

# Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

---

## Zonas Económicas Especiales: un proyecto prioritario de la actual administración. Sus perspectivas

Carpeta informativa núm. 75



Julio 2017

---

[www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)

---



# CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

---

Información que fortalece el quehacer legislativo

## Zonas Económicas Especiales: un proyecto prioritario de la actual administración. Sus perspectivas

*Heriberto López Ortiz*

Existe un proyecto prioritario en la administración del presidente Enrique Peña Nieto. Es el de las Zonas Económicas Especiales (ZEE). Pero, ¿qué son estas zonas? ¿Por qué apostar a su desarrollo? Concretamente son consideradas instrumentos de desarrollo regional e industrial y están dirigidas a las regiones del país con mayor pobreza.

El trabajo legislativo para su puesta en marcha e inicio formal ha sido arduo, pero ya se cuenta con el cuerpo de ley *ex profeso*: el 1 de junio de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE) y se adiciona un párrafo quinto al artículo 9º de la Ley General de Bienes Nacionales. El día 30 de ese mismo mes y año, también fueron publicados el Reglamento de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (RLFZEE) y el decreto por el que se crea la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (DAFDZEE) y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En palabras del entonces secretario de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray Caso:

... Se trata de una oportunidad [las ZEE] para que los estados más rezagados del país generen su propia riqueza; atraigan y concreten inversiones productivas; creen mejores empleos para sus habitantes. No puede haber dos Méxicos. Éste es el momento para cerrar las brechas regionales que existen en nuestro país y que las oportunidades de desarrollo, prosperidad y bienestar estén al alcance de todos los mexicanos, sin importar la región en la que viven.<sup>1</sup>

Por otro lado, atendiendo el discurso de Gerardo Gutiérrez Candiani, titular de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las ZEE:

El objetivo y la lógica es llevar progreso; generar condiciones para la inversión, la generación de más y mejores empleos con una visión muy incluyente, de las regiones, de las comunidades y los pobladores para que realmente podamos generar un cambio profundo en sus vidas y en las expectativas de vida de sus próximas generaciones; no seguir promoviendo esos dos Méxicos: uno, el centro-norte, que cada vez se despega más, donde hay progreso, inversión, oportunidades, empleo; y otro México, el sureste, que cada vez se retrasa más. Necesariamente tenemos que apoyar al sureste de México.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Luis Videgaray Caso, *La Jornada*, 2 de junio de 2016.

<sup>2</sup> *El Economista*, 8 de agosto de 2016.

Dado el contexto, el presente artículo analiza el contenido de la ley a efecto de valorar sus alcances, limitaciones, posibles obstáculos y su perspectiva de realización; lo mismo se hace respecto a su Reglamento.

## Objetivos, actores y componentes

Esta ley tiene por objetivo regular la planeación, el establecimiento y la operación de Zonas Económicas Especiales:

[...] para **impulsar el crecimiento económico** sostenible que, entre otros fines, reduzca la pobreza, permita la provisión de servicios básicos y expanda las oportunidades para vidas saludables y productivas, en las regiones del país que tengan mayores rezagos en desarrollo social, a través del fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población.<sup>3</sup>

Es sobresaliente el hecho de que la ley no define por nombre a las entidades federativas, las regiones específicas ni las zonas en las que se establecerán las ZEE. Aunque el Reglamento de la ley sí señala que las ZEE se ubicarán en “**las diez entidades federativas con mayor incidencia de pobreza extrema**, de acuerdo con la información oficial del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval].”<sup>4</sup>

En los medios de comunicación se mencionan tres ZEE, cada una en los estados de Chiapas, Oaxaca-Veracruz y Michoacán-Guerrero. La Ley sólo define las condiciones que serían tomadas en consideración para delimitarlas; condiciones que podrían ser aplicables a otras zonas como la gran región Centro–Este, en donde confluyen zonas marginadas de los estados de Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, o en el norte de Veracruz, en donde cruza la reciente red carretera troncal que une los litorales Pacífico y Golfo de México.

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 y social**, 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.<sup>5</sup>

De manera que la política industrial queda enunciada pero no definida. Aunque el artículo 3o, en su fracción XVII enlista actividades productivas diferentes a las industriales que podrán realizarse en su interior; además, el papel del Estado resulta hasta cierto punto secundario pues “promueve e incentiva”, pero es el sector privado el que llevará la acción principal de inversión productiva y directa.

<sup>3</sup> Artículo 1º de la LFZEE. Las negritas son nuestras.

<sup>4</sup> Artículo 6º de la LFZEE y artículo 40 del RLFZEE. Las negritas son nuestras.

<sup>5</sup> Artículo 1º. Las negritas son nuestras.



De tal suerte que una *zona económica especial* queda definida como un área geográfica del territorio nacional, determinada **en forma unitaria o por secciones**, sujeta al régimen especial previsto en la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE):

[...] en la cual se podrán realizar, de manera enunciativa y no limitativa, actividades de manufactura, agroindustria, procesamiento, transformación y almacenamiento de materias primas e insumos; innovación y desarrollo científico y tecnológico; la prestación de servicios de soporte a dichas actividades como servicios logísticos, financieros, informáticos, profesionales, técnicos y de otra índole que se consideren necesarias conforme a los propósitos de este ordenamiento, así como la introducción de mercancías para tales efectos.<sup>6</sup>

Tal como se plantea en el artículo 3º y por las actividades enumeradas y permitidas de manufactura, procesamiento e introducción de mercancías, se deduce que las ZEE están pensadas principalmente como zonas francas de maquiladoras, más que como áreas donde se efectúe un proceso de industrialización propiamente dicho, aunque el texto de la ley no lo diga así, de manera explícita.

Por lo que se refiere a los actores, éstos son dos: los “**administradores integrales**”<sup>7</sup> y los “inversionistas”. La ley establece que las “personas físicas o morales” que operen en las ZEE, bajo esas figuras, “**podrán recibir beneficios fiscales, aduanales y financieros, así como facilidades administrativas e infraestructura competitiva, entre otras condiciones especiales.**” También se señalan algunos condicionamientos muy generales por los beneficios otorgados a estos actores: “Los beneficios e incentivos que se otorguen deberán fomentar la generación de empleos permanentes, el ascenso industrial, el crecimiento de la productividad del trabajo, e inversiones productivas que impulsen el desarrollo económico de la zona y su área de Influencia.”<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Artículo 3º. Las negritas son nuestras.

<sup>7</sup> Se define como **Administrador Integral**: la **persona moral o entidad paraestatal** que, con base en un **permiso o asignación**, funge como desarrollador-operador de la zona y en tal carácter tiene a su cargo la construcción, desarrollo, administración y mantenimiento de la misma, incluyendo los servicios asociados o, en su caso, la tramitación de éstos ante las instancias correspondientes.

**Inversionista**: empresa de la zona, nacional o extranjera, autorizada para realizar actividades económicas productivas en la zona.

**Permiso**: acto jurídico administrativo mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley, su reglamento y las disposiciones jurídicas aplicables.

**Asignación**: acto jurídico administrativo mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorga exclusivamente a una entidad paraestatal el derecho a construir, desarrollar, administrar y mantener una zona, en calidad de asignatario, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley, su reglamento y las disposiciones jurídicas aplicables.

**Autorización**: acto jurídico administrativo mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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.

Artículo 3. Las negritas son nuestras.

<sup>8</sup> Artículo 1. Las negritas son nuestras.

## FUNCIONAMIENTO

Para todo ello, los gobiernos federal, estatales y municipales se coordinarán a efecto de diseñar un **Programa de Desarrollo**<sup>9</sup> de cada una de las ZEE y de “sus **áreas de influencia**”.<sup>10</sup>

La construcción, desarrollo, administración y mantenimiento 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.”<sup>11</sup>

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? Esta duda queda sin aclarar en el texto de la ley.<sup>12</sup>

Es muy importante destacar que **inversionista** es toda “empresa de la zona, **nacional o extranjera**, autorizada para realizar actividades económicas productivas en la zona”, pues indica que los extranjeros serán subsidiados en las mismas condiciones que los mexicanos, sin condicionamiento especial o adicional alguno.

### Determinación y establecimiento de las ZEE

---

<sup>9</sup> **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 3º de la LFZEE). Las negritas son nuestras.

<sup>10</sup> **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, donde además se apoyará el desarrollo de servicios logísticos, financieros, turísticos, de desarrollo de *software*, entre otros, que sean complementarios a las actividades económicas de la zona (artículo 3º de la LFZEE). Las negritas son nuestras.

<sup>11</sup> Artículo 2º.

<sup>12</sup> Otras definiciones son:

**Dictamen**: Resolución técnica previa con base en la cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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 5 años**.

**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 3º). 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 siguientes requisitos”. Deberán:

1. Ubicarse en las entidades federativas que se encuentren entre las 10 con mayor incidencia de pobreza extrema;
2. 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**;
3. Prever la instalación de **sectores productivos de acuerdo con las ventajas comparativas y vocación productiva** presente o potencial de la zona, y
4. 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**.<sup>13</sup>

Lo anterior significa que no en todas las regiones del país que tengan mayor rezago en desarrollo social se establecerán como ZEE si es que al mismo tiempo dichas regiones no cuentan con una “ubicación estratégica y una población determinada”. Esto tiene una lógica financiera y económica, pero no deja de ser discriminatoria para muchas regiones pobres del país para las cuales de todos modos habrá que plantear alternativas productivas de desarrollo.

Para el establecimiento de una ZEE, el titular del Ejecutivo federal, a través del decreto correspondiente, emitirá la **declaratoria de la zona**. El decreto será publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF)<sup>14</sup> y contendrá:

1. La delimitación geográfica precisa de la zona en su modalidad unitaria, o bien, el polígono territorial donde podrán establecerse secciones, señalando las entidades federativas y los municipios en los que se ubicará la zona. En su caso, deberá señalar los inmuebles del dominio público de la federación que serán destinados para establecer la zona, para los efectos previstos en el artículo 9º de la Ley General de Bienes Nacionales;
2. La delimitación geográfica del área de influencia, señalando las entidades federativas y los municipios en los que se ubicará la misma;
3. Los motivos que justifican la declaratoria;
4. Las facilidades administrativas y los incentivos fiscales, aduaneros y económicos, entre otros, que se otorgarán exclusivamente en la zona;
5. El plazo dentro del cual deberá celebrarse el Convenio de Coordinación;
6. La fecha a partir de la cual iniciará operaciones la zona, y
7. Los demás requisitos que establezca el Reglamento de esta ley.

<sup>13</sup> Artículo 6º de la LFZEE. Las negritas son nuestras.

<sup>14</sup> Artículo 8º de la LFZEE. Las negritas son nuestras.

Previo a la emisión del decreto, **la Secretaría** deberá elaborar un **dictamen**, que “deberá contener:

- I. El análisis relativo al cumplimiento de los requisitos;
- II. La especificación de la zona y su área de influencia, señalando su modalidad unitaria o por secciones y la delimitación geográfica de las mismas;
- 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. 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 deberán acompañar el acuerdo del ayuntamiento correspondiente;
  - 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**; la evaluación estratégica sobre la situación e impacto sociales y ambientales; 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, incluyendo una estimación de los recursos públicos y plazos requeridos para tal efecto, la cual servirá de base para la elaboración del Programa de Desarrollo, y
- VI. La demás información que establezca el Reglamento de esta ley.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

Lo más parecido a una definición de política industrial lo encontramos en la definición del *Estudio de prefactibilidad*, en el que se incluirán los sectores industriales que “potencialmente puedan instalarse” en la zona, así como la relación

<sup>15</sup> Artículo 9º de la LFZEE. Las negritas son nuestras

<sup>16</sup> Ídem.

de “posibles inversionistas con interés de ubicarse dentro de la zona”, aunque apenas es una definición de potencialidad sectorial y no una directriz clara y contundente de tipo de industrialización.

Una vez emitido el decreto de declaratoria de la ZEE, el Ejecutivo federal deberá suscribir el **Convenio de Coordinación** con los titulares de las entidades federativas y de los municipios donde se ubicará. Convenio que será publicado en el *Diario Oficial de la Federación* y en el medio de difusión oficial de la entidad federativa. Para que éstos se obliguen —entre otros compromisos— a:

- II. Otorgar, en el ámbito local, las **facilidades y los incentivos a que se refiere el artículo 9, fracción III, inciso d) de esta ley y, en su caso, otros que se detallen en el Convenio de Coordinación**, señalando el plazo mínimo durante el cual los beneficios de carácter fiscal estarán vigentes;
- IV. **Sujetarse a lo previsto en las reglas para la determinación y acreditación de contenido nacional** conforme a la legislación aplicable, **tratándose de procedimientos de contratación pública de carácter nacional**;
- VI. **Establecer los montos que comprometen para financiar las inversiones públicas que se detallen en el Convenio de Coordinación**, para desarrollar la zona y su área de influencia, así como el plazo para realizarlas.<sup>17</sup>

La fracción II del artículo 10, así como el inciso d), fracción III del artículo 9º mencionados, resultan importantes porque son la justificación-pretexto para el establecimiento discrecional de beneficios fiscales a los que nos referiremos más adelante.

La fracción IV del artículo 10 de esta ley y el artículo 31 del Reglamento de la misma son los únicos lugares en los que se menciona el “contenido nacional”. Ambos señalan que, en el **Convenio de Coordinación**, los titulares de las entidades federativas y de los municipios donde se ubique una ZEE se comprometerán con la federación a **“sujetarse a lo previsto en las reglas para la determinación y acreditación de contenido nacional, tratándose de procedimientos de contratación pública de carácter nacional.”**

Al respecto, en primer lugar, los estados y municipios no tienen por qué comprometerse a hacer algo a lo que, por definición, están obligados: cumplir con las reglas de carácter general emitidas.<sup>18</sup> En segundo lugar, la “determinación y acreditación de contenido nacional” señaladas, ya aplican únicamente en

---

<sup>17</sup> Artículo 10º de la LFZEE. Las negritas son nuestras.

<sup>18</sup> En este caso particular se trata de las “Reglas para la determinación, acreditación y verificación del contenido nacional de los bienes que se ofertan y entregan en los procedimientos de contratación, así como para la aplicación del requisito de contenido nacional en la contratación de obras públicas, que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, publicadas en el DOF el 14 de octubre de 2010.

“procedimientos de contratación pública de carácter nacional”, de acuerdo con las Reglas referidas.

Significa entonces que mediante la ley y el reglamento se reglamentará el contenido nacional únicamente de la producción manufacturada en las ZEE que sea contratada por el sector público federal; pero aquella que llegaran a contratar estados y municipios o empresas privadas nacionales no tendría que cumplir ninguna regla de contenido nacional.

La redacción de la ley y del reglamento, que es la misma, no aporta nada nuevo. El “contenido nacional” fue incorporado en la ley —y repetido en el reglamento— como respuesta a las críticas que la iniciativa de la ley recibió en el proceso de su discusión y aprobación por no incluir el tema, de tal manera que su incorporación final en la ley fue forzada, a efecto de dar la apariencia de atender las críticas y propuestas en la materia.

La inclusión sería del concepto del “contenido nacional” hubiera requerido definir, en alguno de los dos ordenamientos, un “**porcentaje de contenido nacional**” para la producción manufacturera elaborada en las ZEE, como sí se hace en la Reglas del 14 de octubre de 2010 referidas, y definirlo no exclusivamente para los “procedimientos de contratación pública de carácter nacional”. Esto debido a que el “**porcentaje de contenido nacional**” es uno de los principales instrumentos de política económica para impulsar un verdadero proceso de industrialización y, probablemente, la única garantía de que dicha industrialización apoyada con inversión extranjera directa (IED), introduzca, recupere o refuerce un proceso de eslabonamiento productivo hacia atrás con el aparato industrial nacional preexistente, ayudando de esta manera a su incorporación en el esfuerzo exportador.

Con la ley aprobada y su Reglamento se refuerza la percepción de que el proyecto de ZEE es fundamentalmente uno de enclaves maquiladores.

Por otra parte, el compromiso de estados y municipios para “establecer los montos que comprometen para financiar las inversiones públicas que se detallan en el Convenio de Coordinación”, para desarrollar la Zona y su Área de Influencia, “así como el plazo para realizarlas”, sugiere que se está pensando en el establecimiento de presupuestos fiscales multianuales que por ahora no existen.

La Secretaría, por medio de la autoridad federal, elaborará el Programa de Desarrollo de cada ZEE en coordinación con dependencias y entidades paraestatales competentes, y con la participación de los gobiernos de las entidades

federativas y los municipios involucrados. Lo someterá a aprobación de la Comisión Intersecretarial y será revisado cada cinco años para su posible ajuste.<sup>19</sup>

El Programa de Desarrollo incluirá, entre otras acciones:

I. Las acciones de ordenamiento territorial y las características de las obras de infraestructura de transporte, de comunicaciones, de logística, energética, hidráulica, ambiental y otras que se requieren 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.

II. Las políticas públicas y acciones complementarias que se ejecutarán para:

a) El fortalecimiento del **capital humano**, a través de la educación, capacitación y adiestramiento a nivel local, 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.

Para tal efecto, **se fomentará el establecimiento de instituciones de educación media superior, superior y tecnológica, públicas y privadas, así como de centros de investigación y capacitación para el trabajo** de acuerdo con la vocación productiva de la zona, que promuevan la incorporación de trabajo de mayor calificación en las actividades económicas que se desempeñen en la zona y su área de influencia;

c) La **innovación y desarrollo científico y tecnológico; transferencia tecnológica** y aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación, así como el acceso a internet;

f) La **promoción del encadenamiento productivo de pequeñas y medianas empresas, entre otras, así como la incorporación de insumos nacionales a los procesos productivos**.<sup>20</sup>

Los incisos a), c) y f), siendo fundamentales, deberían ser mejor desarrollados en el articulado; lo que 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 este caso también los conceptos de “**transferencia tecnológica**” así como los de “**encadenamiento productivo de pequeñas y medianas empresas**” y de “**incorporación de insumos nacionales a los procesos productivos**”, fueron incorporados en la legislación sólo para dar respuesta a las críticas y sugerencias, pero al no ser desarrollados en detalle, es como si no existieran.

---

<sup>19</sup> Artículo 11 de la LFZEE y artículo 58 del RLFZEE.

<sup>20</sup> Artículo 12 de la LFZEE. El RLFZEE no agrega nada. Negritas nuestras.

## Incentivos y facilidades

Estos temas son uno de los elementos centrales en el proyecto de las ZEE. Pueden ser un gran atractivo para atraer suficiente IED que asegure el éxito del mismo, pero pueden ser también un obstáculo. El artículo 13 establece dos beneficios fiscales y uno aduanal para atraer inversiones a las ZEE.

El Ejecutivo federal, mediante el decreto de declaratoria de la ZEE:

Deberá establecer los beneficios fiscales. **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 [...]** 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 y la creación de infraestructura.**

En cuanto al **impuesto al valor agregado (IVA)**:

[...] los beneficios fiscales tendrán como propósito **desgravar los bienes que se introduzcan a dichas zonas, así como los servicios que se aprovechen en las mismas, cuando esas actividades se lleven a cabo por empresas residentes en México, actividades que estarán afectas a la tasa de 0%. Cuando los bienes que se introduzcan a las zonas provengan del extranjero no deberán estar afectos al impuesto mencionado. Tratándose de extracción de bienes de las zonas para introducirse al resto del país, dicha introducción estará afecta a la tasa general de pago. Si se extraen los bienes y se destinan al extranjero, tal operación no tendrá efecto alguno en el impuesto al valor agregado. Tratándose de las actividades que se realicen al interior de las zonas no se considerarán afectas al pago del IVA y las empresas que las realicen no se considerarán contribuyentes de dicho impuesto, por lo que hace a dichas actividades.**

En materia del **impuesto sobre la renta (ISR)**, “los beneficios fiscales **deberán promover la inversión productiva, la formación de capital humano y la capacitación de los trabajadores, de forma que se impulse la generación de empleo de alto valor agregado y la elevación de las remuneraciones de los trabajadores empleados en las zonas.**”

Además, el Ejecutivo federal:

**Crearé 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. El régimen estará sujeto a lo previsto en la Ley Aduanera [...], para tal efecto se considerarán las mejores prácticas internacionales y la realidad nacional [...] y se pueda optar por la menor incidencia arancelaria en función de la cuota aplicable a los insumos o a las mercancías después de haberse sometido a procesos de elaboración, transformación o reparación al interior de la zona, según corresponda.**

**Los beneficios que otorgue el Ejecutivo “deberán tener como mínimo una duración de ocho años. Durante su vigencia no podrán modificarse dichos**

**beneficios en perjuicio de los contribuyentes** respectivos, sin perjuicio de su condición decreciente.”<sup>21</sup>

Como podemos ver, la ley detalla cinco modalidades en el beneficio por concepto del IVA e ISR.

- a. La introducción de bienes al interior de la ZEE y la prestación de servicios en la misma, en ese último caso por parte de empresas residentes en el país, son gravados con la tasa 0% de IVA.
- b. Cuando los bienes introducidos a la ZEE provengan del extranjero se les exenta del IVA.
- c. En cuanto a la extracción de bienes desde las ZEE, si estos se introducen al resto del país, sí pagarán IVA.
- d. Pero si tales bienes se exportan, no pagarán IVA.
- e. Las actividades que se realicen al interior de la ZEE tampoco pagarán IVA.

Por lo que hace al ISR, ni la ley ni el reglamento presentan detalle alguno.

En cuanto a beneficios por régimen aduanero, tampoco dan detalles y la ley sólo señala que “se considerarán las mejores prácticas internacionales y la realidad nacional”.

Así, los beneficios por IVA favorecen las operaciones de comercio exterior y la utilización de servicios en las ZEE, pero no las operaciones al interior del país. Esta discriminación contra la actividad nacional puede ser atractiva para la IED, pero es al mismo tiempo un grave problema en virtud de la nueva política comercial del presidente estadounidense Donald Trump quien ha señalado a México como uno de los grandes responsables de la pérdida de puestos de trabajo en su país.

Con este antecedente, y en vísperas de la renegociación del TLCAN, es muy probable que estas políticas impositivas para atraer IED a las ZEE de México sean rechazadas en la negociación haciéndolas inviables. Si este fuera el caso, la viabilidad del proyecto de las ZEE estaría en duda. Esta debilidad se reforzaría con otro tema que podría estar en riesgo: el del contenido nacional, el cual tendría que adaptarse a las exigencias estadounidenses en la materia.

---

<sup>21</sup> Artículo 13 de la LFZEE. El RLFZEE no agrega nada específico, solamente señala en su artículo 57: “Para el establecimiento de los beneficios e incentivos a que se refiere el artículo 13 de la ley, la Secretaría considerará, entre otros elementos, la valoración, en términos monetarios, de los costos y beneficios asociados directa e indirectamente a la ejecución y operación de la zona, y la conveniencia de los beneficios e incentivos respecto a su temporalidad y modalidades. **Negritas nuestras.**”

La descripción del régimen aduanero que hace la ley hace pensar en zonas francas de maquila, al considerar “las mejores prácticas internacionales” y da cabida a adoptar políticas fiscales extranjeras en lugar de una propia, lo que se podría traducir en beneficios excesivos y regresivos.

Por lo que hace a la duración de los beneficios fiscales por un “mínimo ocho años”, resulta probable que pueden durar más tiempo, ya que la ley no fija un límite a dicha duración.

**Artículo 14. En términos de los artículos 8, fracción IV; 10, fracción II, y 12, fracción II de esta ley, para el desarrollo de las zonas se establecerán incentivos y apoyos adicionales a los previstos en el artículo anterior, que propicien la generación de capital y empleos, el desarrollo de la infraestructura económica y social, y la productividad y competitividad de las zonas.**

Este artículo, con el pretexto de la “generación de capital y empleos, el desarrollo de la infraestructura económica y social, y la productividad y competitividad” da paso a una discrecionalidad excesiva e indebida que en la práctica puede desvirtuar y nulificar la reglamentación establecida en la ley.

### Consejos Técnicos de las zonas

Cada zona contará con un consejo técnico multidisciplinario y con autonomía en sus funciones, que fungirá como una instancia intermedia entre la Secretaría y el administrador integral para efectos del seguimiento permanente a la operación de la misma, la evaluación de su desempeño y coadyuvancia [...].

El Consejo Técnico de la Zona estará integrado por tres representantes con experiencia y conocimiento en las materias previstas en esta ley, provenientes de instituciones de educación superior e investigación, o de instituciones de capacitación técnica; tres representantes del sector empresarial, y tres representantes de los trabajadores, que se encuentren laborando en empresas establecidas en la zona.<sup>22</sup>

### Impacto social

Con la finalidad de **tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en las Zonas y su Área de Influencia, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría, en forma coordinada, realizarán los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, con la participación que corresponda a las entidades federativas y municipios involucrados.**<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Artículo 16 de la LFZEE.

<sup>23</sup> Artículo 18 de la LFZEE.

En este tema surge un problema de jerarquías que ni la ley ni el reglamento se plantean y en consecuencia no pueden 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 ZEE se consideran “causas de utilidad pública” de acuerdo con el artículo 30 de la ley? La ley no aclara la disyuntiva.

## Establecimiento y operación de las ZEE

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**.”<sup>24</sup> Los **permisos** serán **hasta por un plazo de 40 años prorrogados hasta por otro periodo igual**.<sup>25</sup> Cuando se pretenda establecer la ZEE en inmuebles de la federación, los permisos se otorgarán mediante concurso público. Tratándose de las concesiones o derechos sobre inmuebles de la federación cuyo otorgamiento debe realizarse por medio de licitación pública o un procedimiento similar en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, éstos se realizarán en forma coordinada con el procedimiento de otorgamiento del permiso.<sup>26</sup>

Los plazos son excesivos. A efectos prácticos, la prórroga los convierten en una perpetuidad, y como la ley 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.

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 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.<sup>27</sup>

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 28 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.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Artículo 19 de la LFZEE. Las negritas son nuestras.

<sup>25</sup> Artículo 20. Las negritas son nuestras.

<sup>26</sup> Artículo 21 de la LFZEE.

<sup>27</sup> Artículo 23 de la LFZEE.

<sup>28</sup> Artículo 27 de la LFZEE.

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

## Sección II

Cuando para la realización de las actividades señaladas... 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.<sup>29</sup>

Asimismo, 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, administración 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.** La terminación de los permisos tendrá como consecuencia la terminación de las concesiones o derechos que se hubieren otorgado al administrador integral.<sup>30</sup>

Ya se había hecho mención de la disyuntiva entre la causa de utilidad pública y los derechos de las comunidades y pueblos indígenas que quedan irresueltos en esta ley. Al mismo tiempo, ¿qué pasaría con una inversión pública adherida a un inmueble de propiedad privada? La ley tampoco lo aclara.

## Derechos y obligaciones del administrador integral

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... el cual 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**, de conformidad con lo previsto en el Plan Maestro de la Zona;
- VI. **Recibir los beneficios fiscales y sujetarse al régimen aduanero de la Zona, así como los demás incentivos y facilidades administrativas** que se otorguen en la misma;
- IX: **Recibir las contraprestaciones** por los conceptos previstos;
- XV. **Obtener fondos, créditos, garantías y otros recursos financieros en el país o en el extranjero**, para el desarrollo y operación de la Zona;

<sup>29</sup> Artículo 30 de la LFZEE. Las negritas son nuestras.

<sup>30</sup> Artículo 31 de la LFZEE. Las negritas son nuestras.

XVIII. **Convenir con los Inversionistas que** para la resolución de controversias, **preferentemente, podrán someterse al arbitraje y a otros medios alternativos**, en términos de las disposiciones aplicables.<sup>31</sup>

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

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, aunque ese plan tiene que ser aprobado por la secretaría; él 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 podría ser incluso basado en prácticas extranjeras**. En Estados Unidos, por ejemplo, cada vez más, grandes bancos imponen a sus clientes condiciones para someterse a prácticas de arbitraje que evaden la legislación formal de aquel país.

El administrador integral recibirá las contraprestaciones de parte de los inversionistas, pero no se sabe si a su vez él pagará alguna contraprestación al gobierno.

## Derechos y obligaciones del inversionista

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. Los cuales se publicarán en el DOF. En dichos lineamientos **se podrán tomar en consideración**, entre otros elementos, **los niveles óptimos de inversión y de empleo en la zona** respectiva.<sup>32</sup>

Una vez más, resalta la falta de una política industrial y de desarrollo del gobierno ya que 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.

<sup>31</sup> Artículo 33 de la LFZEE. Las negritas son nuestras.

<sup>32</sup> Artículo 34 de la LFZEE. Las negritas son nuestras.

Corresponde al Inversionista:

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

XI. Convenir con el administrador integral o con otros inversionistas, preferentemente, que para la resolución de controversias, podrán someterse al arbitraje o a otros medios alternativos, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.<sup>33</sup>

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

Por otra parte, además de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como autoridad principal para las ZEE, “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 12 secretarías y dos organismos.<sup>34</sup>

## Reglamento

El tema que es novedoso en el Reglamento, con relación a la ley, es el denominado **Garantía de Inversión Extranjera** de acuerdo con el cual:

**Las personas de nacionalidad extranjera podrán participar como inversionistas, o en cualquier proporción en el capital social de las sociedades mexicanas que actúen como administradores integrales o inversionistas,** salvo que realicen actividades económicas específicas que se encuentren limitadas en términos de la Ley de Inversión Extranjera.<sup>35</sup>

Quiere decir que los extranjeros, en su calidad de personas físicas podrán invertir en cualquier proporción o de manera total dentro de las ZEE en casi cualquier actividad productiva, pero sobre todo podrán ser administradores integrales al cien por ciento, lo cual implica que, como se mencionó arriba, los extranjeros podrán tener control del territorio de las ZEE y ejercer ciertas funciones de autoridad, como una autoridad intermedia entre los municipios y los estados en donde se establezcan, lo que tiene implicaciones jurídicas delicadas.

Asimismo, las:

**personas morales oficiales extranjeras, tales como fondos, entidades gubernamentales de fomento,** entre otros, podrán **participar como socios de las personas morales titulares de los permisos o autorizaciones, previa autorización**

<sup>33</sup> Artículo 35 de la LFZEE. Las negritas son nuestras.

<sup>34</sup> Artículo 37 de la LFZEE.

<sup>35</sup> Artículo 139 del RLFZEE. Las negritas son nuestras.



**discrecional de la autoridad federal**, siempre que concurran las circunstancias siguientes: a) no ejerzan funciones de autoridad en su país de origen, y b) sus órganos de decisión operan de manera independiente al gobierno extranjero de que se trate.<sup>36</sup>

De manera que, probablemente entidades como el USAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) o su equivalente de otros países, entre otro tipo de entidades extranjeras, podrán ser socios de administradores integrales o inversionistas, con las prerrogativas que éstos tienen. Y aún más, estas prerrogativas **las autorizará de manera discrecional** la autoridad federal. Esto también tiene implicaciones jurídicas delicadas.

## Avances y pendientes

A la fecha de terminarse este artículo —mediados del mes de julio de 2017— el secretario de Hacienda y Crédito Público, José Antonio Meade Kuribreña, presidió la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión Intersecretarial de las ZEE, en la que fue definida la operación de estas regiones económicas para 2017 y 2018, e instruyó al jefe de la Autoridad Federal de las ZEE, Gerardo Gutiérrez Candiani, a trabajar con todos los niveles de gobierno y la sociedad en su conjunto para concretar las acciones que permitan que en 2018 inicie la operación de las primeras ZEE.

En dicha sesión:

- Se concretó la firma de ocho cartas de intención para la declaratoria de las ZEE.
- Se promulgaron seis leyes estatales de ZEE y se instalaron mesas de trabajo que permiten facilitar la coordinación entre los gobiernos estatales y municipales. Adicionalmente, se informó sobre el avance en los estudios de prefactibilidad para las primeras ZEE.
- Se definieron la política para el establecimiento y desarrollo de las ZEE, y aprobaron los lineamientos para la formulación de los dictámenes y el programa de desarrollo.
- Determinaron, asimismo, las acciones que deben ejecutar las dependencias y entidades paraestatales participantes en este proyecto. En materia de infraestructura, la AFDZEE identificó que hay 84 proyectos de transporte, logística, agua y saneamiento por cerca de 100 mil millones de pesos en las primeras zonas económicas.<sup>37</sup>

Por otra parte, Gutiérrez Candiani recordó que para 2018:

[...] el compromiso del gobierno es poner en operación las primeras ZEE con empresas ancla instaladas en cada una de las regiones, recibiendo flujos de inversión crecientes y generando empleos remunerados.

El programa y la fórmula que ofrece México generan interés del exterior. A la fecha existen 118 proyectos de inversión, de los cuales 24 están en fase avanzada de negociación e implican una inversión de 7.1 miles de millones de dólares.

<sup>36</sup> Artículo 141 del RLFZEE. Las negritas son nuestras.

<sup>37</sup> SHCP, Comunicado 15 de las ZEE, 9 de febrero de 2017.

Y recordó que las Zonas Económicas Especiales son: 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.<sup>38</sup>

Estos avances anunciados no han sido detallados. A la fecha no se sabe cuáles son las ocho cartas de intención para la declaratoria firmadas ni por quiénes; cuáles son las seis leyes estatales de ZEE; cuáles son los 84 proyectos de transporte, logística, agua y saneamiento, y si los cerca de 100 mil millones de pesos en las primeras Zonas Económicas son recursos privados o públicos.

Además, desde un principio se habló de estas tres ZEE, pero en los medios se habla de más ZEE, creándose así una confusión: el mismo Gerardo Gutiérrez Candiani declaró que Hidalgo destaca en el mapa de las ZEE por tener potencial en el sector textil y Puebla en el de autopartes. Este desarrollo se contempla como una tercera etapa del plan general. Las tres primeras zonas, o primera etapa, operarán en 2018. En la segunda etapa estaría el corredor energético de Tabasco y Campeche, y la Zona de Nicho, en Yucatán.<sup>39</sup>

A nivel local, Héctor Lazos, director de la ZEE de Puerto Chiapas, explicó que “ya tienen inscritos a 42 inversionistas con una inversión preparada de 6 mil millones de dólares, todo ello para la construcción de un polígono de **580** hectáreas con vocación agroindustrial. Lazos reconoce que hay “especulación” y puntualiza: “tenemos la tierra y lo que no esté en el polígono, no va a ser sujeto a zona económica (...) veo difícil y complejo generar una zona privada”, y niega que vaya a haber desplazamientos de los habitantes.

La ZEE tendrá salida al mar por una zona definida como principal, que “consta de un agroparque, la terminal de cruceros y buques de carga de la Administración Portuaria Integral (API), y un recinto fiscalizado, los cuales se empezaron a construir después de 2000”. Sin embargo, para gestionar el polígono aún “faltan los estudios de prefactibilidad para ir a bajar los recursos”.

Por otro lado, la Comisión Intersecretarial aprobó el dictamen de viabilidad jurídica, económica, ambiental y social; David Garza Vela, director de Relaciones Institucionales y Empresariales de las ZEE, argumentó que el proyecto se encuentra “en la ruta crítica, que nos hemos trazado como autoridad federal”, en el camino al decreto que el presidente Peña Nieto promulgará en las próximas semanas.<sup>40</sup> Según la misma nota, los “campesinos son el gran reto de la ZEE en Chiapas.”

Por otra parte, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2017 se asignaron 220 millones de pesos al rubro Desarrollo Productivo Sur-Sureste

<sup>38</sup> SHCP, Comunicado 16 de las ZEE, 10 de febrero de 2017.

<sup>39</sup> *El Financiero*, 10 de febrero de 2017.

<sup>40</sup> *El Financiero*, 11 de julio de 2017.

y Zonas Económicas Especiales; recursos que parecerían insuficientes considerando la magnitud del proyecto.

## **Conclusiones**

Las Zonas Económicas Especiales son un proyecto prioritario para la actual administración. Se trata de un proyecto integral de largo plazo con una lógica y coherencia internas que, no obstante, no parece tener suficiente respaldo presupuestal y arrancarían completamente en el último año del sexenio, lo cual es en sí mismo un riesgo para su consolidación.

Entonces, dentro de su lógica y coherencia —y desde nuestro punto de vista— el proyecto tiene problemas como plazos excesivos para los permisos, derechos de los administradores integrales que pueden significar contradicciones jurídicas serias, así como prerrogativas para los inversionistas extranjeros con las mismas deficiencias jurídicas frente a los órdenes gubernamentales subnacionales.

Pero sobre todo, los incentivos que incluye ahora enfrentan un ambiente adverso en el ámbito externo en el marco de la renegociación del TLCAN más proteccionista por parte de Estados Unidos.