47 artículos, distribuidos en 6 capítulos, más tres artículos transitorios.

I. Ley Federal de Zonas Económicas Especiales

Capítulo Primero

Esta Iniciativa de Ley tiene por objeto: “regular la planeación, el establecimiento y la operación de Zonas Económicas Especiales para **impulsar el crecimiento económico** sostenible, sustentable y equilibrado **de 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.”¹

Según puede verse, en la Iniciativa no están definidas entidades federativas, regiones específicas ni zonas en las que se establecerían las ZEE. Aunque la Ley señala 10, en los medios de comunicación sólo se mencionan tres de ellas, cada una en los estados de Chiapas, Oaxaca-Veracruz y Michoacán-Guerrero. La Ley

¹ Artículo 1. Las negritas son nuestras.

sólo define las condiciones que se tomarían en consideración para delimitarlas, condiciones que serían aplicables a otras zonas como la gran región Centro-Este, en donde confluyen regiones marginadas de los estados de Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y norte de Veracruz, y también cruza la reciente red carretera troncal que une nuestros litorales Pacífico y Golfo de México; o zonas dentro de los estados de Nayarit y norte de Jalisco, entre otras.

Las ZEE son consideradas como “áreas prioritarias del desarrollo nacional”, en las que **“el Estado promoverá las condiciones e incentivos para que, con la participación del sector privado, se contribuya al desarrollo económico y social de las regiones en las que se ubiquen, a través de una política industrial sustentable con vertientes sectoriales y regionales”**.²

Así, la política industrial queda enunciada pero no definida, excluye otro tipo de actividades productivas y el papel del Estado es hasta cierto punto secundario, pues el sector privado llevaría la acción principal.

La ZEE se define como un “área geográfica del territorio nacional, determinada **en forma unitaria o por secciones**, sujeta al régimen especial previsto en esta Ley, en la cual se podrán realizar **actividades de manufactura, procesamiento, transformación y almacenamiento**; la prestación de servicios de soporte a dichas actividades y de otra índole que se consideren necesarias conforme a los propósitos de este ordenamiento, **así como la introducción de mercancías para tales efectos**”.³

Tal como está planteado en este artículo, y por las actividades enumeradas y permitidas de manufactura, procesamiento e introducción de mercancías, se deduce que básicamente las ZEE están pensadas para el establecimiento de zonas francas de maquiladoras, más que como áreas donde se efectúe un proceso de industrialización propiamente dicho.

Asimismo, la Iniciativa establece que “personas físicas o morales” podrán operar las ZEE, bajo las figuras de **“administradores integrales”**⁴ o “inversionistas”, personas que **podrán recibir “beneficios fiscales, aduanales y financieros, así como facilidades administrativas e infraestructura competitiva, entre otras**

² Artículo 1. Las negritas son nuestras.

³ Artículo 3. Las negritas son nuestras.

⁴ Entendiéndose por **administrador integral**: la **persona moral o entidad paraestatal** que, con base en un **permiso** (acto jurídico administrativo mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público —en adelante “**la Secretaría**”— otorga **a una sociedad mercantil constituida conforme a la legislación mexicana**, el derecho a construir, desarrollar, administrar y mantener una zona, en calidad de **permisionario...**) o **asignación** (acto jurídico administrativo ...otorga exclusivamente **a una entidad paraestatal** el derecho a construir, desarrollar, administrar y mantener una zona, en calidad de **asignatario**, ...), tiene a su cargo la construcción, desarrollo, administración y mantenimiento de la Zona, incluyendo los servicios asociados o, en su caso, la tramitación de éstos ante las instancias correspondientes. Las negritas son nuestras.

condiciones especiales.” Por otra parte, los beneficios señalados se otorgarían sin condiciones.

Para ello los gobiernos federal, estatales y municipales se coordinarán a efecto de implementar un “**Programa de Desarrollo**”⁵ de las ZEE y de “sus **Áreas de Influencia**”.⁶

La construcción y desarrollo de las ZEE “se realizará por el sector privado o, en su caso, por el sector público, en bienes inmuebles de propiedad privada o en inmuebles del dominio público de la Federación.”⁷

Aquí cabe una interrogante, si el gobierno invirtiera, por ejemplo, en una instalación eléctrica en un inmueble privado de una ZEE, ¿el valor de la inversión pública se incorporaría al valor del inmueble privado? Esto no se aclara en el texto de la Iniciativa.⁸

Es muy importante destacar que **inversionista** es toda “**persona física o moral, nacional o extranjera, autorizada** para realizar actividades económicas productivas en la Zona”, lo cual indica que los extranjeros serán subsidiados en las mismas condiciones que los mexicanos sin condicionamiento alguno.

Capítulo Segundo

Sección I

⁵ **Programa de Desarrollo:** instrumento de planeación que prevé los elementos en materia de ordenamiento territorial y las características de las obras de infraestructura de transporte, de comunicaciones, de logística, energética, hidráulica y otras que se requieren ejecutar en el exterior de la Zona para la operación de la misma y, en su caso, otras obras que sean complemento a la infraestructura exterior; así como las políticas públicas y acciones complementarias (artículo 3). Las negritas son nuestras.

⁶ **Área de Influencia:** poblaciones urbanas y rurales aledañas a la Zona, susceptibles de percibir beneficios económicos, sociales y tecnológicos, entre otros, derivados de las actividades realizadas en la misma, y de las políticas y acciones complementarias previstas en el Programa de Desarrollo. Las negritas son nuestras.

⁷ Artículo 2.

⁸ Otras definiciones son: **Autorización:** acto jurídico administrativo mediante el cual la Secretaría otorga a un Inversionista el derecho a realizar actividades económicas productivas en la Zona respectiva, en términos de lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones jurídicas aplicables.

Dictamen: resolución técnica previa con base en la cual la Secretaría determina la viabilidad del establecimiento y desarrollo de una Zona.

Plan Maestro de la Zona: instrumento que prevé los elementos y características generales de infraestructura y de los Servicios Asociados, para la construcción, desarrollo, administración y mantenimiento de la Zona; el cual será **revisado por lo menos cada cinco años**. Este tema lo comentamos más adelante en la página 11 dentro de las atribuciones del administrador integral.

Servicios Asociados: sistemas de urbanización, electricidad, agua potable, drenaje, tratamiento de aguas residuales, saneamiento, telecomunicaciones y seguridad, así como los demás que se presten a los inversionistas en la zona (artículo 3). Las negritas son nuestras.

Las ZEE se establecerán en regiones del país que tengan mayores rezagos en desarrollo social, “siempre y cuando reúnan todos los requisitos siguientes:

- I. Deberán ubicarse en las entidades federativas que, a la fecha de la emisión del Dictamen, presenten mayores rezagos en su desarrollo social, siempre que cumplan los siguientes criterios, de acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social:
 - a) **Se encuentren entre las diez entidades federativas con mayor incidencia de pobreza multidimensional**, y
 - b) Se encuentren entre las diez entidades federativas con el mayor número absoluto de personas en situación de pobreza multidimensional;
- II. Deberán **establecerse en áreas geográficas que representen una ubicación estratégica para el desarrollo de la actividad productiva**, debido a la facilidad de integración con carreteras, aeropuertos, ferrocarriles, puertos o corredores interoceánicos **y potencial de conectividad hacia otros mercados nacionales o internacionales**;
- III. Deberán prever la instalación de sectores productivos de acuerdo con las ventajas comparativas y vocación productiva presente o potencial de la Zona, y
- IV. Deberán establecerse en localidades con una población, a la fecha de la emisión del Dictamen, de entre 50 mil y 500 mil habitantes.”⁹ (Esta condición fue modificada en el Dictamen de la Comisión de Economía, como se verá más adelante).

Lo anterior significa que no en todas las regiones del país que tengan mayor rezago en desarrollo social se establecerán ZEE. Esto tiene una lógica financiera y económica, pero no deja de ser discriminatoria para muchas regiones pobres del país, para las cuales habrá que plantear alternativas productivas de desarrollo.

El titular del Ejecutivo federal, a través del decreto correspondiente, emitirá la **declaratoria de la Zona**. Dicho decreto será publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).¹⁰ Previo a la emisión del decreto, **la Secretaría** elaborará un **Dictamen**, que “deberá contener lo siguiente:

- I. El análisis relativo al cumplimiento de los requisitos;
- II. La **especificación de la Zona y su Área de Influencia**, señalando su delimitación geográfica;
- III. Carta de intención suscrita por los titulares de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en donde se pretenda establecer la Zona, en la que manifiesten que:
 - a) Otorgan **su consentimiento para el establecimiento de la Zona**; en el caso de los municipios deberán acompañar el acuerdo del Ayuntamiento correspondiente (este punto fue modificado en el Dictamen en lo que

⁹ Artículo 6. Las negritas son nuestras.

¹⁰ Artículo 8. Las negritas son nuestras.

- respecta a los gobiernos de las entidades federativas, como se detalla en el apartado III de este documento);
- b) **Se obligan a suscribir el Convenio de Coordinación correspondiente** en caso de que se emita la declaratoria de la Zona, así como **a participar en la elaboración del Programa de Desarrollo, al cual deberán sujetarse** para el desarrollo del Área de Influencia;
 - c) Se obligan a establecer un mecanismo de coordinación permanente entre los tres órdenes de gobierno en los términos del Convenio de Coordinación;
 - d) Señalarán las facilidades y los incentivos que, en el ámbito de sus respectivas competencias, otorgarán para el establecimiento y desarrollo de la Zona, para lo cual previamente obtendrán las autorizaciones del Poder Legislativo estatal y del Ayuntamiento que se requieran en términos de las leyes y demás disposiciones jurídicas locales y municipales aplicables;
 - e) Se obligan a llevar a cabo todas las medidas administrativas necesarias para el establecimiento y desarrollo de la Zona, así como para la instalación y operación de los Inversionistas dentro de la misma, y
 - f) Se obligan a participar, conforme a su capacidad financiera, en el financiamiento de las inversiones públicas requeridas para establecer y desarrollar la Zona y su Área de Influencia, incluyendo el acceso a los servicios públicos necesarios;

IV. **Estudio de prefactibilidad** que incluya, entre otra información, los sectores industriales que potencialmente puedan instalarse en la Zona; relación de posibles inversionistas con interés de ubicarse dentro de la Zona; el estudio informativo de impacto social y ambiental; de uso de suelo y requerimientos de apoyos públicos complementarios;

V. La información sobre las **necesidades de infraestructura y las acciones de política pública que se requieran** para el desarrollo de la Zona y su Área de Influencia, la cual servirá de base para la elaboración del Programa de Desarrollo, y ...

Una vez que el Dictamen cuente con la opinión favorable de la **Comisión Intersecretarial**, la Secretaría someterá a consideración del titular del Ejecutivo federal, el proyecto de decreto.¹¹

Como se verá también más adelante respecto de otros artículos de la Iniciativa, ésta asigna a la Secretaría atribuciones que rebasan sus funciones actuales y que corresponden a otras dependencias federales, en particular a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) por ser ésta la encargada de la política territorial y del desarrollo regional (en el Dictamen el exceso de nuevas atribuciones de la Secretaría se atemperó, véase el apartado III).

¹¹ Artículo 9. Las negritas son nuestras.

Por otro lado, lo más parecido a una definición de política industrial la encontramos en el estudio de prefactibilidad, en la que se incluirán los “sectores industriales que potencialmente puedan instalarse en la Zona, así como la relación de posibles inversionistas con interés de ubicarse dentro de la Zona”, aunque apenas es una definición “potencial de sectores” y no una directriz clara y contundente.

Al mismo tiempo, está la obligación de los estados y municipios de suscribir un Convenio de Coordinación y de “participar en la elaboración del Programa de Desarrollo”, lo cual significa participar sólo en la definición de las necesidades de infraestructura y únicamente en el área de influencia, no así en las necesidades de las ZEE; pero no participarán en la definición de la política industrial y de desarrollo económico y social de las ZEE y sus respectivas áreas de influencia.

En la elaboración del Programa de Desarrollo participará un **Consejo Consultivo** (el Dictamen sustituye a éste por un Consejo Técnico con atribuciones ampliadas). En dicho Consejo participarán miembros de los sectores social y privado, quienes podrán presentar propuestas y recomendaciones.¹²

El Programa de Desarrollo incluirá:

Las acciones de ordenamiento territorial y las características de las obras de infraestructura de transporte, de comunicaciones, de logística, energética, hidráulica y otras que se requieran ejecutar en el exterior de la zona para la operación de la misma y, en su caso, otras que sean complemento a la infraestructura exterior, y las políticas públicas y acciones complementarias que se ejecutarán para:

- a) El fortalecimiento de la educación, capacitación y adiestramiento, para la incorporación de trabajadores en los sectores industriales y de innovación en la zona y su área de influencia, así como para promover el talento y la provisión de servicios de soporte para empresas e industrias con el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación;
- b) El fortalecimiento de la seguridad pública en la zona y su área de influencia;
- c) La innovación, transferencia tecnológica y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación;
- d) El apoyo al financiamiento;
- e) La provisión de servicios de soporte para inversionistas;
- f) La incorporación de insumos nacionales a los procesos productivos; ...¹³

¹² Artículo 11. Las negritas son nuestras.

¹³ Artículo 12.

Los incisos a), c) y f), siendo fundamentales, deberían ser mejor desarrollados en el articulado, esto permitiría la conducción del proceso de desarrollo en las ZEE y así garantizar su éxito en favor de las poblaciones involucradas y no sólo en beneficio de los inversionistas. En el dictamen se mejoraron los incisos a), puntualizando la educación, capacitación y adiestramiento “a nivel local”, y f), incorporando en el texto la política pública de “promoción del encadenamiento productivo”, pero el inciso c) no se mejoró, quedando en los mismos términos.

Sección II

Por otra parte, **el Ejecutivo federal**, mediante el decreto, **“deberá establecer los beneficios fiscales...”** para la zona. **Los beneficios serán temporales y, en su caso, el monto de la desgravación o descuentos de las contribuciones se otorgarán de manera decreciente en el tiempo** (este punto fue modificado en el dictamen). El decreto además **“deberá establecer las medidas relacionadas con su forma de pago y procedimientos”** señalados en las leyes fiscales. “Los beneficios que se otorguen deberán incentivar la generación de empleos permanentes e inversiones productivas que impulsen el desarrollo económico de la Zona.”

La “generación de empleos permanentes e inversiones productivas que impulsen el desarrollo económico” parecen ser las condiciones para el otorgamiento de los beneficios fiscales; sin embargo, empleos permanentes no son sinónimo de empleos bien remunerados, con lo cual se pierde la posibilidad de alcanzar uno de los principales objetivos del programa, pues reproduce la situación que se da en todo el país.

El Ejecutivo federal “creará un régimen aduanero de las zonas, que regule la introducción y extracción de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, y establezca facilidades, requisitos y controles para la introducción y extracción de mercancías y realización de las actividades al interior de las zonas”.

Los beneficios que otorgue el Ejecutivo federal, “deberán tener como mínimo una duración de ocho años”.¹⁴

La descripción del régimen aduanero que se realiza en la Iniciativa hace pensar en zonas francas de maquila, sobre todo al considerar “las mejores prácticas internacionales”.

Como señala la Iniciativa, los beneficios fiscales durarán como “mínimo” ocho años, es decir, que pueden durar más, ya que la Iniciativa no fija un límite a dicha duración; además el Dictamen agregó que “durante su vigencia no podrán modificarse dichos beneficios en perjuicio de los contribuyentes respectivos”, lo cual significa que los beneficios fiscales no podrán ser disminuidos, lo cual proporciona seguridad a los

¹⁴ Artículo 13. Las negritas son nuestras.

inversionistas. Sin embargo, al considerar “las mejores prácticas internacionales” en materia aduanal, se da cabida a adoptar políticas fiscales extranjeras en lugar de una propia, lo que se podría traducir en beneficios excesivos, permanentes y regresivos.

Sección III

Cada ZEE “contará con un Consejo Consultivo integrado por representantes de instituciones de educación superior e investigación; organizaciones sociales; cámaras empresariales; administradores integrales, e inversionistas”.¹⁵ (Esto fue modificado en el Dictamen de la Comisión de Economía, mediante la sustitución llevada a cabo por un Consejo Técnico, como se verá más adelante).

Aun cuando en el Dictamen el Consejo Consultivo fue sustituido por el Consejo Técnico y a éste se le adicionaron: a) una nueva integración, que fija el número de representantes de cámaras empresariales y de organizaciones de la sociedad civil; y b) nuevas funciones, como dar seguimiento al funcionamiento de la zona, evaluar su desempeño y sus resultados económicos y sociales en el área de influencia, elaborar un informe anual de resultados que puede incluir recomendaciones, así como la facultad de dar a conocer a las autoridades competentes irregularidades que detecte, todo ello no ayuda a solventar la carencia de una verdadera política de desarrollo para las ZEE.

Por otra parte, se atenderán los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas de las zonas y áreas de influencia.

Para ello, **“la Secretaría de Gobernación y la Secretaría, con la participación de las entidades federativas y municipios involucrados, realizarán los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda”**.¹⁶

La atribución excesiva de la Secretaría en esta materia fue atemperada en el Dictamen mediante la incorporación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas a las tareas de consulta. Esta inclusión seguramente ayudará a mejorar la vigilancia en favor de los intereses de los pueblos y comunidades indígenas del país.

No obstante, surge un problema de jerarquías que la Iniciativa no se plantea y en consecuencia no puede resolver: ¿Qué pasaría si una comunidad o pueblo indígena no se interesara en que una ZEE fuera establecida en su territorio, frente al hecho de que la construcción, mantenimiento, ampliación y desarrollo de las zonas se

¹⁵ Artículo 16.

¹⁶ Artículo 18. Las negritas son nuestras.

consideran “causas de utilidad pública” de acuerdo con el artículo 28 de la misma Iniciativa? La Iniciativa no aclara la disyuntiva.

Capítulo Tercero

Sección I

“Para la construcción, desarrollo, administración y mantenimiento de una Zona, se requerirá permiso o asignación, según sea el caso, que otorgue la Secretaría.

Los **permisos** podrán otorgarse a **sociedades mercantiles constituidas conforme a la legislación mexicana**, en tanto que las **asignaciones** se otorgarán **a entidades paraestatales...**¹⁷

Los **permisos** serán **hasta por un plazo de 30 años prorrogados por uno o más periodos iguales** al señalado originalmente, siempre y cuando el administrador integral haya cumplido con sus obligaciones establecidas en el permiso.¹⁸

Los plazos de 30, 60 o 90 años de duración de los permisos, de acuerdo con las posibles prórrogas señaladas en la Iniciativa, son excesivos. A efectos prácticos, las prórrogas los convertirían en una perpetuidad, y como la Iniciativa no fija límites al periodo de otorgamiento de beneficios fiscales, las ZEE podrían llegar a ser ínsulas de beneficios fiscales, aduanales y de otro tipo, inadecuados e injustos en el territorio nacional.

Por otra parte, en el Dictamen se modificó el plazo de los permisos pretendiendo limitarlo, para lo cual se establece un nuevo plazo de **40 años prorrogable sólo una vez**. Así, podrían quedar plazos de 80 años, por lo cual no varía sustancialmente de los 90 años originales permitidos en la Iniciativa. Nuevamente se trataría de beneficios a perpetuidad con las desventajas aquí señaladas.

Es posible y conveniente establecer plazos de 15 a 20 años prorrogables a 25 o 30 años, como hacen algunos países desarrollados, porque de otra manera se concesionarán permisos a empresas administradoras que lucrarían sin ofrecer un crecimiento y desarrollo real en las ZEE.

Cuando se pretenda establecer la ZEE en inmuebles de la Federación, los permisos se otorgarán mediante licitación o concurso público. La dependencia o entidad competente otorgará las concesiones o derechos que correspondan sobre tales bienes a quien se haya adjudicado el permiso, sujetándose a las disposiciones jurídicas aplicables.¹⁹

A solicitud del administrador integral, “la Secretaría podrá aprobar la cesión total o parcial de los derechos y obligaciones establecidos en el permiso, siempre que se

¹⁷ Artículo 19. Las negritas son nuestras.

¹⁸ Artículo 20. Las negritas son nuestras.

¹⁹ Artículo 21.

satisfagan algunas condiciones. Las cesiones parciales de derechos derivados de los permisos se podrán realizar en cualquier tiempo, en los términos y condiciones previstos en el Reglamento de esta Ley”.²⁰

Esto implica la posibilidad de una sustitución parcial o total de administradores integrales para un mismo permiso, lo cual permite flexibilidad al esquema de las ZEE, como sucedería en el caso siguiente.

“Cuando de forma reiterada el Administrador Integral haya incumplido sus obligaciones o no cuente con las capacidades para desempeñar sus funciones, de tal manera que ponga en riesgo la seguridad, la eficiencia o la continuidad de las operaciones de la Zona, la Secretaría podrá intervenir la operación o administración de la misma en forma provisional, de conformidad con lo previsto en el Reglamento de esta Ley.

Previo otorgamiento del derecho de audiencia del Administrador Integral, la **Secretaría podrá determinar la intervención de la zona y establecer las medidas necesarias** para asegurar el cumplimiento del objeto de la misma, **incluyendo la de relevar al Administrador Integral en sus funciones y designar un administrador provisional, el cual tendrá las facultades de aquél** relacionadas con la zona.”²¹ **En ningún caso la intervención podrá tener una duración mayor a tres años**, sin perjuicio de que, en su caso, la Secretaría resuelva sobre la terminación correspondiente.

Por otra parte, “el otorgamiento de las asignaciones a entidades paraestatales, así como su terminación, se sujetará a lo dispuesto en los artículos 22 y 26 de esta Ley, con la salvedad de que no tendrán término de vigencia, ni podrán renunciarse por parte de sus titulares. Sin embargo, podrán terminar cuando así lo estime la Secretaría, sin perjuicio de los derechos adquiridos por terceros.

El Administrador Integral que tenga el carácter de asignatario podrá realizar la construcción de la infraestructura y la prestación de los Servicios Asociados directamente, por medio de contratos celebrados con terceros, o a través de esquemas de asociación público privada en los términos de la ley de la materia.”²²

En este caso resalta la discrecionalidad de la Secretaría para dar por terminada la asignación para una ZEE, la cual podría tener más desventajas que ventajas.

“Se consideran **causas de utilidad pública la construcción, mantenimiento, ampliación y desarrollo de las ZEE**, así como la provisión de Servicios Asociados que sean necesarios para su operación.”

Tal como está establecida aquí la causa de utilidad pública, puede dar pie a abusos en contra de las poblaciones asentadas en las ZEE o aledañas a las mismas, y es en este punto que surge la posible contradicción entre la causa de utilidad pública

²⁰ Artículo 23.

²¹ Artículo 24. Las negritas son nuestras.

²² Artículo 25.

de las ZEE y los derechos de las comunidades y pueblos indígenas a que hicimos referencia antes.

Sección II

“Cuando para la realización de las actividades señaladas en el párrafo anterior se requiera ejecutar las medidas previstas en la Ley de Expropiación, la Sedatu integrará y tramitará el expediente respectivo, incluyendo la emisión de la declaratoria de utilidad pública, cuando corresponda...”²³

El Administrador Integral podrá obtener “las concesiones y otros derechos sobre los bienes del dominio público de la Federación, así como de servicios públicos, que sean necesarios para la construcción, desarrollo y mantenimiento de la Zona.

Al término de la vigencia del Permiso, las obras e instalaciones que hubieren sido permanentemente adheridas a un terreno sujeto al régimen de dominio público de la Federación, revertirán a favor de la Nación sin costo alguno y libres de todo gravamen.

En los casos en que la Zona hubiere sido desarrollada en un inmueble de propiedad privada y se pretenda enajenar el mismo, la Nación gozará del derecho de preferencia para efectos de su adquisición, en términos de lo establecido en el Permiso correspondiente.

La terminación de los Permisos tendrá como consecuencia la terminación de las concesiones o derechos que se hubieren otorgado al Administrador Integral...”²⁴

¿Qué pasaría en el caso de la terminación de una concesión? ¿Qué pasaría con una inversión pública adherida a un inmueble de propiedad privada? El cuerpo de la Iniciativa no lo aclara, posiblemente se hará en el Reglamento.

Sección III

Corresponde al administrador integral, entre otros derechos y obligaciones, los siguientes:

- I. **“Elaborar el Plan Maestro de la Zona y someterlo a la aprobación de la Secretaría...** deberá ser revisado por el Administrador Integral cuando menos con una periodicidad de 5 años y, en caso de ser necesario, podrá ser modificado, previa aprobación de la Secretaría;
- II. **Construir,** desarrollar, administrar y mantener **las obras de infraestructura de la Zona,** así como prestar los Servicios Asociados o, en su caso, tramitar éstos ante las instancias correspondientes...;

²³ Artículo 28.

²⁴ Artículo 29. Las negritas son nuestras.

III. **Prestar a terceros Servicios Asociados en el Área de Influencia** si así lo considera conveniente, siempre y cuando no se afecte la operación de la Zona, y se obtenga **previamente la autorización de la Secretaría...** Dichos **servicios** podrán ser **exclusivamente los relativos a sistemas de urbanización, electricidad, agua potable, drenaje, tratamiento de aguas residuales, saneamiento y telecomunicaciones;**

...

VIII. Acordar con los Inversionistas los términos y condiciones para el otorgamiento de uso o arrendamiento de los lotes industriales y la prestación de Servicios Asociados en la Zona;

IX. **Recibir las contraprestaciones** por los conceptos previstos en la fracción anterior;

...

XIII. **Contratar el personal nacional o extranjero que requiera** para sus funciones, incluyendo al personal directivo, conforme a la legislación laboral;

...

XV. **Obtener fondos, créditos, garantías y otros recursos financieros en el país o en el extranjero,** para el desarrollo y operación de la Zona;

...

XVIII. Convenir con los Inversionistas que para la resolución de controversias podrán someterse al **arbitraje y a otros medios alternativos,** en términos de las disposiciones aplicables.²⁵

El plazo mínimo de cinco años para revisar el Plan Maestro parece excesivo. Sería más pertinente reducirlo a dos o tres años, los cuales resultarían suficientes para evaluar los avances y obstáculos o los problemas de distinta naturaleza, de manera que podrían ser atacados con oportunidad antes de continuar con acciones y prácticas fallidas y así mejorar la operación de las ZEE.

De acuerdo con este artículo, el administrador integral, al ser el responsable de elaborar el Plan Maestro de la Zona, es quien programa el desarrollo económico de la ZEE y no el gobierno federal, que no cuenta con un plan específico para las ZEE, aunque ese plan tiene que ser aprobado por la Secretaría; también se convierte en una especie de supersecretario de obras, así como en una autoridad intermedia entre un presidente municipal y un gobernador para la ZEE y su área de influencia.

En los hechos, el administrador integral sería un recaudador de rentas, un empleador de extranjeros que ayuden a dirigir y administrar la ZEE, un canalizador de crédito externo, posiblemente en detrimento de las instituciones bancarias y financieras establecidas en el país y, muy importante y grave, **alentaría la evasión de la legislación nacional en la solución de conflictos entre particulares, sustituyéndola por el arbitraje, que incluso podría basarse en prácticas extranjeras.** En Estados Unidos, por ejemplo, cada vez más, grandes bancos

²⁵ Artículo 31. Las negritas son nuestras.

imponen a sus clientes condiciones para someterse a prácticas de arbitraje que evaden la legislación formal de aquel país.

Sección IV

“Para realizar actividades económicas productivas en la Zona, **los Inversionistas requerirán de una Autorización de la Secretaría** conforme a lo dispuesto en los **lineamientos** que para tal efecto emita ésta. En dichos lineamientos **se podrán tomar en consideración**, entre otros elementos, **los niveles óptimos de inversión y de empleo en la Zona** respectiva.

Además... la Secretaría podrá cancelar la Autorización cuando el Inversionista incumpla con las disposiciones de carácter fiscal y aduanero que el Ejecutivo Federal establezca...”.²⁶

Una vez más, resalta la falta de una política industrial y de desarrollo del gobierno. Para que los inversionistas obtengan la autorización correspondiente para operar, la Secretaría “**podrá tomar en consideración**” “**los niveles óptimos de inversión y de empleo en la Zona** respectiva”. Como puede verse, los “niveles óptimos” de inversión y de empleo no están definidos, pueden ser de cualquier monto o nulos; y tales niveles óptimos “podrán” tomarse en cuenta, no son obligatorios. Finalmente, la Secretaría “podrá” cancelar la Autorización cuando el Inversionista “incumpla con las disposiciones de carácter fiscal y aduanero”. Tampoco aquí la cancelación será forzosa en caso de incumplimiento de las obligaciones, sólo es una posibilidad, pero sobre todo no aplica en caso de incumplimiento de “los niveles óptimos de inversión y de empleo”, estas dos faltas deberían ser causales de cancelación de la autorización.

Corresponde al inversionista:

“Construir edificaciones e instalar maquinaria y equipo para realizar actividades económicas productivas en los espacios o lotes industriales que le correspondan en la Zona.

...

Pagar las contraprestaciones al Administrador Integral por los conceptos previstos en la fracción anterior;

Contratar al personal nacional o extranjero que requiera para el desarrollo de sus funciones, incluyendo al personal directivo, conforme a la legislación laboral;

²⁶ Artículo 32. Las negritas son nuestras.

Convenir con el Administrador Integral o con otros Inversionistas que, para la resolución de controversias, podrán someterse al arbitraje o a otros medios alternativos, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables...”.²⁷

Aquí valen las mismas observaciones que en el caso de los administradores integrales.

Capítulo Cuarto

La Secretaría tendrá las atribuciones siguientes para efectos de esta Ley:

I. Diseñar e implementar la política para el establecimiento y desarrollo de Zonas;

II. Coordinar, promover y realizar estudios, consultas, análisis y proyectos para el establecimiento de Zonas;

III. Dictaminar las propuestas para el establecimiento, ampliación o modificación de las Zonas;

IV. Someter a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal el proyecto de Declaratoria de la Zona;

V. Elaborar, en coordinación con las dependencias y entidades paraestatales competentes, así como con la participación de las entidades federativas y los municipios involucrados, el proyecto de **Programa de Desarrollo** y sus modificaciones, así como someterlos a aprobación de la Comisión Intersecretarial;

VI. Otorgar los Permisos y Asignaciones, así como resolver, según corresponda, su modificación, cesión, terminación, prórroga o revocación;

VII. Otorgar las Autorizaciones, así como resolver su modificación, terminación o revocación;

VIII. Vigilar el cumplimiento de los términos y condiciones de los Permisos, Asignaciones y Autorizaciones;

IX. Aprobar, a propuesta del Administrador Integral, **el Plan Maestro de la Zona y sus modificaciones,** así como verificar su cumplimiento;

X. Aprobar, a propuesta del Administrador Integral, las **reglas de operación** de cada Zona y, en su caso, las modificaciones que resulten necesarias;

XI. Autorizar al Administrador Integral la prestación de Servicios Asociados a terceros en el Área de Influencia;

XII. Requerir información y documentación al Administrador Integral y a los Inversionistas para verificar el cumplimiento de sus obligaciones;

XIII. Coordinar acciones de promoción de las Zonas, sin perjuicio de las que correspondan al Administrador Integral;

XIV. Suspender las actividades o la ejecución de obras en la Zona;

²⁷ Artículo 33.

XV. **Coadyuvar en la coordinación** entre los gobiernos federal, locales y municipales en donde se ubique la Zona y el Área de Influencia, y el Administrador Integral y los Inversionistas, y ...”.²⁸

Como puede observarse, a la Secretaría se le conceden atribuciones excesivas en la iniciativa original que invaden las facultades de la Sedatu, aunque en el dictamen aprobado se acotan.

Por otra parte, “Se establece la Comisión Intersecretarial de Zonas Económicas Especiales, cuyo objeto es coordinar a las dependencias y entidades paraestatales competentes en la planeación, establecimiento y operación de las Zonas.

... estará integrada por doce secretarías y un organismo.”²⁹

“La Comisión Intersecretarial sesionará válidamente con la asistencia de la mayoría de sus miembros, siempre que se encuentre su Presidente o su suplente, y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes, teniendo su Presidente o su suplente voto de calidad en caso de empate.”³⁰

Sus resoluciones no deberían tomarse “por mayoría de votos de los miembros presentes”, ya que puede dar lugar a que en realidad sean acordadas por su Presidente o por pocas personas, antes de las sesiones.

“Sin perjuicio de las atribuciones que la presente Ley otorga a la Secretaría y a la Comisión Intersecretarial, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, **el Ejecutivo Federal podrá establecer mecanismos específicos para apoyar, promover, facilitar la gestión, fomentar y financiar la planeación, establecimiento y operación de Zonas.**”³¹

Una vez más, el gobierno federal, a través de la Comisión Intersecretarial, no planea, pues la Comisión “evalúa” y únicamente “sugiere” acciones, “coordina” la ejecución de políticas y “propone” mecanismos de coordinación, y sólo “si lo considera pertinente solicita opinión” a los académicos, especialistas o representantes de organismos de los sectores privado y social; es decir, estos sectores tampoco participan en la planeación.

Pero sobre todo, el último párrafo del artículo concede una discrecionalidad absoluta al Ejecutivo federal. Esta discrecionalidad no debería quedar en la Ley, ya que podría dar margen a la toma de decisiones que contravengan la normatividad de la Ley y su reglamento.

²⁸ Artículo 34. Las negritas son nuestras.

²⁹ Artículo 35.

³⁰ Artículo 36.

³¹ Artículo 39. Las negritas son nuestras.

II. Adición de un quinto párrafo al artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN)

Esta modificación al artículo 9 de la LGBN tiene el propósito de formalizar sólo el mandato de que los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, en este caso las tierras en las que se asienten las ZEE, estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin atribuciones de los poderes estatales. Con tal medida se limita la soberanía territorial de los estados en los que se quiera establecer las ZEE.

III. Modificaciones realizadas por la Comisión Dictaminadora

La Comisión de Economía de la H. Cámara de Diputados dictaminó la Iniciativa,³² aprobándola con gran cantidad de modificaciones. Pese a ello, la esencia de la Iniciativa no se modificó.

Así, en lugar de 47 artículos contenidos en la Iniciativa original, en el Dictamen quedaron 50 artículos, luego de 20 consideraciones modificatorias llevadas a cabo por la Dictaminadora, en las que se variaron 21 artículos.

Algunas modificaciones fueron muy extensas y cambiaron el contenido del articulado de manera considerable, mientras que otros cambios fueron intrascendentes; pero al final de cuentas la esencia de la Iniciativa no varió. A continuación se presentan algunos ejemplos ilustrativos.

Dice:	Debe decir:
Artículo 5. En los aspectos no previstos en la presente Ley, se aplicará la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código de Comercio y el Código Civil Federal, según la materia que corresponda.	Artículo 5. En los aspectos no previstos en la presente Ley, y su Reglamento , se aplicará la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código de Comercio y el Código Civil Federal, según la materia que corresponda.
...	... ³³

A pesar de que la incorporación del “Reglamento” agrega precisión al artículo, no cambia el espíritu de la Iniciativa. Lo mismo sucede con el siguiente artículo, sustituye la referencia a las localidades por la de municipios, esto podría significar un mayor grado de precisión, pero nada más:

Dice:	Debe decir:
-------	-------------

³² Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, anexo V, 10 de diciembre de 2015.

³³ *Gaceta Parlamentaria*, anexo V, 10 de diciembre de 2015, p. 12. Las negritas en este apartado son del Dictamen.

Artículo 6. ...	Artículo 6. ...
I. a III. ...	I. a III. ...
IV. Deberán establecerse en localidades con una población, a la fecha de la emisión del Dictamen, de entre 50 mil y 500 mil habitantes.	IV. Deberán establecerse en uno o más municipios cuya población conjunta , a la fecha de la emisión del Dictamen, sea entre 50 mil y 500 mil habitantes. ³⁴

Hay consideraciones de la Dictaminadora sobre las que ciertos artículos fueron modificados de manera exhaustiva, pero con poca importancia, es el caso siguiente:

Dice:	Debe decir:
Artículo 9. ...	Artículo 9. ...
I y 11. ...	I y 11. ...
III	III
a) Otorgan su consentimiento para el establecimiento de la Zona; en el caso de los municipios deberán acompañar el acuerdo del Ayuntamiento correspondiente;	a) Otorgan su consentimiento para el establecimiento de la Zona. Los gobiernos de las entidades federativas deberán acompañar la autorización del Poder Legislativo local si ello se requiere en términos de la legislación estatal , y en el caso de los municipios se deberá acompañar el acuerdo del Ayuntamiento correspondiente;
...	...
Artículo 10. ...	Artículo 10. ...
...	...
I. ...	I. ...
a) Establecer y llevar a cabo las acciones a que se refiere el artículo 15 de esta Ley para facilitar los trámites de los Administradores Integrales e Inversionistas;	a) Establecer y llevar a cabo las acciones a que se refiere el artículo 15 de esta Ley para facilitar los trámites que deben efectuar los Administradores Integrales, Inversionistas y las personas interesadas en instalar y operar empresas en el Área de Influencia ;
...	...
Artículo 15. ...	Artículo 15. ...
I. La emisión de una guía única de trámites y requisitos que los	I. La emisión de una guía única de trámites y requisitos que los Administradores Integrales,

³⁴ *Ibid.*, p. 13.

Administradores Integrales e Inversionistas deben cumplir.	Inversionistas y empresarios en el Área de Influencia deben cumplir.
...	...
II. El establecimiento de una oficina conjunta, que tendrá las funciones siguientes:	II. El establecimiento de una ventanilla única , que tendrá las funciones siguientes:
a) ...	a) ... ³⁵

Pese a que las modificaciones consisten en utilizar sinónimos como “ventanilla única” en lugar de “oficina conjunta”, o incorporar a un nuevo sujeto como las “personas interesadas en instalar u operar empresas en las Áreas de Influencia”, o “empresarios en el Área de Influencia”, y en general amplía la referencia a las “Áreas de Influencia” sin limitarse ya a las ZEE, todas estas modificaciones extensas y exhaustivas que aclaran y mejoran el contenido del articulado, no modifican la esencia de la Iniciativa ni solventan sus deficiencias.

En estos cambios de “denominaciones” se sustituye al “Consejo Consultivo” de la propuesta original por un “Consejo Técnico”, que ya no será una instancia asesora sino que se constituye como una instancia intermedia entre la Secretaría y el Administración Integral, ... para lo cual se modifican las funciones respectivas.³⁶

Aunque en general las modificaciones aclaran, mejoran y amplían las funciones y composición del Consejo Técnico respecto del Consejo Consultivo, nada cambia de fondo. Lo mismo sucede con las adecuaciones a las atribuciones de la Secretaría.

IV. Discusión final en el pleno

Finalmente, durante la discusión del dictamen de la Iniciativa en el pleno de la Cámara de Diputados, después de ser aprobado en lo general, dos diputados del Grupo Parlamentario de Morena presentaron dos reservas, que fueron aprobadas, y un diputado del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano hizo una aclaración respecto del procedimiento de discusión.

La primera reserva planteó “Sujetarse a lo previsto a las **reglas para determinación y acreditación del contenido nacional conforme a la legislación aplicable, tratándose de procedimientos de contratación pública y de carácter nacional**. Es en el artículo 10, en el párrafo III, es el inciso número 4) ...”.³⁷

³⁵ *Ibid.*, pp. 14-15.

³⁶ *Ibid.*, p. 17.

³⁷ Cámara de Diputados, Versión estenográfica de la sesión ordinaria del lunes 14 de diciembre de 2015. Las negritas son nuestras.

La segunda reserva incorporó el siguiente planteamiento: "... que estamos poniendo en el artículo 33 dice: **Contratar al personal necesario** que requiera para sus funciones, incluyendo al personal directivo, conforme a la legislación laboral, **privilegiando a los nacionales**".

La última reserva señaló algunos vicios e inconsistencias que hubo durante el proceso de dictaminación. "La Mesa Directiva envió la iniciativa del Ejecutivo federal a la Comisión de Economía para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para emitir opinión, y de manera inexplicable a la Comisión de Asuntos Frontera Sur Sureste no se le tomó en cuenta para emitir al menos opinión sobre este proyecto, pese a que el impacto será básicamente en esta región del país... lo que resulta un despropósito ciertamente. Es como si el de la reforma educativa no se hubiera considerado a la Comisión de Educación Pública; así de absurdo. **Lamentamos que un proyecto macro como la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales no haya sido producto de un debate amplio, transparente y, sobre todo, incluyente. Debieron haber participado legisladores, empresarios, académicos y organizaciones de la sociedad civil a través de foros, talleres, reuniones de trabajo, pero de nueva cuenta prevalece el hermetismo y la cerrazón.**"³⁸

Para el logro de los objetivos de las ZEE, las dos modificaciones aceptadas de último momento en el Pleno resultan más importantes que todas las realizadas por la Dictaminadora, sobre todo la referida al "contenido nacional". Sólo que al no fijarse un porcentaje específico al mismo, la modificación respecto al contenido nacional puede quedar invalidada en los hechos pese a estar en el papel.

Por otra parte, la discusión y aprobación de la Iniciativa en la Cámara de Diputados se dio, efectivamente, en un plazo muy corto.

V. Consideraciones finales

En cuanto a que los objetivos de la Iniciativa son: "impulsar el crecimiento económico sostenible, sustentable y equilibrado de 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", existe el riesgo de no poder alcanzarse, debido a la ausencia en la Iniciativa de una política industrial y de una estrategia que asegure el incremento de la productividad. Desde luego, esta deficiencia podría ser solventada por un adecuado Reglamento de la Ley.

Al no establecer condicionamiento alguno a la operación de las inversiones en las ZEE, existe la posibilidad de que no se logren encadenamientos productivos con las regiones aledañas, y que las industrias ahí establecidas se conviertan en simples

³⁸ *Idem*. Las negritas son nuestras.

maquiladoras, en simples economías de enclave basadas solamente en el aprovechamiento de mano de obra local barata.

Se requiere un Reglamento ambicioso que subsane las carencias conceptuales y operativas que aún prevalecen en la Minuta.

Además de lo anterior, también aparece el riesgo de que industrias ya establecidas en otras regiones del país aprovechen este esquema y se trasladen a las ZEE, desindustrializando las regiones en que se encuentran actualmente, con lo cual no habría una industrialización verdadera y adicional.

Finalmente, existe un riesgo geopolítico mayor y es que este esquema de ZEE incluya y encubra el viejo proyecto decimonónico de crear en el Istmo de Tehuantepec una vía interoceánica de propiedad extranjera. De ser necesaria la construcción de una vía interoceánica en la región, ésta debería ser realizada, financiada y administrada íntegramente por el gobierno federal mexicano.

2006

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano

2007

- **La regulación del cabildero en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García

- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo

2008

- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez

2009

- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **La infraestructura y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**
Lilium Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de lo temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**
Lilium Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórico.**
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**
Efrén Arellano Trejo
- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntualizaciones.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**
Carlos Agustín Vázquez Hernández
- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**
Salvador Moreno Pérez
- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**
Jesús Mendoza Mendoza

2010

- **2009, un año de crisis para el turismo**
Octavio Ruiz Chávez
- **Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública.**
Efrén Arellano Trejo
- **Federalismo fiscal en México, entre la economía y la política.**
Iván H. Pliego Moreno
- **La comunidad indígena en el contexto urbano. Desafíos de sobrevivencia.**
Jesús Mendoza Mendoza
- **Proyectos productivos. La experiencia del programa Joven Emprendedor Rural. Premisas de diseño de políticas públicas y primeros resultados.**
Liliam Flores Rodríguez
- **Los resultados de los fondos metropolitanos en México**
Salvador Moreno Pérez
- **Sector privado y generación de energía eléctrica**
José de Jesús González Rodríguez
- **Situación de la vivienda en el Estado de Tamaulipas 2005-2030**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Acercamiento al tema de desarrollo regional y a programas implementados en el periodo 2000-2010**
Roberto Ocampo Hurtado
- **Reformas electorales en México: evolución y pendientes**
Gustavo Meixueiro Nájera e Iván H. Pliego Moreno
- **Concepción de justicia social en las constituciones de México**
Francisco J. Sales Heredia
- **Jóvenes en conflicto con la ley. Situación posterior a la Reforma Constitucional**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **La cooperación técnica en las políticas de protección ambiental de los municipios mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Panorama de la condición indígena en México**
Gabriela Ponce Sernicharo y René Flores Arenales
- **Reflexiones sobre la obligatoriedad de la educación media superior en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Determinación de los precios de las gasolinas y el diesel en México**
Gabriel Fernández Espejel
- **Migración y derechos humanos. La migración indocumentada en México y algunas opiniones sobre la ley SB1070.**
Salvador Moreno Pérez
- **Mortalidad materna en México: análisis según proporción de población indígena a nivel municipal (2006)**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Vinculación entre los jóvenes y la educación media tecnológica**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Seguridad económica, desarrollo humano y pobreza**
Jesús Mena Vázquez
- **Trabajo infantil. Datos para su análisis legislativo**
José de Jesús González Rodríguez

- **Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social básica**
Cornelio Martínez López

2011

- **Impacto de la reforma constitucional en el sistema de ejecución de sentencias**
Efrén Arellano Trejo
- **El acceso al empleo de los adultos mayores.**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Deuda sub nacional en México.**
Gabriel Fernández Espejel
- **Rendición de cuentas en el ámbito municipal: un análisis de la información proporcionada por cuatro municipios de Oaxaca acerca de obras realizadas con recursos del FISM**
Jesús Mena Vázquez
- **El Programa de Empleo Temporal**
Cornelio Martínez López
- **Examen de los aspectos relevantes del Programa Hábitat**
Salvador Moreno Pérez
- **La colaboración público-privada en el financiamiento de la investigación**
Alejandro Navarro Arredondo
- **El programa 3x1 para migrantes. Datos y referencias para una revisión complementaria.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Habitar en México: Calidad y rezago habitacional en la primera década del milenio.**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **La población en el polígono central del Distrito Federal en 2005**
Gabriela Ponce Sernicharo y René Flores Arenales
- **Pobreza multidimensional en los jóvenes**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Educación, pobreza y desigualdad en el bachillerato mexicano**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Fragmentación del sistema de salud y la evolución del gasto de las familiar en salud, 2000-2010**
Francisco J. Sales Heredia
- **El programa para el desarrollo de zonas prioritarias: evolución y evaluación**
Luis Armando Amaya León y Roberto Ocampo Hurtado
- **Reproducción de pobreza indígena**
Jesús Mena Vázquez
- **El gasto catastrófico en salud como factor de vulnerabilidad**
Francisco J. Sales Heredia
- **Acciones colectivas en México: la construcción del marco jurídico**
Efrén Arellano Trejo y J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
- **Minería en México. Referencias generales, concesiones, y propuestas legislativas**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Consejo Nacional de Evaluación y los programas sociales**
Cornelio Martínez López

- **La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social**
Salvador Moreno Pérez

2012

- **Incidencia delictiva en los 125 municipios más marginados del país**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Políticas selectivas contra la pobreza en los 125 municipios mexicanos más marginados**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Extinción de dominio**
José de Jesús González Rodríguez
- **Cooperación internacional para el desarrollo**
Luis Armando Amaya León
- **Las propuestas de participación ciudadana en el marco de la reforma política en la LXI Legislatura**
Cornelio Martínez López
- **Ley anti monopolios y la competencia económica en México**
Gabriel Fernández Espejel
- **La coordinación ministerial en el gobierno federal mexicano**
Alejandro Navarro Arredondo
- **El reto de la obesidad infantil en México**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **La transformación de la Cámara de Diputados**
Efrén Arellano Trejo
- **Acceso a servicios médicos en los 125 municipios con menor desarrollo en el país**
Francisco J. Sales Heredia
- **Condiciones sociales de la población indígena e inversión federal en los 125 municipios con menor IDH**
Jesús Mena Vázquez
- **La agenda binacional México-Estados Unidos del tema de migración: legislación y política pública**
Salvador Moreno Pérez
- **Vulnerabilidad social y riesgo de caer en pobreza en México**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Cooperación entre el gobierno local y organizaciones de la sociedad civil en políticas sociales**
Alejandro Navarro Arredondo
- **A 30 años de la descentralización de los servicios de salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Inversión federal en el ramo social en los 125 municipios con menor desarrollo humano durante el periodo 2007 – 1er trimestre 2012**
Jesús Mena Vázquez
- **Los vehículos usados de procedencia extranjera en México.**
Cornelio Martínez López
- **Fuerzas armadas**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **La Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Infraestructura para el Desarrollo**
Salvador Moreno Pérez

- **Nuevas funciones y estructura de la PGR**
Efrén Arellano Trejo

2013

- **Algunas consideraciones sobre el maltrato infantil en México**
Salvador Moreno Pérez
- **Caracterización de los 125 municipios con menos desarrollo humano en 2010**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Reforma Laboral: algunos apuntes para el análisis legislativo**
José de Jesús González Rodríguez
- **Resultado de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)2012**
Anavel Monterrubio
- **Seguridad alimentaria: un acercamiento desde la perspectiva de ingreso mínimo**
Jesús Mena Vázquez
- **Estado actual del régimen de planeación y ordenamiento territorial metropolitano en México**
Anavel Monterrubio
- **Renovación urbana y calidad de vida en el hábitat popular de los barrios históricos de la ciudad de México**
Anavel Monterrubio
- **Los factores del crecimiento económico en México**
Gabriel Fernández Espejel
- **La calidad del dato sobre migrantes internacionales en dos encuestas estadounidenses**
Rafael López Vega
- **Evaluación Magisterial. Algunos datos para su revisión y diagnóstico**
José de Jesús González Rodríguez
- **Construcción de ciudadanía.: una mirada a los jóvenes**
Francisco J. Sales Heredia
- **Explorando la política pública en relación con la economía informal**
Rafael López Vega
- **Educación Intercultural Bilingüe como principio para el desarrollo**
Anavel Monterrubio
- **Tendencias en la migración México-Estados Unidos. Elementos de mediano plazo para la política pública**
Rafael López Vega
- **Refinerías en México. Retos y posturas para una revisión en el ámbito legislativo**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reforma migratoria en los Estados Unidos. Posibilidades y alcances.**
Salvador Moreno Pérez

2014

- **Impuestos verdes: su impacto ambiental. Creación de mercados y tendencias en política ambiental**
Gabriel Fernández Espejel
- **Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Informe de avances 2013 de México**
Rafael López Vega

- **Reforma Energética, refineras y opinión pública. Datos para el examen legislativo**
José de Jesús González Rodríguez
- **En el 20° aniversario del TLCAN: actitudes americanas hacia los lazos transfronterizos**
Diana S. Smeltz y Craig Kafura (traducción Arón Baca Nakakawa)
- **Retos y perspectivas de las leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión**
Efrén Arellano Trejo
- **Derechos de los pueblos indígenas en México en materia de consulta, participación y diálogo. Avances y desafíos desde el ámbito legislativo**
Anavel Monterrubio
- **Pluriculturalidad y derechos indígenas en su dimensión nacional y regional**
Julio Moguel Viveros
- **Regionalización y dinámicas urbanas: relación campo-ciudad. Marco conceptual de "Sistema de Ciudades"**
Julio Moguel Viveros
- **La opinión pública sobre los problemas metropolitanos en México.**
Salvador Moreno Pérez
- **Desastres naturales: casos "tipo" de siniestros y estrategias de prevención (Políticas públicas y legislación)**
Julio Moguel Viveros
- **Construcción de ciudadanía y seguridad social**
Anavel Monterrubio y Francisco Sales
- **Movilidad, arraigo e identidad territorial como factores para el desarrollo humano**
Anavel Monterrubio y Francisco Sales
- **Una nueva regionalización del país** (Exigencias de las políticas públicas dentro de los marcos actuales de la globalización)
Edgardo F. Valencia Fontes
- **Embarazos, nacimientos. Opciones analíticas en relación con el problema de la identidad al nacer en México 2001-2012**
Rafael López Vega
- **Grupos vulnerables en el Sur-sureste de México: Derechos Humanos e integración social**
Mario Aguirre Mazón
- **Evaluación de la seguridad pública**
Efrén Arellano Trejo & Rodolfo Ernesto Bernal Vargas
- **Financiarización y reconfiguración económica del campo mexicano. (Una valoración sobre la relación actual entre economía rural y las estructuras de dominio y de gestión estatal)**
Julio Moguel Viveros
- **Ingrid y Manuel: balance de medios. A un año de la reconstrucción en el estado de Guerrero.**
Luis Ángel Bellota
- **Diálogo intercultural y proceso legislativo para el ejercicio de los derechos indígenas en México**
Francisco Sales Heredia & Anavel Monterrubio

- **Costos y eficiencia de los servicios hídricos. Algunas reflexiones sobre la "propiedad" del recurso**
Felipe de Alba Murrieta
- **¿Quiénes protestan en México? Explicaciones sobre la participación ciudadana no convencional.**
Arón Baca Nakakawa & Gustavo Meixueiro Nájera
- **Tráfico de armas. Entorno, propuestas legislativas y opinión pública.**
José de Jesús González Rodríguez

2015

- **Hacia políticas de urbanización integral: Los Programas de Mejoramiento de Barrios en América Latina.**
Yuriria Orozco Martínez
- **Las aristas de la urbanidad en la Megalópolis**
Felipe de Alba Murrieta & Natalia Hernández
- **Comunidades de aprendizaje: retos para la ampliación del impacto social de las Universidades Interculturales**
Mario Aguirre Mazón
- **Pobreza y migración mexicana en Estados Unidos de América. Algunos elementos para su comprensión.**
Rafael López Vega
- **La opinión pública en torno a la violencia y a la discriminación hacia diferentes grupos vulnerables en México**
Salvador Moreno Pérez
- **El territorio, recursos naturales y medio ambiente: la visión del Estado mexicano y el conocimiento indígena a través del diálogo intercultural**
Gabriel Fernández Espejel
- **Hacia una epistemología sobre las miradas analíticas de una megalópolis**
Felipe de Alba Murrieta & Natalia Hernández
- **El agua en la impronta contemporánea: un debate urgente**
Felipe de Alba Murrieta & Natalia Hernández
- **Sector Privado y Energía Eléctrica. Contexto general y datos de opinión pública**
José de Jesús González Rodríguez
- **Origen y balance de los candidatos independientes**
Efrén Arellano Trejo
- **Interpretación normativa legal de la concepción de Cohesión Social**
Francisco J. Sales Heredia
- **Las poblaciones indígenas en la Zona Metropolitana del Valle de México**
Rafael López Vega
- **La falta de oportunidades como factor coadyuvante para la integración de jóvenes en el crimen organizado**
Luis Ángel Bellota
- **Abstencionismo influido por la percepción de corrupción en las campañas: elecciones 2015**
J. Gpe. Cárdenas Sánchez & Andrés Carrasco Chocoteco
- **Análisis y visiones múltiples sobre las elecciones de 2015**
Efrén Arellano Trejo
- **Cambio estructural en México, dos sexenios clave**
Luis Ángel Bellota
- **Publicidad gubernamental. Gasto público y propuestas legislativas**
José de Jesús González Rodríguez
- **Mexicanos en pobreza radicados aquí y en Estados Unidos**
Rafael López Vega

- **Las comunidades indígenas de la sierra norte de Oaxaca**
Roberto Aschentrupp Toledo
- **Apuntes teórico-conceptuales sobre conflictos urbanos y gobernabilidad metropolitana en México**
Salvador Moreno Pérez
- **Diagnóstico de la participación ciudadana en el Distrito Federal**
J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Juan José Reyes Vázquez
- **El agua dulce en el presente y el futuro de México**
Felipe de Alba Murrieta
Natalia Hernández Guerrero

