

# Las Zonas Económicas Especiales de México

---

Extracto del Reporte sobre las Economías Regionales Enero – Marzo 2018, Recuadro 3, pp. 33-36, Junio 2018

## Introducción

---

Las Zonas Económicas Especiales (ZEE) son instrumentos de desarrollo económico que plantean, a partir del aprovechamiento del potencial productivo y los recursos de una región, la creación de polos industriales que fomenten el desarrollo regional y local dentro de las fronteras de un país (Park, 1997). Aunque se instrumentaron por primera vez en 1959 en Irlanda, China posee el ejemplo más emblemático con la zona de Shenzhen, donde el PIB per cápita se incrementó más de 150 veces desde su establecimiento en la década de 1980. Otros casos de éxito en Asia se encuentran en Malasia, Corea del Sur, Sri Lanka y las Filipinas, mientras que en América Latina se encuentran en Brasil y Panamá. Cabe señalar que esta estrategia ha mostrado su efectividad para acelerar el desarrollo local en menos de la mitad de las zonas que se han establecido en el mundo (AFDZEE, 2017).

Dado que la productividad de las empresas depende no solamente de sus propias acciones, sino también de las acciones de otras empresas y del ambiente de negocios que prevalece a nivel local, en particular del nivel de infraestructura y el marco legal e institucional, las ZEE pueden facilitar la solución de problemas derivados de la existencia de posibles fallas de coordinación. Adicionalmente, las ZEE podrían llegar a incrementar el grado de complejidad económica de la producción local, al promover la creación de clústeres regionales de alto valor agregado, para así aprovechar la generación de economías de aglomeración, escala y localización. Lo anterior favorecerá tanto la realización de efectos de derrama positivos entre actividades económicas complementarias, como el crecimiento del empleo y la innovación (Delgado, Porter y Stern, 2014).

En México, el proyecto de las ZEE tiene la finalidad de impulsar un crecimiento económico sostenido y equilibrado en las regiones con mayor rezago económico y social del país. Con este propósito, el Congreso aprobó la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE) en 2016, en tanto que el Ejecutivo Federal emitió la declaratoria de cinco ZEE hacia finales de 2017 y dos más en el primer cuatrimestre de 2018. En este contexto, el objetivo de este Recuadro es explicar qué son las ZEE, en qué consiste su funcionamiento e instrumentación, así como el grado de avance en su implementación.

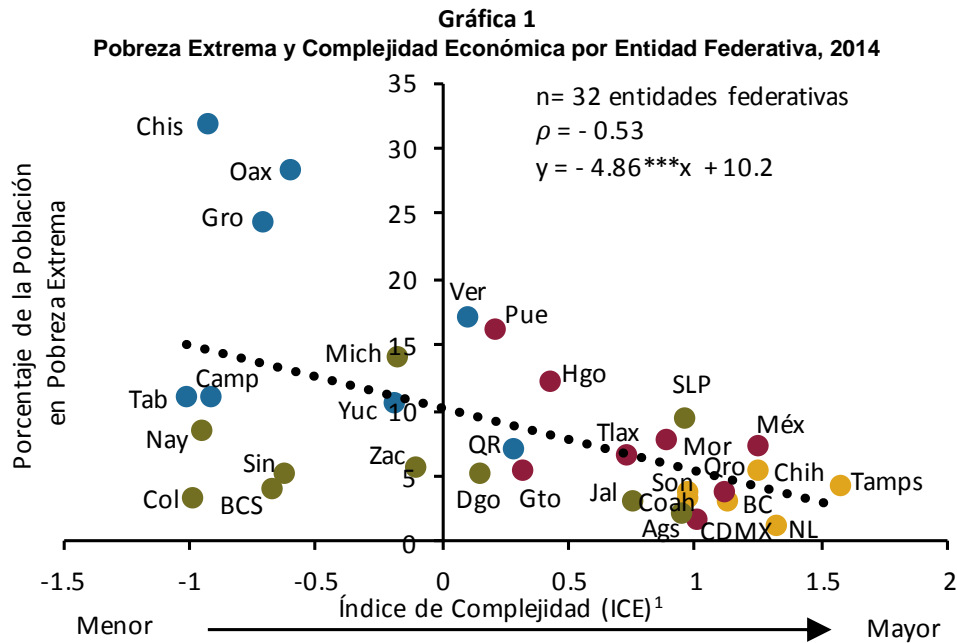
## La Relación entre la Complejidad y el Rezago Económico Regional

---

El desempeño económico de las entidades federativas está intrínsecamente asociado al conocimiento productivo o grado de complejidad económica que cada entidad posee, medida esta última tanto por la diversidad de las capacidades productivas presentes en dicha entidad (el número de productos exportados), como por la ubicuidad de los productos que exporta (el número de entidades que exportan dichos productos; véase Recuadro 1 del Reporte sobre las Economías Regionales Julio – Septiembre 2015).<sup>1</sup> Al respecto, la Gráfica 1 muestra que existe una relación negativa entre el grado de complejidad económica y el nivel de pobreza extrema observado en las entidades federativas del país.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Hausmann e Hidalgo (2009), la complejidad económica se refiere al conocimiento productivo que desarrollan las entidades que tienden a especializarse en la producción de bienes y servicios más sofisticados y que generan un mayor valor agregado.



Nota: El símbolo \*\*\* denota significancia estadística al 1%.

1/ Los datos de complejidad económica utilizados en este Recuadro son los más recientes del Atlas de Complejidad Económica.

Fuente: Elaboración del Banco de México con datos del Atlas de Complejidad Económica de la Unidad de Productividad Económica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Universidad de Harvard, y con los resultados de pobreza por entidad federativa de 2014 publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Un número importante de las entidades que se encuentran en la parte inferior derecha de la gráfica (mayor complejidad y bajo porcentaje de población en pobreza extrema) pertenecen al norte y las regiones centrales. Estas entidades representan economías más complejas, caracterizadas por una mayor integración a los mercados internacionales y mayores dotaciones de infraestructura y capital humano, lo cual les permite expandir su capacidad productiva y generar actividades de mayor valor agregado.<sup>2</sup> En contraste, las entidades que se ubican en la parte superior izquierda (menor complejidad y elevado porcentaje de pobreza extrema) se concentran en su mayoría en la región sur. En este contexto, la creación de las ZEE tiene como objetivo promover el desarrollo regional mediante la diversificación productiva, para cerrar las brechas de las entidades más rezagadas con respecto al resto del país.

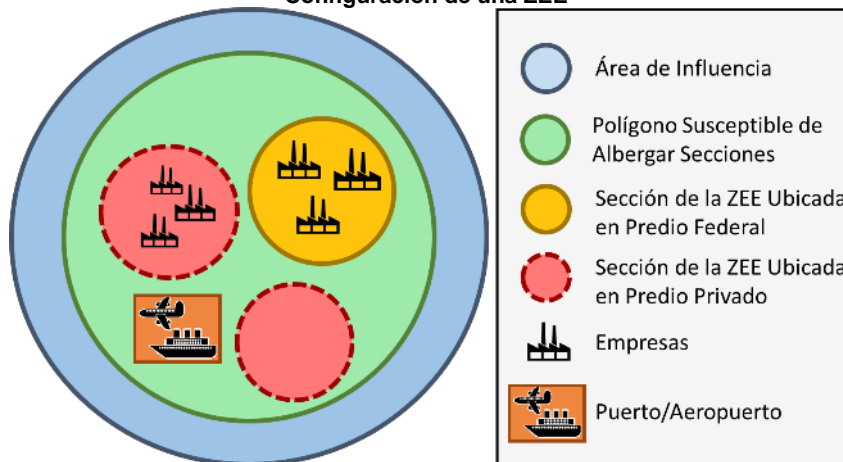
## Las Zonas Económicas Especiales

La LFZEE define a las ZEE como áreas geográficamente delimitadas, sujetas a un régimen especial previsto en dicha Ley y conformada por una o más secciones (conjuntos industriales). El territorio en el que se ubique una ZEE debe satisfacer los siguientes requisitos: i) situarse en una de las diez entidades federativas con mayor incidencia de pobreza extrema; ii) establecerse en áreas geográficas estratégicas por su facilidad de integración y potencial de conectividad hacia otros mercados nacionales o internacionales; iii) la instalación de sectores productivos de acuerdo con las ventajas comparativas y su vocación productiva; y iv) establecerse en uno o más municipios con una población entre 50 mil y 500 mil habitantes.

Las ZEE son declaradas mediante decreto presidencial, en el cuál se define el polígono territorial susceptible de albergar una o más secciones, su Área de Influencia y los beneficios fiscales que aplicarán a las empresas localizadas en la Zona. La Figura 1 esquematiza este concepto.

<sup>2</sup> Véase Chiquiar (2005).

**Figura 1**  
**Configuración de una ZEE**

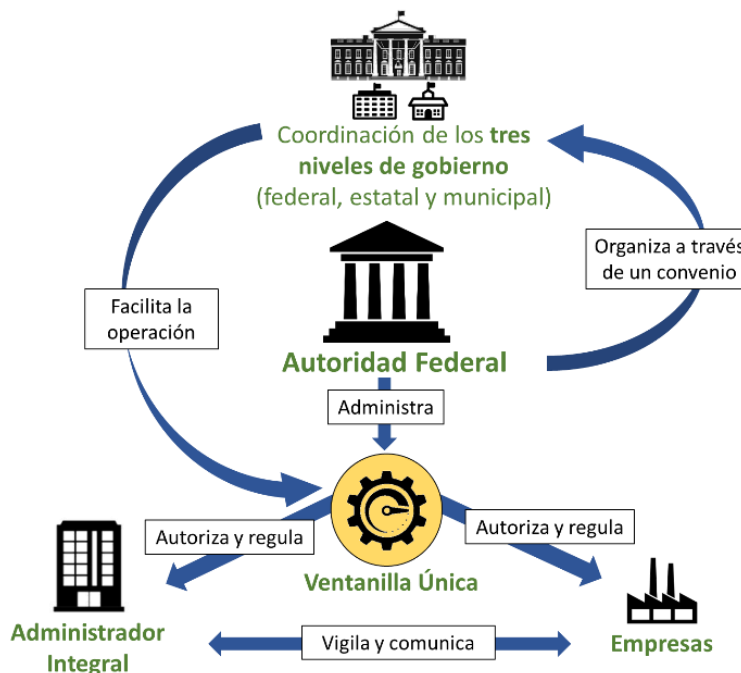


Fuente: Elaboración del Banco de México con base en información de la LFZEE.

Como se observa en la figura, una ZEE puede estar conformada por una o varias secciones al interior del polígono territorial (área verde), las cuales pueden localizarse en predios federales o privados.<sup>3</sup> Las Zonas deben ubicarse cerca de infraestructura que facilite el tránsito de insumos y mercancías. Finalmente, cada ZEE es acompañada de un Área de Influencia (área azul) conformada por poblaciones urbanas y rurales, establecidas en el decreto, que podrían beneficiarse de las actividades realizadas en la Zona.

Las ZEE tienen un esquema operacional propio, establecido en la LFZEE, el cual se muestra en la Figura 2.

**Figura 2**  
**Esquema Operacional de las ZEE**



Fuente: Elaboración del Banco de México con base en información de la LFZEE.

Esta configuración operativa tiene como propósito que los inversionistas (empresas) al interior de las ZEE tengan un punto único de contacto para realizar cualquier trámite administrativo, la Ventanilla Única (VU) operada por la Autoridad Federal. Esta última es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

<sup>3</sup> Cabe destacar que todas las secciones de las ZEE declaradas al 30 de abril de 2018 se ubican en predios federales. No obstante, es posible que en el futuro se adicione nuevas secciones.

(SHCP) encargado de regular y coordinar a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en torno a la operación de las ZEE. La Autoridad Federal plantea que la VU contribuirá a reducir considerablemente los tiempos de apertura de las empresas y la simplificación de trámites administrativos.<sup>4</sup> De lograrse este objetivo, se podrían disminuir algunos de los obstáculos que más dificultan la operación de los negocios en las entidades menos desarrolladas del país.<sup>5</sup>

Otra figura importante en este esquema es el Administrador Integral (AI), que es la persona moral o entidad paraestatal que funge como desarrollador y operador de la Zona. El AI estará encargado de la construcción, desarrollo, administración y mantenimiento de la Zona, así como de la provisión de los servicios necesarios (electricidad, agua, telecomunicaciones, seguridad, etc.).

Además de la simplificación administrativa, a través de la VU, las ZEE ofrecen a las empresas incentivos fiscales y un régimen aduanero especial. Los beneficios fiscales consisten principalmente en: i) una disminución del impuesto sobre la renta del 100% los primeros 10 años y del 50% los siguientes 5 años; ii) el otorgamiento de créditos fiscales equivalentes al 50% de las cuotas patronales del componente de salud del IMSS los primeros 10 años, y del 25% los siguientes 5 años; y iii) la aplicación de una tasa del 0% del impuesto al valor agregado a las actividades realizadas en las Zonas, a los bienes que se introduzcan en estas, así como a los servicios que se aprovechen en su interior, siempre y cuando estos últimos sean provistos por empresas residentes en México.

Con respecto al régimen aduanero especial, este pretende facilitar la importación y exportación en las Zonas. Este régimen consiste en exentar a las empresas en la Zona de impuestos al comercio exterior y de restricciones no arancelarias (cupos de importaciones y certificaciones, entre otras). De acuerdo con la Autoridad Federal, la finalidad de estas medidas es favorecer la vocación exportadora de estas Zonas.

## Estado Actual de las Zonas Económicas Especiales

---

En la Figura 3 se presenta la distribución geográfica de las ZEE, cuyas declaratorias fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) entre el 29 de septiembre de 2017 y el 18 de abril de 2018. Las siete ZEE se encuentran en distintas entidades del país (Figura 3): i) Coatzacoalcos en Veracruz; ii) Puerto Chiapas en Chiapas; iii) Lázaro Cárdenas – La Unión en Michoacán y Guerrero; iv) Salina Cruz en Oaxaca; v) Progreso en Yucatán; vi) Champotón en Tabasco; y vii) Dos Bocas en Campeche. Adicionalmente, esta figura muestra las entidades que se encuentran entre las diez con mayor incidencia de pobreza extrema, de acuerdo con la medición de la pobreza realizada por el CONEVAL en 2016, y que aún no cuentan con una ZEE.

---

<sup>4</sup> De acuerdo con las metas planteadas por la Autoridad Federal, en una primera fase la VU concentrará y resolverá más de 1,800 trámites relacionados con más de 188 dependencias gubernamentales, disminuyendo los costos operativos de las empresas establecidas en las Zonas (AFDZEE, 2017).

<sup>5</sup> Véase el Recuadro 2 del Reporte sobre las Economías Regionales Octubre – Diciembre 2013 y el Recuadro 2 del Reporte sobre las Economías Regionales Octubre – Diciembre 2014.

**Figura 3**  
**Situación Actual de las ZEE<sup>1/</sup>**



1/ Información actualizada al 30 de marzo de 2018.

2/ Las entidades elegibles son aquellas que se encuentran entre las diez más pobres y aún no cuentan con una ZEE.

Fuente: Elaboración del Banco de México con base en información de la LFZEE.

El Cuadro 1 muestra el nivel del PIB per cápita en 2017 y la tasa de crecimiento promedio anual de dicho indicador durante el periodo 2003 – 2017 para los tres grupos de entidades federativas ilustrados en la Figura 3. Se observa que tanto el conjunto de las entidades que ya cuenta con una declaratoria de ZEE, como aquellas que son clasificadas como elegibles, registraron un PIB per cápita menor que el nacional en 2017, mostrando incluso disminuciones cercanas al 0.6% anual, en promedio, en dicha variable durante el periodo 2003 – 2017 en el primer caso. En contraste, las entidades no elegibles, mostraron tanto un PIB per cápita como un crecimiento promedio considerablemente mayores que las cifras correspondientes a nivel nacional en el periodo referido. Así, en efecto el programa de las ZEE puede contribuir a cerrar en cierto grado las brechas existentes a nivel regional en el país.

**Cuadro 1**  
**Producto Interno Bruto Per Cápita por Entidades Seleccionadas**





























<b>Entidades federativas</b>	<b>Tasa de crecimiento promedio anual 2003 - 2017</b>	<b>PIB per cápita 2017</b> Pesos de 2013
Con Declaratoria de ZEE	-0.6	104,083
Elegibles	1.0	88,766
No Elegibles	1.6	163,314
<b>Nacional</b>	<b>1.2</b>	<b>141,052</b>

Fuente: Elaboración del Banco de México con base en información del INEGI y del Consejo Nacional de Población (CONAPO)

Conforme a la LFZEE, en cada declaratoria se define la vocación productiva de la Zona, la cual se refiere a las actividades económicas productivas con potencial de desarrollo en la Zona de acuerdo con la Autoridad Federal.<sup>6</sup> El Cuadro 2 muestra las vocaciones productivas de las siete Zonas referidas en sus respectivas declaratorias.

<sup>6</sup> La Autoridad Federal determina y establece en cada decreto la vocación productiva considerando, entre otros factores, la ubicación geográfica, la infraestructura disponible y el impacto social y ambiental que se estima tendrá la Zona.

**Cuadro 2**  
**Vocaciones Productivas de las ZEE Publicadas en el DOF**

Zona Económica Especial	Agroindustria	Automotriz	Eléctrica y Electrónica	Maquinaria y Equipo	Metal - Mecánica	Siderúrgica	Papel y Pulpa	Química y Petroquímica	Tecnologías de la Información
 Coahuila									
 Tlaxcala									
 Baja California Sur									
 Chiapas									
 Yucatán									
 Campeche									
 Quintana Roo									

Fuente: Elaborado por Banco de México con base en información de la Autoridad Federal y las Declaratorias de las ZEE en el DOF.

Como se aprecia en el cuadro anterior, todas las Zonas, con excepción de Progreso en Yucatán, podrían desarrollar la industria agroalimentaria. Asimismo, se espera que las Zonas de Lázaro Cárdenas y Puerto Chiapas puedan establecer algunas industrias de proveeduría para el sector automotriz. Por su parte, las Zonas de Champotón, Coahuila y Dos Bocas podrían desarrollar la industria química. En Salina Cruz, Puerto Chiapas y Lázaro Cárdenas se consideran como actividades relevantes las industrias eléctrica, electrónica y metalmeccánica. En lo que respecta a Puerto Progreso, se pretende impulsar las relacionadas con las tecnologías de la información, ya que actualmente existen más de 250 empresas relacionadas con esta industria según la declaratoria de la Zona.

Cabe mencionar que, con base en la LFZEE, las empresas que aspiren a realizar una actividad económica en una Zona deberán contar con la autorización de ese organismo. Para ello, tendrán que acreditar ante la Autoridad Federal su capacidad técnica y financiera para realizar la actividad que pretendan desarrollar. En marzo de 2018 se emitieron las convocatorias para la elección de los primeros Administradores Integrales de las zonas de Lázaro Cárdenas – La Unión, Coahuila y Puerto Chiapas, así como para las empresas ancla que operarán en estas Zonas.<sup>7</sup> De acuerdo con la Autoridad Federal, se anticipa que las primeras empresas comiencen a operar hacia el último trimestre de 2018.

## Consideraciones Finales

Las ZEE buscan impulsar el desarrollo de nuevas actividades económicas compatibles con el perfil productivo y las capacidades latentes de las regiones más pobres del país a partir de un clima de negocios favorable para la inversión.

Si bien las ZEE otorgan beneficios fiscales para atraer inversiones, esto puede contribuir a corregir problemas de coordinación entre las empresas para su desarrollo y, de esa forma, puede impulsar el aprovechamiento de economías de localización a partir de las complementariedades y los encadenamientos productivos entre las empresas que se induzca se ubiquen en dichas zonas. Para su éxito es fundamental una adecuada implementación, especialmente durante sus primeras fases. De igual forma, es necesario continuar impulsando el desarrollo de la infraestructura y el capital humano, así como fortalecer el estado de derecho y el marco institucional, en particular las condiciones de seguridad.

<sup>7</sup> Las empresas ancla se definen como aquellas de más de 250 empleados con una actividad afín a la vocación productiva de la ZEE. Se prevé que estas empresas coadyuven a la integración de pequeñas y medianas empresas establecidas en la zona y su área de influencia a una cadena de valor.

## Referencias Bibliográficas

---

- Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, AFDZEE, (2017). Zonas Económicas Especiales. El Gran Proyecto de Nación. SHCP.
- Banco de México (2014). “Regulación Local y Costo de Apertura de Nuevos Negocios en México”. Reporte sobre las Economías Regionales Octubre – Diciembre 2013, pp. 26-28.
- Banco de México (2015). “Tiempo de Resolución de Disputas Comerciales y Desempeño Económico Regional”. Reporte sobre las Economías Regionales Octubre – Diciembre 2014, pp. 25-26.
- Banco de México (2015). “Complejidad Económica de las Entidades Federativas de México”. Reporte sobre las Economías Regionales Julio – Septiembre 2015, pp. 23-25.
- Banco de México (2017). “Sincronización entre el Desempeño Económico de Estados Unidos y el de las Regiones de México”. Reporte sobre las Economías Regionales Enero – Marzo 2017, pp. 3-4.
- Banco de México (2017). “Una Estimación de la Importancia Económica Regional de las Exportaciones Manufactureras Mexicanas hacia Estados Unidos”. Reporte sobre las Economías Regionales Julio – Septiembre 2017, pp. 36-38.
- Chiquiar, D. (2005). “Why Mexico’s Regional Income Convergence Broke Down?”. *Journal of Development Economics*, Vol. 77, No. 1, pp. 257–275.
- Delgado, M., M. E. Porter y S. Stern (2014). “Clusters, Convergence and Economic Performance”. *Research Policy* Vol. 43, pp. 1785-1799.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), 2016. Ley Federal de Zonas Económicas Especiales. 1 de junio.
- DOF, 2016. Reglamento de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales. 30 de junio.
- DOF, 2017. Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Coahuila de Zaragoza. 29 de septiembre.
- DOF, 2017. Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Puerto Chiapas. 29 de septiembre.
- DOF, 2017. Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Salina Cruz. 29 de septiembre.
- DOF, 2017. Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas-La Unión. 29 de septiembre.
- DOF, 2017. Decreto de Declaratoria de la Zona Económica Especial de Progreso. 29 de septiembre.
- Hidalgo, C. y Hausmann, R. (2009). “The Building Blocks of Economic Complexity,” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 106, No. 26, pp. 10570-10575.
- Park, J. (1997), "The Special Economic Zones of China and Their Impact on its Economic Development", *Greenwood Publishing Group*.