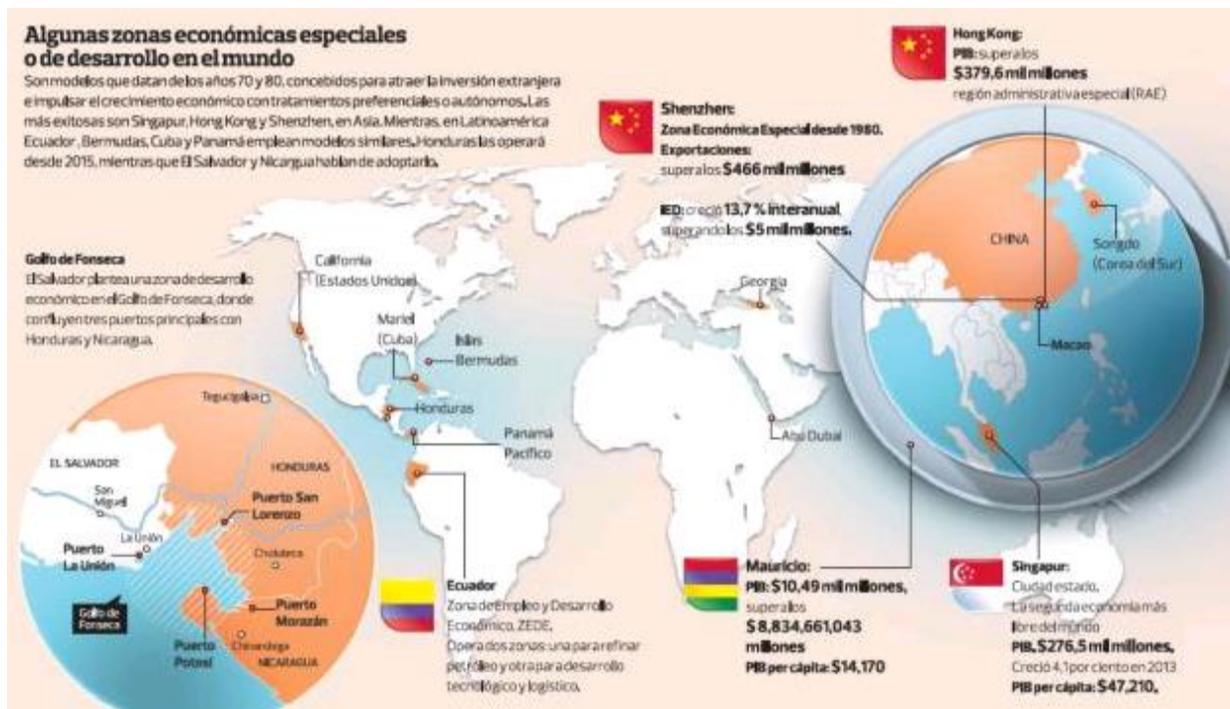


## Zonas económicas y de empleo, la llave para crecer

*El éxito dependerá de la planificación del tipo de zona económica a escoger, según el contexto del país, y luego, de la efectividad con la que se aplique, refleja un estudio del Banco Mundial. Los escépticos ante estos modelos plantean otras alternativas. Los que los favorecen los consideran una opción fuerte a perseguir. Honduras se decide por ZEDE y Costa Rica por las ZEE.*

Por Guadalupe Trigueros Fabeiro | Infografía Jorge Castillo - Domingo, 22 de Junio de 2014



Este día, la cúpula empresarial salvadoreña presenta su propuesta de reactivación económica, la creación de zonas de empleo y desarrollo, un modelo que intenta reproducir el impulsado por Honduras, pero con sus propias variantes. El carácter extraterritorial, leyes e incentivos especiales extraordinarios son el denominador común que reflejan estos esquemas en los países que los emplean, donde el objetivo es el mismo: crecimiento de la economía, de los empleos, de las exportaciones y de la inversión extranjera.

Paul Romer es el economista estadounidense que hoy tendrá una ponencia magistral en el Encuentro Nacional de la Empresa Privada (Enade) sobre estos modelos. Es reconocido por ser el máximo promotor de las ciudades chárter y uno de los asesores iniciales de Honduras para estructurar las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE) que ahí comenzarían a operar entre 2015 y 2016.

La tesis de Romer se basa en que las ciudades chárter deben considerarse como una opción de desarrollo, siempre y cuando sean las mismas autoridades del país interesado las que elijan el tipo de reforma o zona a adoptar, según lo que se desea conseguir. (Ver entrevista más adelante).

Hong Kong, dice Romer, "es un estado gobernado por leyes, pero deja a la competencia y a la iniciativa privada decidir los detalles". Al ser Hong Kong excolonia británica, el Reino Unido pone el derecho anglosajón que rige los negocios y China pone el territorio. Esta fórmula es parte de su progreso, ya que la credibilidad de las normas desarrolladas durante siglos por el gobierno británico era esencial en la atracción de la inversión extranjera.

China, agrega el experto, comprendió el éxito que Hong Kong tuvo y decidió replicarlo en Shenzhen, que funciona como Zona Económica Especial (ZEE), con un PIB que crece a un ritmo de 10 % y con exportaciones superiores a los \$466 mil millones, según el periódico "China Today".

En 2005, China llegó a registrar 210 zonas de desarrollo a nivel nacional y 1,146 a nivel provincial, detalla un informe del Banco Mundial. La diferencia está en reproducir el éxito del modelo al territorio nacional, dice Romer.

En un artículo publicado en la revista británica "Prospect", Romer lo sostiene de la siguiente forma: "Mediante la creación de nuevas zonas a través de asociaciones a nivel nacional, las buenas reglas se propagan con mayor rapidez, y cuando lo hacen, los beneficios pueden ser enormes".

### **A favor del modelo**

Uno de los defensores de la propuesta de ciudades chárter que promueve Paul Romer es Bryan Caplan, profesor de economía, de la Universidad George Mason. A su juicio, lo que Romer intenta satisfacer es crear pequeñas réplicas del primer mundo en el corazón del tercer mundo, mediante la creación de ciudades autónomas exentas de la mayoría de leyes existentes y en su lugar, gobernadas por leyes extranjeras, administradas por gobiernos foráneos o corporaciones sin fines de lucro.

Caplan define que las ciudades chárter tienen modelos flexibles, pero tres componentes básicos que forman su núcleo:

1. Una pieza de tierra deshabitada, al tamaño de una ciudad, proporcionada voluntariamente por un gobierno anfitrión.
2. Una carta que especifica las reglas que regirán la nueva ciudad.
3. La libertad para los residentes de los aspirantes a la ciudad, los inversionistas y los empresarios para entrar o salir.

Sin embargo, Caplan advierte que aventurarse a este modelo requiere combatir de frente con políticos populistas y sectores productivos proteccionistas. "Es más fácil abrir un nuevo Wal-

Mart, que abrir una cadena Kmart", ejemplifica Caplan, al referirse a que es preferible hacer una nueva ciudad o zona especial, que reformar lo que ya está escrito.

En su libro "El mito del votante racional: por qué las democracias eligen las malas políticas (Princeton University Press 2007)", Caplan resalta que solo "los analfabetas económicos" son los más propensos a temer a la interacción con los extranjeros y a centrarse en el empleo, en lugar de impulsar la producción. "Francamente, voces como estas necesitan menos influencia en la política, no más. Si usted necesita saber cómo disminuir la pobreza, no le pregunte a ellos (...) vea cómo ellos votan con los pies (...)", resaltó.

Caplan escribió un artículo para la Fundación Gates, en el que considera que las ciudades chárter "es una de las pocas propuestas intelectualmente serias sobre la mesa para reducir drásticamente la pobreza mundial".

### **Escépticos al modelo**

Entre los escépticos de estos modelos se encuentra Juan Carlos Hidalgo, el analista de políticas públicas para América Latina, del Cato Institute, quien será uno de los conferencistas magistrales del XIV Enade, de hoy, en el cual la ANEP presentará su propuesta de zonas de generación de empleo y desarrollo económico.

Hidalgo no concibe la contrariedad de los políticos de aprobar zonas de desarrollo especiales para estimular la inversión y el crecimiento económico, pero únicamente para empresas extranjeras, en lugar de propiciar las mismas condiciones para todo el territorio nacional.

"En lugar de que los políticos salvadoreños, si es que les llama la atención la idea, hagan zonas económicas especiales, deberían de hacer de todo El Salvador una zona económica especial, con bajos impuestos, estabilidad jurídica, bajas regulaciones, con libre comercio, y no hacer estos enclaves donde solamente son las empresas extranjeras las que más se benefician", emplazó.

Hidalgo considera un absurdo que los políticos tengan acuerdos y entendimientos sobre los beneficios que trae la libertad económica y que solo los apliquen a zonas especiales, dejando al resto exentos de los privilegios de las mismas.

Lo que Hidalgo sugiere para El Salvador es nacionalizar y regionalizar el modelo.

"Podemos tener un Hong Kong en Centroamérica, podemos tener Singapures en la región, son ciudades-estado básicamente, pero nuevamente, ¿por qué limitar estas políticas a una ciudad o un territorio pequeño? ¿Por qué no ampliarlo a todo el país? Entonces, en lugar de hablar de Hong Kong o Singapur podemos hablar de una Nueva Zelanda o una Suiza en Centroamérica", concretó.

No obstante, considera que la región todavía es muy vulnerable frente a la inestabilidad jurídica. "Nada garantiza que en un futuro si estas ZEDE arrancan y se vuelven populares llegue un gobierno y revierta la política", advierte Hidalgo.

Samuel Quirós, socio ejecutivo de The Network Company, reconocida compañía en consultoría financiera y banca de inversión en Latinoamérica, también es escéptico a estos modelos.

"Creo que el país lo que necesita son reglas claras para lo que ya existe, no nuevos modelos. La raíz del problema no es que no existan ZEDES, sino que lo que tenemos ya simplemente no funciona", espetó.

Considera que una zona de régimen fiscal especial para promover inversiones no es suficiente, hace falta infraestructura adecuada, el marco legal diferenciado, y los socios ancla para echarlo a andar.

Con su experiencia en finanzas y en rescatar compañías en declive, Quirós sugiere primero desarrollar un esquema de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del país, antes de emular la experiencia de las naciones que operan ZEDES o ciudades chárter.

"El éxito de estos cambios de modelo de desarrollo económico es lo exclusivo del modelo, no la copia. Si no, todo mundo tendría un canal de Panamá o sería un Hong Kong. Más de lo mismo no asegura nada", sentenció.

Singapur, Hong Kong y Macao, dijo, no solo tienen una tradición, la estructura legal y la visión, sino también la escala para poder operar estos modelos, porque les ha tomado décadas y disciplina para ajustarlos a sus realidades económicas y financieras.

A Quirós le parece atractivo pensar en un modelo regional, debido a la economía de escala que ello implicaría, pero advierte que en tales intentos, los gobiernos deben limitarse a ser facilitadores y dejar al sector privado la operación, el desarrollo y la promoción de los mismos, con la contraparte de los países involucrados.

Consultado sobre si recomendaría a sus clientes inversionistas establecerse en una ZEDE, Quirós respondió: "Depende de la industria".

Una de las cualidades que Honduras resalta cuando promueve sus ZEDES ante inversionistas extranjeros es la aplicación del derecho anglosajón para dirimir conflictos comerciales y legales.

Para Quirós, la soberanía podría constituirse en una dificultad para los operadores de una ZEDE.

"El problema ocurre cuando hay países soberanos involucrados en la disputa, porque nadie quiere ceder su soberanía y si hay, como ya lo vivimos en El Salvador, decisiones adversas a los intereses del país, simplemente no se adhieren al derecho internacional. Esto tiene un mensaje muy nefasto a potenciales inversionistas, no importa de donde vengan", advirtió.

### **Desarrollo por etapas**

Para Carlos Orellana Merlos, gerente de la sección de Economía Internacional de Fusades, un proyecto de zona de generación de empleo y desarrollo económico para El Salvador debería de comenzar por etapas.

Podría ser viable un proyecto de centro logístico y de distribución regional, dice, aunque se requiere enormes esfuerzos e inversiones en infraestructura básica y en acuerdos políticos para

cambios constitucionales, en vista de que se trata de ceder territorio, para implementar un modelo excepcional.

Orellana Merlos se refiere a las Zonas Económicas Especiales (ZEE), cuyos propósitos económicos y comerciales se enfocan en desregular las inversiones privadas vinculadas con la industria y los servicios, para aumentar la inversión extranjera directa.

Las leyes económicas y comerciales de una ZEE enfatizan en sistemas de libre mercado, más allá de lo que ofrecen las típicas normativas jurídicas de un país, e incluso suspenden las leyes de alcance federal, para ser más atractivas y competitivas, indicó.

"En todo caso - sugiere el experto de Fusades- creo que las acciones prioritarias deberían ser la elaboración de un plan maestro en el que se proponga su desarrollo por etapas, la revisión integral de todo el marco jurídico que atañe a la ZEE (incluyendo nuestra Constitución) y la creación de una nueva ley especial para ella, así como conformar una comisión público-privada con el necesario liderazgo".

### **¿Conviene adoptar el modelo?**

Un estudio reciente del Banco Mundial, sobre las ZEE, señala que el éxito de tales modelos, sobre todo en Asia, radica en que han ofrecido a los inversores extranjeros el potencial para operar en un ambiente protegido, mientras que el gobierno utiliza la zona para poner a prueba las reformas respectivas y beneficiarse de sus efectos.

Los enclaves de este tipo son propicios para probar reformas que a su vez proporcionan una válvula de seguridad para el compromiso político con intereses alternativos de gran alcance para comunidades minoritarias, porque pueden demostrar que funcionan y se pueden ampliar con el tiempo, plantea el estudio, realizado por el especialista Thomas Farole.

Otro factor de éxito, agrega, es la capacidad del Estado de ser proactivo y de integrar los proyectos de estas zonas dentro de un marco más amplio de las políticas de crecimiento, así como el intercambio permanente entre las ZEE y la economía nacional.

El estudio hace una aclaración, estos modelos pueden tener un efecto catalizador fuerte en naciones con un sector privado dinámico, con una urgencia de mejorar el clima de inversión y la infraestructura. En cambio, en ausencia de un fuerte sector privado y donde el Estado es débil o depredador, "las zonas económicas especiales pueden tener dificultades, a menos que puedan casi eludir completamente al Estado".

Entonces, ciudades chárter, ZEES, ZEDES, Regiones Administrativas Especiales (RAE) o ciudades estado, ¿qué es lo conveniente para recuperar el crecimiento económico?

El éxito, concluye el Banco Mundial, es la planificación del tipo correcto de zona a escoger, según el contexto del país que piense hacerlo, y luego, por una aplicación efectiva del misma.

En Centroamérica, Honduras se decidió por las ZEDES, y Costa Rica ha comenzado a realizar un estudio de factibilidad para inclinarse por una ZEE.

Hu Jintao, presidente de China hasta 2012, ofreció a Costa Rica todo el apoyo para replicar el éxito que ha tenido con Hong Kong, Shenzhen y otras 210 zonas de desarrollo que opera a nivel nacional, con sus 1,146 provincias.

En El Salvador, la propuesta se lanza hoy y habrá que esperar el rumbo que toma.