

POLÍTICA FISCAL PARA DESARROLLO: IMPLEMENTACIÓN DE ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES EN MÉXICO¹

Fiscal Policy for Development: Implementation of Special Economic Areas in Mexico

Diana Lizette Becerra Peña²

Aurea Arellano Cruz³

Patricia Gutiérrez Moreno⁴

Ensayo recibido: Julio, 2017 // Aceptado: Octubre, 2017

RESUMEN

Los países en vías de desarrollo han ejecutado estrategias de política fiscal para crecer y desarrollarse mediante la inversión y el consumo, particularmente con incentivos fiscales para la mejora del bienestar social. Los retos para la sostenibilidad del sistema, generarán costos para el Estado y deberá evaluarse con el objetivo de conseguir resultados positivos, tanto económicos como sociales, de manera que no se fracture la confianza de las empresas ni de los contribuyentes, favoreciendo la equidad tributaria. Este ensayo brinda un bosquejo sobre la forma en que trabaja la política

ABSTRACT

The developing countries have implemented fiscal policy strategies for growth and development through investment and consumption, particularly with tax incentives destined to improving social welfare. The challenges to the sustainability of the system will generate costs for the state and should be evaluated with the aim of achieving positive, both economic and social outcomes, so that the confidence of businesses and taxpayers are not fractured, promoting tax equity. This paper provides an outline of how fiscal policy works in achieving the

¹ Una versión preliminar de este documento fue presentada en el marco del 2º Congreso Latinoamericano de Estudiantes de Posgrado en Ciencias Sociales (CLEPSO), celebrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) del 02 al 04 de mayo de 2016, en la Ciudad de México

² Maestra en Negocios y Estudios Económicos, estudiante del Doctorado en Estudios Fiscales por la Universidad de Guadalajara y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Líneas de investigación: Hacienda Pública. Dirección: Periférico Norte N° 799, Núcleo Universitario Los Belenes, C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, México. Teléfono: +52 (33) 3770 3300. Email: dianabep@gmail.com.

³ Maestra en Derecho Fiscal, estudiante del Doctorado en Estudios Fiscales por la Universidad de Guadalajara y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Líneas de investigación: Fiscalización Superior, Transparencia y Rendición de Cuentas. Dirección: Periférico Norte N° 799, Núcleo Universitario Los Belenes, C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, México. Teléfono: +52 (33) 3770 3300. Email: aurea1978@hotmail.com.

⁴ Maestra en Análisis Tributario, estudiante del Doctorado en Estudios Fiscales por la Universidad de Guadalajara y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Líneas de investigación: Fiscalidad y gasto público. Dirección: Periférico Norte N° 799, Núcleo Universitario Los Belenes, C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, México. Teléfono: +52 (33) 3770 3300. Email: patygtz80@gmail.com.

fiscal en la consecución del desarrollo de una región, enfatizando en el caso de la implementación de Zonas Económicas Especiales (ZEE) en México, siguiendo una metodología cualitativa de carácter descriptivo.

Palabras clave: política fiscal, desarrollo, zonas económicas especiales, México.

development of a region, emphasizing the case of the implementation of Special Economic Zones (SEZ) in Mexico, following a qualitative descriptive methodology.

Key words: Fiscal Policy, Development, Special Economic Zones, Mexico.

INTRODUCCIÓN

El Estado posee dos instrumentos capaces de compensar aquellos efectos derivados de la crisis financiera que se ha desatado a nivel mundial, que son la política monetaria y la política fiscal. La primera se ha encargado fundamentalmente de estabilizar los precios, mientras que la última afecta de manera directa al desarrollo y crecimiento económico provocando una mejora en el nivel de bienestar social.

El progreso económico y las perspectivas de los países en desarrollo se evalúan constantemente. Las políticas para la innovación, el espíritu empresarial y el funcionamiento de la economía son esenciales, y requieren la flexibilidad para responder a las condiciones cambiantes de la economía mundial, en los mercados de productos específicos, y en la tecnología (Malecki, 1997); situación que se manifiesta con las diferentes iniciativas de crear Zonas Económicas Especiales (ZEE), como un instrumento para mejorar las condiciones de inversión y desarrollo⁵.

La opción que los países en vías de desarrollo han optado para hacer crecer sus economías, a través de la inversión y el consumo, es a través de políticas fiscales, en particular, de incentivos fiscales. Los retos que se deben plantear a mediano y largo plazo tendrán que ver con la sostenibilidad de este sistema, pues será un costo para el Estado y deberá ser evaluada con el fin de ver resultados positivos tanto económicos como sociales. La implementación de ZEE no es nueva y México deberá atender la experiencia internacional con la intención de no errar el camino y

⁵ Lo anterior de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley de zonas económicas especiales propuestas Armando Ríos Piter, Francisco De Paula Búrquez Valenzuela, Luis Armando Melgar Bravo, Zoé Robledo Aburto, Ángel Benjamín Robles Montoya, Héctor Larios Córdova, Luz María Beristaín, Ernesto Ruffo Appel, Mario Delgado Carrillo, Víctor Hermosillo Y Celada, Roberto Gil Zuarth senadores integrantes de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión.

fracturar la confianza de las empresas y los contribuyentes favoreciendo la inequidad tributaria.

La intervención del aparato gubernamental en la implementación de políticas para fortalecer el desarrollo económico del país y que incluyan la transformación de las regiones que históricamente han estado rezagadas en el ámbito económico del país, es uno de los objetivos de las propuestas de iniciativa de Ley Federal de Zonas Económicas Especiales presentada por el Presidente de la República el pasado 29 de septiembre de 2014, así como de la iniciativa de Ley de Zonas Económicas Estratégicas presentada por el Grupo parlamentario del PAN el 2 de diciembre de ese mismo año.

La propuesta de la presidencia de la República considera que con la implementación de las ZEE se atraerán las inversiones y la generación de empleos considerando beneficios fiscales y laborales, régimen aduanero especial, marco regulatorio ágil, infraestructura de primer nivel, programas de apoyo y otros estímulos y condiciones preferenciales.

El 27 de abril de 2016, la Cámara de Diputados otorgó el visto bueno al proyecto de Decreto sobre la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE) y la adición del quinto párrafo en el artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN). La LFZEE ha sido publicada el pasado 01 de junio.

La creación y el diseño de la política fiscal deberán obedecer a las condiciones específicas de cada nación, además dependerán de la estabilidad de sus instituciones públicas. Uno de los principales medios para conseguir el bienestar social, es el incremento de la inversión, con lo que se brinda la oportunidad de aprovechar la capacidad productiva instalada, que a su vez llevará a una generación de empleo, con lo que se abre la posibilidad de una mayor recaudación que con una asignación óptima de sus recursos en diversos programas sociales, así como la inversión en infraestructura pública, incidirán en un incremento en el bienestar social que se refleja en el desarrollo y crecimiento económico.

En el presente ensayo se ofrece un esbozo de la manera en que opera la política fiscal para conseguir el desarrollo en una región enfocado en las ZEE; su estructura comienza con una definición de las mismas, posteriormente se explica el funcionamiento de la política fiscal en dichas zonas, se analizan sus ventajas y desventajas, finalmente se cierra con una breve sección de conclusiones.

LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

Como parte del cambio modernizador en la economía, las ZEE surgen después de la aplicación del sistema de Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPE), estrategia que implementaron los países asiáticos posterior a la segunda guerra mundial para agilizar su proceso de modernización e industrialización. Las ZPE ofrecían un cómodo paquete de incentivos de inversión a las empresas nacionales y extranjeras con el objeto de establecer plantas manufactureras modernas dentro de ciertas áreas definidas, esperando que el capital extranjero y la tecnología pudieran ser atraídos para acelerar el crecimiento económico y la promoción de exportaciones (Plascencia, 2009).

Las ZEE se formalizaron en China entre 1979 y 1980, como parte de una reorientación de la política económica hacia el exterior, especialmente al componente capitalista avanzado. Se hicieron ajustes administrativos para reducir la burocracia, las leyes y regulaciones en temas como la inversión, operaciones de empresas, oferta de facilidades en áreas de infraestructura deficientes (transporte, comunicaciones, puertos, de energía, vivienda, servicios y para establecer oficinas de consultoría).

Además de la atracción de capital, la modernización y el desarrollo de un país, las ZEE también han tenido una función muy importante en su actuación como pequeños laboratorios para experimentar con las medidas económicas, que en forma posterior, se aplicaron en el conjunto de la economía (Bräutigam & Xiaoyang, 2012).

Una ZEE es un territorio delineado geográficamente dentro de las fronteras nacionales de un país, con ubicación en un lugar con ventajas naturales y logísticas para conseguir ser una región con alta productividad (Presidencia de la República, 2016), exclusivamente libre de impuestos o con tratamientos especiales a efectos de operaciones comerciales y derechos y aranceles.

Las ZEE se rigen con mandatos, normas o disposiciones económicas diferentes a las del país con el objetivo central de aumentar las inversiones extranjeras. Existen datos sobre la creación de ZEE en varios países, como China, India, Jordania, Polonia, Kazajstán, Filipinas y Rusia; y algunos otros como Corea del Norte de forma no consolidada (Indiantimes News Network, 2005).

Las ZEE representan una región geográfica cuyas leyes económicas son demasiado liberales en comparación de aquellas que son aplicadas de forma general en el país en el que se encuentran instaladas. En ese sentido, sus objetivos consisten en incrementar el nivel de la inversión extranjera directa. Estas zonas son constructos conceptuales capitalistas alimentados con ideas como: maximización de la ganancia, minimización de la intervención administrativa, licencia para controlar y crear con libertad el factor de movilidad, privatización excesiva de los derechos de propiedad, legalidad contractual; son organismos del dinero y el mercado competitivo mundial para avanzar en la propiedad material (Plascencia, 2009).

El diseño de las ZEE está orientado en mayor medida a una economía de libre mercado que aquellas que prevalecen en el territorio nacional. Se trata de una herramienta de comercio, inversión y de política industrial diferenciada, que tiene como objetivo superar las barreras que impiden la inversión en una economía más amplia, incluyendo las políticas de seguridad, falta de gobernabilidad, infraestructura inadecuada y problemas de acceso a la propiedad (Senado de la República, 2014).

Las leyes de “alcance nacional” pueden ser flexibles dentro de una ZEE. Su objetivo es incrementar la inversión extranjera directa por parte de inversionistas, como puede ser una empresa internacional o una corporación multinacional. La categoría de ZEE abarca un amplio espectro de tipos de zonas más específicas, como las zonas de libre comercio (FTZ), zonas de procesamiento de exportaciones (EPZ), Zonas Libres (FZ), parques industriales o estados industriales (IE), puertos libres o zonas de emprendimientos urbanos entre otras (Cámara de Diputados, 2015).

Entre los beneficios que acarrea la implementación de las ZEE, conforme a la experiencia del contexto internacional, destacan: el incremento de la competitividad de la región; la creación de economías de aglomeración; la atracción de inversión nacional y extranjera; la generación de empleos; el desarrollo de infraestructura; y la promoción de las exportaciones.

Las ZEE parecen adecuarse a las nuevas tendencias de los gobiernos con el fin de incrementar sus ingresos provenientes del comercio y la inversión. Estas estrategias están apareciendo incluso en paraísos fiscales como las Islas Caimán. The Economist (2015), citando a Thomas Farole del Banco Mundial dice: "cualquier país que no tiene, parece estar

planeando una", y es precisamente en esta ola de cambios estructurales en nuestro país y condicionado por los desafortunados eventos de índole social suscitados en el estado de Guerrero, como parte de un rescate social apoyado con el desarrollo económico el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, propuso la creación de tres ZEE, ubicadas en Puerto Chiapas, Puerto Lázaro Cárdenas, y en el corredor Transistmico (Presidencia de la República, 2016).

En esta misma dinámica los legisladores comenzaron a actuar. En la cámara baja, la iniciativa de la Diputada Lourdes Medina Valdés, del Grupo Parlamentario del PAN propuso la Ley de Zonas Económicas Especiales, y desde la cámara alta un grupo de senadores de distintos partidos políticos, proponen la iniciativa de Ley de Zonas Económicas Estratégicas. Sin bien la denominación de dichas zonas difiere, el contenido y el objetivo en esencia es el mismo.

LA POLÍTICA FISCAL EN LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

Los Criterios Generales de Política Económica para 2015 sustentan en lo general a la iniciativa de creación de las ZEE, estableciendo que los beneficios futuros de la inversión en proyectos prioritarios de alto impacto superarán los costos de su realización por su influencia positiva y tangible para la población (SHCP, 2015).

La propuesta de creación de las ZEE, aparte de ser de inclusión social por la incidencia que se prevé tenga en el bienestar de la población, derivado de las nuevas fuentes de trabajo que se generarán y que repercutirán en un incremento en su nivel de vida, también lo es en lo económico pensado desde el punto de vista de la competitividad y la industrialización de esas zonas en las que pese a tener recursos naturales no se potencializa su desarrollo.

De palabras del presidente Enrique Peña Nieto⁶ se hace notar la necesidad de llevar el desarrollo a estas zonas que pese al asistencialismo que el gobierno les ha otorgado no logran salir de la pobreza y más aún se

⁶ Discurso en el evento protocolario de firma de la iniciativa de ZEE, llevado a cabo el 29 de septiembre de 2015 en Chiapas.

han rezagado económicamente del resto de los estados, razón de ello es que se busca lograr un crecimiento incluyente de mediano y largo plazo.

Las acciones principales de política fiscal que se pretenden abarcar son a través de incentivos fiscales (disminución y/o exención de impuestos temporales, aduanales y financieros), así como de facilidades administrativas e infraestructura en condiciones especiales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) será la encargada de supervisar y dar seguimiento a los acuerdos y permisos que se generen en torno a los objetivos planteados en la propuesta de Ley y de instrumentar acciones que posibiliten su cumplimiento en caso de ser aceptada.

La sección II de la iniciativa de Ley establece los incentivos y las facilidades que al efecto deberán instrumentarse con el fin de acaparar la inversión productiva en las zonas y la generación de empleos. De aquí se menciona además que el Ejecutivo Federal deberá establecer las formas y procedimientos del pago de impuestos según lo establecen las leyes fiscales, referente importante ya que estas medidas tendrán como duración mínima ocho años, lo cual, por supuesto trasciende a la administración actual, lo que significa que se deberá dar certeza a los futuros inversionistas relativo a la sostenibilidad de esta iniciativa de Ley.

Los beneficios están claros y puestos sobre la mesa, pero la experiencia internacional indica que no en todos los casos la historia es de éxito. Las ZEE tendrán un sistema privilegiado de exenciones y ayudas fiscales, lo cual en sí ya es un costo adicional de control para el sistema tributario, toda vez que se tendrá que incluir dentro del presupuesto de gastos fiscales, los montos que se dejan de percibir por los conceptos de estos acuerdos comerciales.

Jiménez y Podestá (2009: 15-18), enuncian los tipos de incentivos fiscales que se pueden otorgar:

- Exoneraciones temporales de impuestos (tax holidays) y reducción de tasas.
- Incentivos a la inversión (depreciación acelerada, deducción parcial, créditos fiscales, diferimiento impositivo).
- Zonas especiales con tratamiento tributario privilegiado (derechos de importación, impuesto a la renta, impuesto al valor agregado).
- Incentivos al empleo (rebajas en impuestos por la contratación de mano de obra)

Los autores resaltan que la utilización de estos mecanismos fiscales se presenta en mayor medida (55 por ciento) en los países en desarrollo, mientras que de los países desarrollados solo el 20 por ciento acude a esta medida. El 45 por ciento de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) utilizan los préstamos subsidiados, a diferencia de los países en desarrollo que solo utilizan este sistema en un 18 por ciento, derivado del menor desarrollo en sus mercados financieros.

La utilización de los incentivos fiscales ha sido visible en mayor medida derivado de la implementación de las ZEE por diversos países, y alcanzado su punto máximo después de los años noventa al ser un instrumento de política fiscal que busca estimular el consumo y la inversión.

Según datos del Banco Mundial (2012: 4-30), para la región de Centro-América el área que más se ha desarrollado gracias a la implementación de las ZEE, ha sido las exportaciones, creciendo significativamente desde los años noventa hasta mediados del año 2000. A partir de esta fecha han disminuido paulatinamente derivado de la disminución en la competitividad de algunas ramas comerciales, como la textil. La consecuencia inmediata de una disminución en las exportaciones fue el desempleo. Aún y aunque se preveía la estabilidad de muchos puestos de trabajo, la tendencia a la baja de las ventas tuvo estas consecuencias. Adicionalmente, las políticas establecidas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), truncó en gran medida el crecimiento que se venía dando, por la eliminación de subsidios a las exportaciones para 2015 por haber alcanzado los ingresos mínimos. Este suceso provocó la necesidad de la diversificación de la producción por parte de las empresas.

Dado este panorama se deberán establecer criterios de política fiscal que no mermen la confianza y futuro económico de las empresas establecidas en otras zonas del país que representen una competencia desleal, dados los incentivos y beneficios del que gozarán al establecerse en esas zonas. De esta forma se deberá cuidar que no se profundicen más las brechas entre ricos y pobres, ni se toquen fibras sensibles de equidad tributaria en un sistema de por sí debilitado como lo es el mexicano. Es plausible entonces generar políticas sostenidas de apoyo a la inversión y generación de empleos en regiones donde la conflictividad

socioeconómica es tan profunda, pero sin dejar lado el apego a la legalidad y la equidad. En líneas posteriores se analizarán a detalle algunas de las ventajas y/o desventajas que pueden traer consigo las denominadas ZEE.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

El pasado 2 de diciembre de 2014 el grupo parlamentario del PAN presentó la propuesta de iniciativa de la Ley de Zonas Económicas Especiales, así como la presentación de la propuesta de iniciativa de Ley Federal de Zonas Económicas Estratégicas por parte del Presidente de la República, ambas como resultado del anuncio que hizo el 27 de noviembre de 2014 éste último, mediante el cual en diez acciones propuso un plan contra la inseguridad y fortalecimiento de las instituciones, en ese sentido, presentó una estrategia “de desarrollo integral para reducir la pobreza, la marginación y la desigualdad en estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca”, proponiendo la creación de tres ZEE: el Corredor Industrial Inter-Oceánico, en el Istmo de Tehuantepec; Puerto Chiapas; y los municipios colindantes al Puerto Lázaro Cárdenas, tanto de Guerrero, como de Michoacán (Político, 2014).

La Presidencia de la República (2016) destaca que los objetivos de las ZEE son: democratizar la productividad, a nivel regional, permitiendo las mismas posibilidades de desarrollo a los habitantes del sur, buscar cerrar las brechas regionales mediante la creación de nuevos polos de desarrollo industrial que atraigan inversiones, generen empleos, desarrollen cadenas de valor, detonen una demanda de servicios locales y traigan beneficios a la población aledaña a estas zonas, estos polos industriales serán la punta de lanza para propiciar un cambio de fondo en la estructura productiva de las regiones, al elevar la presencia de actividades económicas de alta productividad.

Estos objetivos responden a una de las tres estrategias transversales planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018: democratizar la productividad. Esto significa, en resumen, que las oportunidades y el desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población (Gobierno de la República, 2013: 24); se destacan como ventajas el contar con un ambiente de

negocios y un marco regulatorio eficaz que permita a las empresas prospera, a su vez la generación de más empleos, la elevación de los salarios reales y mejorar la calidad de vida de los mexicanos. A través del fomento económico en las ZEE, esos sectores económicos estratégicos podrán competir exitosamente en el exterior integrándose en cadenas productivas locales, como ejemplo están las actividades productivas de pequeñas y medianas empresas dedicadas al campo, la vivienda y el turismo. Lo anterior implica que se cuente con una infraestructura de transporte que refleje menores costos para realizar las actividades económicas mejorando la conectividad, bajo criterios estratégicos y de eficiencia, ello debe propiciar la indudable participación del sector privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura (Gobierno de la República, 2013).

En ese sentido, y en virtud de su importancia se destacan algunas de las líneas de acción establecidas en el PND 2013-2018, y que están relacionadas con la exposición de motivos de la Ley Federal de Zonas Económicas Estratégicas y la creación de las ZEE:

- Promover el desarrollo de productos financieros adecuados, modelos innovadores y uso de nuevas tecnologías para el acceso al financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Fomentar el acceso a crédito y servicios financieros del sector privado, con un énfasis en aquellos sectores con el mayor potencial de crecimiento e impacto en la productividad, como el campo y las pequeñas y medianas empresas.
- Desarrollar una infraestructura logística que integre a todas las regiones del país con los mercados nacionales e internacionales, de forma que las empresas y actividades productivas puedan expandirse en todo el territorio nacional.
- Promover políticas de desarrollo productivo acordes a las vocaciones productivas de cada región.
- Impulsar el desarrollo de la región Sur-Sureste mediante una política integral que fortalezca los fundamentos de su economía, aumente su productividad y la vincule efectivamente con el resto del país. (Gobierno de la República, 2013: 144)

Como ya se mencionó en líneas anteriores, las ZEE tendrán como ventajas el desarrollo económico propiciando una mejor infraestructura, políticas integrales para fortalecer sus economías y aumentar su productividad, sin embargo habrá que considerar que las facilidades fiscales y regulatorias no son la única vía que puedan significar éxito o prosperidad de las ZEE, sino debe haber o garantizarse la certidumbre jurídica, un Estado de derecho, el combate a la corrupción, la impunidad, la inseguridad pública en todo el territorio nacional (Gutiérrez, 2015).

Con otro enfoque, Meza (2015) del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), en su documento *Zonas Económicas Estratégicas: riesgos y limitantes para revitalizar el crecimiento económico*, argumenta que el éxito de la política de crecimiento económico de esas regiones (corredor industrial inter-oceánico del Istmo de Tehuantepec, municipios colindantes al Puerto Lázaro Cárdenas y Puerto Chiapas) del país está atado a la implementación de un proyecto que operará bajo tres ejes fundamentales:

1. Un entorno aduanero especial con acceso a insumos libres de aranceles e impuestos;
2. Una fuerte inversión en materia de infraestructura; y,
3. Una serie de incentivos fiscales (v.gr. reducción y exoneración de impuestos corporativos) en compañía de un entorno administrativo favorable.

Meza (2015) coincide con lo expuesto por el Consejo Coordinador Empresarial (Gutiérrez, 2015), en el sentido que no solo la aprobación de la Ley y la creación de las ZEE serán suficientes para detonar el desarrollo económico y crecimiento de las regiones implicadas, a su vez, también se deben atender sus problemas históricos y estructurales.

Existen varios casos de éxito en la creación de ZEE a nivel internacional, en países como China, Panamá, Uruguay, Honduras y Argentina, atrayendo inversionistas por medio de inversión en infraestructura del Estado una amplia oferta de mano de obra barata, excepciones fiscales y acceso a tierras y recursos naturales, ello no significa que no presente algunas desventajas, ya que las empresas para invertir no sólo consideran el modelo de las ZEE, sino también toma en consideración toda una serie de características como: el Estado de derecho, la seguridad, el tipo de capital humano disponible, los requisitos

regulatorios y burocráticas para establecerse, desarrollarse y paulatinamente expandirse (Meza, 2015).

Lo que puede representar algunas desventajas en las ZEE, son el resultado de la evaluación que Meza (2015) hace de las dimensiones del Estado de derecho y el capital humano en las entidades federativas consideradas en la iniciativa del Gobierno Federal. Este debe otorgar certidumbre a los inversionistas a través de un Estado de derecho con un marco regulatorio eficaz y eficiente, como aspecto de vital importancia para el desarrollo de las ZEE. En relación a las mejores prácticas regulatorias en el país y de acuerdo al ranking *Doing Business* en México 2014, de las seis entidades contempladas dentro de las ZEE, Chiapas está en el lugar número 5, mientras que Michoacán, Veracruz, Tabasco, Oaxaca y Guerrero en el lugar 12, 13, 15, 24 y 29 respectivamente. Significa que estos últimos dos estados son un reto en cuanto establecer en su legislación y facilitar tramites en relación a la obtención de permisos de construcción, apertura de una empresa y registro de la propiedad.

Otro aspecto contemplado en el *Doing Business* en México 2014, se relaciona con el cumplimiento de contratos ubicando a Oaxaca en el lugar 29, seguido por Guerrero, Veracruz, Michoacán, Tabasco y Chiapas en 28, 25, 16, 11 y 8, respectivamente. Por lo que los estados de Guerrero y Oaxaca son de particular atención al ubicarse en los últimos lugares, además de los problemas sociales, y políticos que se han presentado en ellos. Maldonado (2004) refiere que en el estado de Oaxaca, la inseguridad económica, es causada por una diversidad de factores adversos tales como: el desempleo, las enfermedades, los desastres naturales y las crisis económicas acompañadas por una creciente desigualdad en la distribución del ingreso que constituye la principal causa del aumento de la población pobre, a ello deberá agregarse la débil capacidad institucional que reduce la eficiencia de las políticas públicas que buscan satisfacer las necesidades de la población que vive en estas condiciones.

En términos de seguridad, Meza (2015) destaca la situación de los estados de Guerrero, Michoacán y Oaxaca que, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad 2015 (ENVIPE 2015) cuentan con tasas de incidencia delictivas altas. Es decir, la violencia e inseguridad son problemas que están lejos de estar resueltos y dificultan la capacidad de producir y transportar bienes dentro de estas nuevas ZEE. La presencia de grupos del crimen organizado y las altas tasas de

criminalidad representan costos que no necesariamente se verán compensados por los beneficios fiscales y de inversión dentro de las ZEE.

En relación al capital humano y productividad laboral, Meza (2015) señala que a pesar que la iniciativa de ZEE prevé facilidades en términos de capital humano, y establecer las capacidades para mantener políticas educativas y curriculares en todos los niveles educativos que apuntan al desarrollo de más y mejor capital humano en la región en el mediano y largo plazo, se debe analizar con cautela el estado actual del mismo.

En este rubro, Meza (2015) indica que en promedio para los estados de las ZEE, únicamente el 19.7 % de su población tiene la secundaria completa y sólo el 11% cuenta con un título profesional. Significa que, la falta de mano de obra mediana y altamente calificada será un desafío que deberá superarse para garantizar que las empresas puedan encontrar y atraer el capital humano necesario para su actividad.

Uno de los factores que más contribuye a la desigualdad en los ingresos es la escasa educación, Maldonado (2004) considera, para el caso del estado de Oaxaca, que uno de los objetivos centrales del gobierno es elevar el nivel de educación y capacitación de la población, así como diseñar e instrumentar políticas sectoriales de fomento en el nivel regional, dirigidas a los pequeños productores.

En términos de productividad laboral Meza (2015) señala otro aspecto que puede representar una desventaja en de las ZEE, se refiere a que el promedio nacional no es muy positivo a la luz de los estándares internacionales, ya que 3 de las 6 entidades federativas de las ZEE (Michoacán, Oaxaca y Guerrero) están en los últimos lugares a nivel nacional. Asimismo, se corre el riesgo de promover la migración interestatal y que no se detone el desarrollo del capital humano local.

Otro aspecto que puede representar una desventaja es la tasa de informalidad que presentan las regiones propuestas para integrar las ZEE, ya que con base a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para el primer trimestre de 2015, Meza (2015) demuestra que éstas cuentan con una tasa superior al promedio nacional. En Chiapas la informalidad laboral es del 79.2%, en Michoacán del 71.1%, en Oaxaca del 80.4%, en Guerrero del 78.7%, en Tabasco del 61.4% y en Veracruz del 68.8%. Ello manifiesta cómo la mayoría de la mano de obra no considera el trabajo formal como una opción viable para obtener un

ingreso. Por lo que, las nuevas inversiones deberán ser capaces de incorporar mano de obra del mercado informal a esquemas laborales estructurados y atados a una lógica de incorporación a la población formal.

De no considerarse las aportaciones anteriores, las ZEE pueden correr el riesgo de ser solamente la apuesta económica del gobierno federal para el resto de su sexenio. De la Cruz (2015) señala que pueden ser un fracaso sino se vincula la producción y el consumo interno, como ha ocurrido en las regiones de las maquiladoras de la zona norte del país, que no han generado desarrollo. Deben ser un vínculo con el desarrollo de empresas, la generación de empleos formales y bien remunerados e integrarse a la economía regional y nacional, fortaleciendo el mercado y la producción interna.

Meza (2015) apunta que las ZEE no son, ni serán la “bala de plata” del desarrollo, si bien éstas suelen ser una alternativa para detonar el crecimiento económico de las regiones, es importante tener en cuenta que crecimiento no equivale a desarrollo económico sostenible. Los incentivos fiscales pueden hacer despegar una zona, sin que ello garantice que sea un crecimiento sostenido. Es necesario que el gobierno federal atienda las carencias en variables estructurales (como un Estado de derecho, aspectos relacionados con la seguridad, el capital humano y la productividad laboral), para transitar de un modelo de crecimiento enfocado únicamente de lo “hecho en México” hacia lo “diseñado en México” e “inventado en México”, para que ante estos retos se determine si la creación e impulso de las ZEE serán un proyecto económico de largo plazo o se queden únicamente como un proyecto de corte político.

CONCLUSIONES

Las zonas económicas especiales, se convierten en una posibilidad para realizar un cambio en algunas áreas del país que por alguna circunstancia han quedado rezagadas del resto, los retos políticos, económicos y sociales van más allá que la promulgación de una ley, sin embargo, bajo los modelos que se han analizado, pudiese ser factible para detonar la inversión que en las delimitaciones geográficas propuestas pudiese darse un trato preferencial para el desarrollo de los negocios.

La política fiscal encaminada al incremento de la inversión, el consumo y el empleo tendrá beneficios sin duda al mediano y largo plazo,

pensando en que los planes y programas de infraestructura y comerciales que se establezcan tengan los resultados deseados y la población se adhiera al proceso de industrialización y responda de manera positiva a los cambios en su entorno. De la misma forma, se deberá revisar el plan de incentivos fiscales que se planean instrumentar con el objetivo de no afectar los intereses de las empresas ya establecidas y generar con ello las migraciones hacia las ZEE.

Desde el enfoque institucional, la presidencia de la República asume que las ventajas de las ZEE son fundamentalmente fiscales, con un régimen aduanero especial, además, un marco regulatorio que agilice la apertura de empresas, infraestructura suficiente y competitiva que asegure el abasto de energía y la conectividad logística en el país, considera el crecimiento de las fuentes de empleo con salarios bien remunerados, así como financiamientos a través de la Banca de Desarrollo y una moderna planeación urbana con un desarrollo ordenado de viviendas, supone la proyección y el crecimiento de la inversión nacional y extranjera directa.

Los objetivos de las ZEE son el progreso y desarrollo socioeconómico de las regiones, mejorando la calidad de vida de sus habitantes. Como desventajas podemos considerar aquellas aseveraciones bajo las cuales las ZEE pueden fracasar. No sólo se deben considerar las facilidades fiscales y regulatorias, el gobierno federal debe garantizar la certidumbre jurídica y un Estado de derecho, combatir la corrupción, la impunidad la inseguridad pública en todo el territorio nacional. Otro factor en contra puede ser el hecho de que crecimiento no significa desarrollo económico sostenible, con la sola propuesta de la iniciativa de Ley e incluso la creación de las ZEE, no garantiza que exista un desarrollo sostenido. Es necesario que el gobierno federal atienda las carencias en variables estructurales; como un Estado de derecho, aspectos relacionados con la seguridad, el capital humano y la productividad laboral.

Para el éxito de esta estrategia será necesario que el gobierno federal atienda las carencias en variables estructurales; como un marco regulatorio eficaz y eficiente, aspectos relacionados con la seguridad, el capital humano y la productividad laboral, pues para evitar el fracaso no sólo se deben considerar las facilidades fiscales y regulatorias, el gobierno federal debe garantizar la certidumbre jurídica y un Estado de derecho, combatir la corrupción, la impunidad, y la inseguridad pública en todo el

territorio nacional; con la sola propuesta de la iniciativa de Ley e incluso la creación de las ZEE, no garantiza que exista un desarrollo sostenido.

La implementación de las ZEE parte del propósito de impulsar la creación y el desarrollo de una moderna infraestructura acompañada de una logística regional, donde se tendrá acceso a financiamiento de la banca de desarrollo con características preferenciales, para fomentar el comercio exterior, todo esto aunado de un marco normativo y regulatorio que propicie las condiciones para el desarrollo de capital humano y por ende conseguir la generación de empleo, de modo que se aumente la competitividad de la región sur del país a través de los estímulos fiscales y otros incentivos económicos.

En términos generales, para promover e incentivar el desarrollo y crecimiento económico con ayuda de la política fiscal, deberá hacerse una reasignación del gasto público a actividades de inversión, además de otorgar mayores apoyos a los rubros de educación, salud, investigación y desarrollo y formación de capital humano, aunado a una disminución del gasto corriente que vaya de la mano de una rendición de cuentas de calidad, así como una reducción del uso de la deuda pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (octubre de 2012). Desarrollando el potencial exportador de América Central. 4. Infraestructura para desarrollar las exportaciones: Zonas Económicas Especiales, Innovación y Sistemas de Calidad. World Bank, disponible en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/01/13/000000333_20140113153105/Rendered/PDF/839270WP0Vol040Box0382116B00PUBPUB0.pdf [1 de octubre de 2015].
- Bräutigam, D. y Xiaoyang, T. (2012). Economic Statecraft in China's New Overseas Special Economic Zones. *International Affairs*, 88(4): 799-816.
- Cámara de Diputados (2015). Iniciativa de la Ley de Zonas Económicas Especiales. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2015/mar/20150318-III/Iniciativa-2.html> [13 de octubre de 2015].

- De la Cruz, J. (24 de agosto de 2015). Las zonas económicas especiales no serán útiles si no se cambia el modelo económico. *La Jornada*, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/24/economia/029n1ec> o [14 de octubre de 2015].
- Gobierno de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Gobierno de la República*, disponible en <http://pnd.gob.mx> [14 de octubre de 2015].
- Gutiérrez, G. (2015). Dos grandes ventanas para México. *Consejo Coordinador Empresarial*, disponible en <http://www.cce.org.mx/?p=12124> [14 de octubre de 2015].
- Indiantimes News Network (08 de julio de 2005). What is Special Economic Zone? *The Economic Times*, disponible en http://articles.economictimes.indiatimes.com/2005-07-08/news/27506703_1_special-economic-zone-act-sez-act-sez-bill [14 de octubre de 2015].
- Jiménez, J. y Podestá, A. (2009). *Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 77.
- Maldonado, P. (2004). El atraso económico del estado de Oaxaca, un asunto difícil de abordar a corto plazo. *Naturaleza y Desarrollo*, 2(1): 18-37, disponible en <http://www.ciidiroaxaca.ipn.mx/revista/sites/www.ciidiroaxaca.ipn.mx.revista/files/pdf/vol2num1/atraso.PDF> [14 de Octubre de 2015].
- Malecki, E. (1997). *Technology and Economic Development: The Dynamics of Local, Regional, and National Change*. California: Lognman.
- Martínez, D., Caamal, I. y Ávila, J. (2011). La política fiscal y el crecimiento económico en México. *Análisis del medio rural latinoamericano*: 137-156.
- Meza, M. (06 de octubre de 2015). Zonas Económicas Estratégicas: riesgos y limitantes para revitalizar el crecimiento económico. *CIDAC, A.C.*, disponible en <http://cidac.org/zonas-economicas-estrategicas-riesgos-y-limitantes-para-revitalizar-el-crecimiento-economico/> [14 de octubre de 2015].

- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2008). La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina. *Síntesis*: 1-8.
- Político, Redacción Animal (28 de noviembre de 2014). Estos son los 10 puntos que anunció Peña Nieto en respuesta al caso Ayotzinapa. *Animal Político*, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2014/11/pena-nieto-acuerdo-seguridad-comision-anuncio-mensaje-palacio-nacional/> [14 de octubre de 2015].
- Presidencia de la República (2016). Zonas Económicas Especiales. *Presidencia de la República*, disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/zonaseconomicasespeciales/> [07 de marzo de 2016].
- Senado de la República (2 de diciembre de 2014). Iniciativa de Ley de Zonas Económicas Estratégicas, disponible en http://www.pan.senado.gob.mx/wp-content/uploads/2015/03/2014_12_04-FRANCISCO-BURQUEZ_LEY-DE-ZONAS-ECONOMICAS-Y-ESTRATEGICAS.pdf [16 de octubre de 2015].
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015). *Criterios Generales de Política Económica*. México, D.F.: Secretaria de Hacienda y Crédito Público.
- The Economist (4 de abril de 2015). Special economic zones political priority, economic gamble. *The Economist*, disponible en <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21647630-free-trade-zones-are-more-popular-everwith-politicians-if-not> [16 de octubre de 2015].