

México, D.F., Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de marzo 2016
CESOP/CVyD/003/16

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

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

En la indagación 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, el **Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados**, identifica en el documento de trabajo No. 207 que no están definidas entidades federativas, regiones o zonas específicas en las que se establecerían las ZEE. Aunque en los medios de comunicación sólo se mencionan tres de ellas, cada una en los estados de Chiapas, Oaxaca-Veracruz y Michoacán-Guerrero.

Para la creación de las ZEE, se considerarán “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”. El estudio resalta, que tal como está planteado el proyecto se puede deducir 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.

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.” En este sentido, la investigación plantea 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.

Por otro lado, en la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE) se estableció que 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. En este sentido, el autor plantea que 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.

Además, se menciona que en la LFZEE los beneficios que otorgará el Ejecutivo federal se trazan de forma tal, que “deberán tener como mínimo una duración de ocho años”, es decir, podrían durar más, ya que la Iniciativa no fija un límite a dicha duración, pues el Dictamen agregó que “durante su vigencia no podrán modificarse dichos beneficios en perjuicio de los contribuyentes respectivos”, esto implicará que los beneficios fiscales no podrán ser disminuidos, por lo tanto al considerar “las mejores prácticas internacionales” en materia aduanal, se dará cabida a adoptar políticas fiscales extranjeras en lugar de una propia, lo que se podría traducir en beneficios excesivos, permanentes y regresivos.

Por otra parte, se establece que 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 SHCP, 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”. No obstante, los resultados del análisis evidencian el surgimiento de un problema de jerarquías, pues la Iniciativa no 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 consideran “causas de utilidad pública” de acuerdo con el artículo 28 de la misma Iniciativa? En este sentido la ley no aclara la disyuntiva.

En lo correspondiente a la construcción, desarrollo, administración y mantenimiento de una Zona, se estableció que se requerirá permiso o asignación, según sea el caso, que conceda la SHCP, por lo que se otorgarán permisos por un plazo de 40 años prorrogable sólo una vez. Así, podrían asignar plazos de 80 años, que serían excesivos en comparación con las prácticas de países desarrollados en los cuales se establecen plazos de 15 a 20 años.

Derivado del planteamiento de la figura de un Administrador Integral de las ZEE, que 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. Destaca la observación que realiza el investigador, Heriberto López Ortiz, al plantear el hecho de ¿Qué pasaría en el caso de la terminación de una concesión? ¿Qué pasaría con una inversión pública adherida a un inmueble de propiedad privada? Evidenciando que el cuerpo de la Iniciativa

no lo aclara, y alerta que debe ser tomado en cuenta como parte de un tema pendiente para el Reglamento.

En forma de conclusión el análisis señala que no obstante de 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”. 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 maquiladoras, en simples economías de enclave basadas solamente en el aprovechamiento de mano de obra local barata. A su vez, el autor propone que se requiere un Reglamento ambicioso que subsane las carencias conceptuales y operativas que aún prevalecen en la Minuta. Acentuando, que 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.