



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES

Del Inusitado Encanto de las Zonas Económicas Especiales

*Juan Carlos Guevara G.**

() Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB (juguevar@ucab.edu.ve)*

Notas sobre la Economía Venezolana N° 12

Noviembre, 2021

*Las opiniones expresadas en estas notas son
de exclusiva responsabilidad de los autores.*

Del Inusitado encanto de las Zonas Económicas Especiales

A mediados del año en curso fue aprobada por la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, en primera discusión, el Proyecto de Ley Orgánica sobre las Zonas Económicas Especiales (ZEE). De su exposición de motivos es notorio el entusiasmo y confianza en esta figura cuando se expresa “...Este nuevo modelo está llamado a convertirse en el fundamento de una nación moderna capaz de brindar creciente bienestar a la población...”. Sin embargo, sus proponentes olvidan que la figura de las ZEE para nada es novedad en Venezuela, al punto que el documento *Special Economic Zones* (capítulo IV) del *World Investment Report* (WIR) del año 2019, emitido por la Comisión de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), reporta la existencia de 14 ZEE en nuestro país (pg. 58, WIR). La razón es simple: dentro de la definición de ZEE se incluyen los parques industriales y los puertos libres o zonas francas, y ambas figuras han sido empleadas en el país, por cierto con resultados más bien lamentables. Basta ver la situación de abandono de los parques industriales a lo largo y ancho de nuestra geografía, de la cual no escapan los puertos libres de Nueva Esparta y Paraguaná.

No sería justo decir, sin embargo, que el magro resultado de nuestras ZEE es considerado atípico a escala mundial. Muy por el contrario. A partir de una encuesta a 120 Agencias de Promoción de Inversiones (API), de 114 países, referida en el mencionado reporte del WIR, se conoció que de las 5.400 ZEE registradas a nivel mundial, solo un 13% están en uso pleno/plena ocupación; 22% en uso/ocupación suficiente, mientras que 47% entre algo subutilizada/algo vacante y muy subutilizada y vacante. Tan sólo por estos magros resultados, pareciera necesario conocer las razones que los explican, antes de promover “nuevas” leyes para “nuevas” ZEE en nuestro país. El mencionado reporte nos brinda sugerencias sobre los condicionantes que determinan las ZEE exitosas y los factores que explican los fracasos. Antes de conocer tales sugerencias, sin embargo, debemos *contextualizar* las razones que podrían justificar su promoción, así como los *hechos estilizados* observados a nivel mundial.

1. Contextualizando las ZEE: Motivaciones

Definir que es una ZEE puede resultar un ejercicio agotador, dada la amplia variedad de versiones de las mismas según la necesidad del proponente. Así como existen ZEE limitadas a un área

geográfica, las hay definidas por sector industrial (aunque estén esparcidas geográficamente), o incluso uni-empresariales como existen, por ejemplo, en México. Sin embargo, una característica es común a todos los casos: el trato regulatorio distinto al aplicable al resto de la economía nacional. Resulta obligatorio tener claridad sobre las razones que justifican ese trato preferencial a un sector o a un área geográfica, ya sea en materia tributaria, arancelaria o de apoyo financiero público. Vale decir, se deben conocer las motivaciones que pudieran justificar el establecimiento de una ZEE. De la literatura se desprende que podemos resumir tales motivaciones en tres grandes grupos:

Motivaciones políticas

Una primera motivación se tiene cuando las ideologías política y económica en un país no se sustentan mutuamente. Por ejemplo, la principal razón para el impulso de las ZEE en China fue que en éstas se podían permitir ciertas reglas de economía de mercado no concedidas para el resto de su economía. Podían ser vistas entonces como laboratorios de nuevas políticas económicas que, de ser exitosas, luego se pudieran aplicar para el resto de su economía, o bien mantenerlas como enclaves generadores de exportaciones que gozarían de ciertas ventajas pero no trasladables al resto del país. A parte de China, otros países con sistemas políticos de corte controlador, como Vietnam, hacen uso extensivo de las ZEE para permitir un ambiente localizado, espacial o sectorial, pro-mercado generador de exportaciones y divisas.

Motivaciones tributarias

Cuando se quiere impulsar un sector económico en particular mediante ciertas ventajas tributarias pero que no es posible hacerlas extensibles al resto de la economía, dado el sacrificio fiscal que estas ventajas representan para el Estado. En este caso, se justifica escoger geográficamente y/o un sector de actividad, objeto del beneficio. En todo caso, tales medidas no pueden ser estáticas, y menos aún aisladas. Como reseñaremos luego, las ZEE que han resultado exitosas son aquellas que se enmarcan en una estrategia de política industrial con impacto al nivel nacional y que, además, consiguen apoyarse de manera importante en proveedores locales.

Motivaciones de política económica

Las ZEE no pueden ser consideradas como la política industrial de un país, sino como un componente más de la misma. En este sentido, puede ocurrir que un gobierno desee poner a prueba

cierta estrategia industrial, pero no considera prudente su aplicación inmediata a escala nacional. En tal caso, se justifica delimitar el área geográfica o sectorial de aplicación de la nueva estrategia pero en el entendido de que, de resultar exitosa, será escalada a nivel nacional. Lo que debe evitarse siempre es una estrategia de ZEE aisladas del resto de la economía nacional.

2. Hechos Estilizados

Por otra parte, ciertas prácticas, y sus consecuencias, han sido observadas a lo largo de los años en los países que han puesto en práctica diversas ZEE. Interesantes conclusiones son reseñadas en el WIR antes mencionado. Resaltando algunos de esos hechos estilizados, tenemos:

- *Ausencia de correlación entre incentivos fiscales y crecimiento de las ZEE:* Efectivamente, los análisis recientes **no** reportan correlación entre los incentivos fiscales que les son ofrecidos a los inversionistas, y el crecimiento en las ZEE. La razón aparente está relacionada a la intensa competencia que existe entre países por atraer Inversión Extranjera Directa (IED) hacia sus ZEE, ya que todos suelen usar similares incentivos fiscales¹. Debe además considerarse que el actual desacoplamiento de las cadenas globales de valor y la mayor tendencia al proteccionismo, incrementará tal competencia entre países, sobre todo en las economías en desarrollo. Es ciertamente un elemento a tomar en cuenta por quienes pretenden impulsar el concepto de las ZEE en Venezuela, dado que no parece razonable esperar que los incentivos previstos en el proyecto de ley (Art. 19 referido a los estímulos fiscales y aduaneros) centrados en las devoluciones totales o parciales de impuestos a las importaciones, al Impuesto Sobre La Renta y al Valor Agregado hasta por 10 años, tengan un impacto significativo en la promoción de las ZEE. En el mejor de los casos, estos incentivos igualarán las condiciones fiscales especiales que son comunes en otras ZEE ya existentes y con las que se tendrá que competir por la atracción de las inversiones.
- *Críticas a las ZEE por perpetuar la “trampa del ingreso medio”:* Cuando el principal atractivo para atraer IED es el bajo costo laboral de un país, la producción que resulta de esas ZEE será de bajo valor agregado. Los estudios realizados hasta la fecha muestran que, en la mayoría de

¹Según encuesta entre 120 Agencias de Promoción de Inversiones (API) de 110 países, el principal desafío para atraer IED es la alta competencia entre países.

los casos, la habilidad promedio de la mano de obra contratada en las ZEE es relativamente baja y rara vez se incrementa en el tiempo. La razón obedece a que, en estos casos, el trabajo es considerado como un costo a contener y no como un recurso a desarrollar. Debemos también añadir que en no pocas experiencias se tienden a aplicar un relajamiento de las leyes laborales vigentes, especialmente los referidos a los derechos sindicales, todo en detrimento de la remuneración de los trabajadores².

- *Baja correlación entre la IED y la creación de ZEE:* Contrario a la creencia general, la creación de ZEE (junto con sus respectivos incentivos) no son garantías de atraer a la IED, así como la inexistencia de las mismas no impiden la llegada de esta última. Como ejemplo Túnez, sin ninguna ZEE ha atraído IED equivalente a 72% de su PIB, mientras que Vietnam con 19 ZEE atrajo el 58% de su PIB (pg. 56 WIR, 2019). Peor aún, un importante número de países no muestran ningún tipo de crecimiento en su comercio, a pesar de haber instrumentado amplios programas de ZEE.
- *Evolución de las ZEE, de un diseño multi-actividad al especializado:* En un pasado, las ZEE estaban pensadas como microcosmos, donde coincidieran diversas industrias que pudieran complementarse. Por ello es común observar en nuestros parques industriales que aún mantienen alguna actividad, industrias tan disímiles como plantas procesadoras de hielo que colindan con fábricas de neumáticos³. Como se entenderá, el nivel de sinergias entre ambas actividades es prácticamente nulo y resta el efecto multiplicador que se espera de estos programas. De allí que los nuevos diseños de ZEE apuntan a la especialización de las mismas, en donde cada una alberga solo un tipo de industria, o industrias con un alto nivel de complementariedad.
- *Fracaso de las ZEE diseñadas en aislamiento de la actividad económica de su entorno:* Cuando no se buscan las interdependencia con los proveedores locales, no solo evitan que ocurra el efecto multiplicador y dinamizador que de estas ZEE se espera, sino que además pueden perder parte de la ventaja comparativa de operar con estímulos fiscales si deben importar

²También abundan los casos de relajamiento de leyes ambientales.

³El Parque Industrial San Luis en la ciudad de Cumaná, Edo. Sucre, es un ejemplo de ello.

insumos a precios internaciones (a menos que la intención sea beneficiar proveedores de otros países). Las ZEE exitosas terminan por crear nichos (clúster) de proveedores locales cada vez con mayores niveles de especialización y valor agregado.

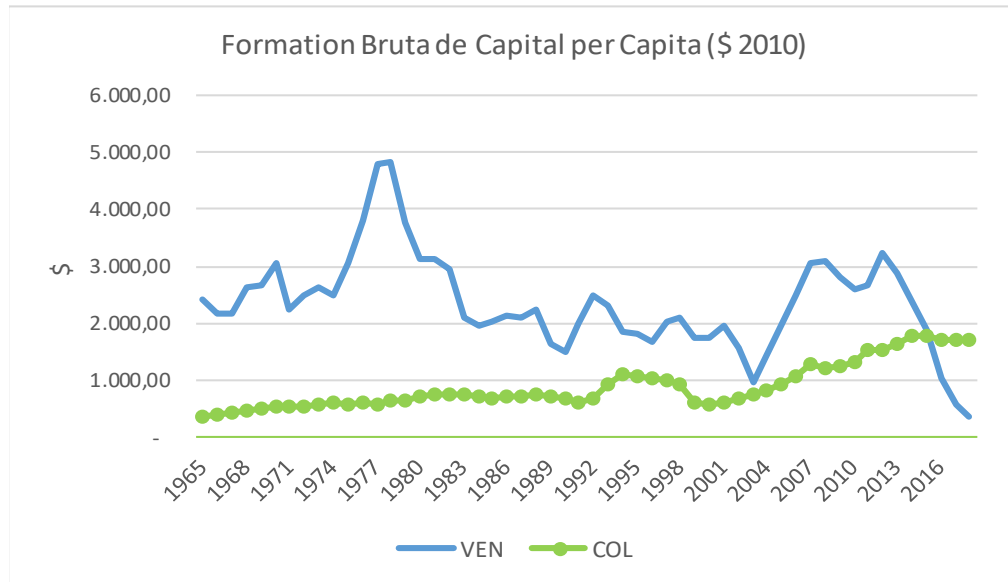
3. Factores Críticos para el éxito de las ZEE

La importancia de conocer la caracterización de las ZEE como experiencia mundial, es que nos permite inferir las mejores prácticas al momento de programar este tipo de proyectos. De allí que el *WIR* incluye una serie de recomendaciones a observar, si se quiere evitar el fracaso tan común en este tipo de iniciativas.

- *Las ZEE deben ser coherentes con las políticas económicas de los países:* Que esta sea la primera recomendación para el diseño de ZEE exitosas no es casualidad. Se debe mantener presente que las ZEE han de formar parte de una política económica de aplicación nacional, donde destaquen la cambiaria, comercial, tributaria e industrial. En lo que a esta última concierne, el Estado Venezolano debe diseñar, primeramente, su política industrial de cobertura nacional, para luego identificar donde y bajo qué argumentos promueve la creación de ZEE. Sin embargo, y partiendo de lo expresado en la exposición de motivos de la mencionada Ley, podría pensarse que el Gobierno Venezolano tiende a confundir las ZEE con la política industrial nacional al afirmar: “...la estrategia de desarrollo se debe fundamentar en la inversión productiva, la diversificación económica, el aumento de la productividad, **la industrialización...**” [negritas propias], como si las ZEE fuese una política industrial de corte nacional. La realidad es que no es posible determinar, al momento de escribir esta nota, si existe actualmente una política industrial en Venezuela, pero vender este proyecto de Ley como política industrial es absolutamente desacertado. Sobre todo cuando alrededor del 80% de nuestras más de 12 mil industrias cerró sus puertas y el restante 20% apenas logran producir a menos de un quinto de su capacidad. Más aún, Venezuela fue un país que, gracias al petróleo, siempre mantuvo una agresiva política de industrialización que permitió, para la segunda década del 2000, ser el tercer país con el menor índice de importación de insumos para su industria nacional, solo detrás de EEUU y Brasil (Guevara y Odreman, 2018). Ello habla de un parque industrial nacional tan complementario, que podía producir internamente el grueso de los insumos requeridos por sus industrias. Los gráficos 1 y 2 muestran la relación

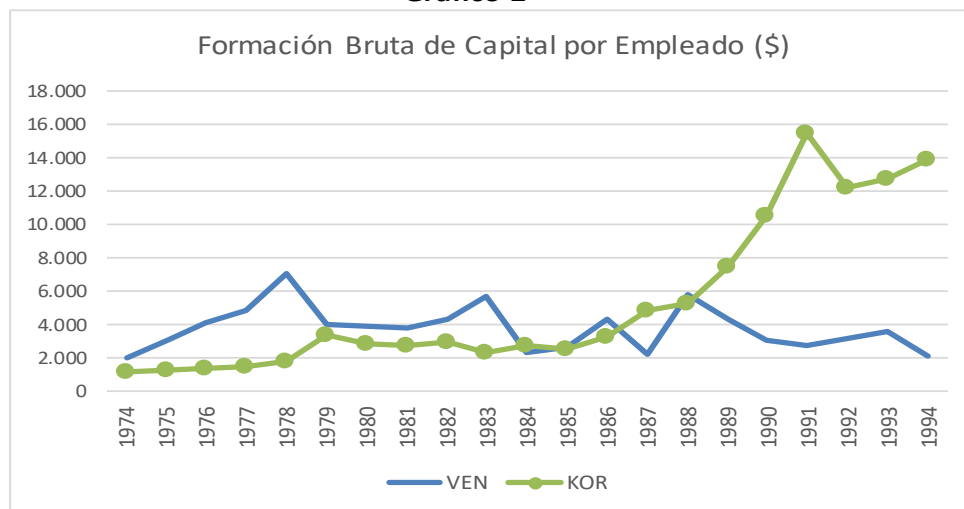
Formación Bruta de Capital Fijo per cápita y por trabajador para Venezuela y Colombia, en el primer caso, y para Venezuela y la República de Corea (Corea del Sur) en el segundo caso.

Gráfico 1



Source: WorldBank and IndexMundi. Cálculos propios

Gráfico 2



Fuente: UNIDO, cálculos propios

Los gráficos son de tal elocuencia, que dejan poco espacio para la explicación. El gráfico 1 nos indica que desde el año 1965 hasta el 2014, Venezuela superó de manera continua a Colombia en el nivel de formación bruta de capital per cápita. A partir de 2014 se produjo tal hundimiento de nuestro sector industrial, que costará mucho esfuerzo revertir.

El gráfico 2 es aún más inesperado ¿Quién podría pensar que, hasta 1986, Venezuela superó en formación bruta de capital por empleado a esa gran potencia industrial del sureste asiático como lo es hoy Corea del Sur?

De la realidad plasmada en estos gráficos pareciera advertirse que, antes de promover una “industrialización” por la vía incierta de las ZEE, deberíamos analizar y entender que le ocurrió a los ingentes recursos invertidos en bienes de capital durante los últimos 60 años.

- *Las ZEE deben diseñarse de manera que aseguren la recuperación de sus costos:* Curiosamente, el proyecto de Ley en cuestión nada comenta o prevé acerca de la evaluación de la sostenibilidad de las ZEE a promover. Es fácil entonces asumir que se trata de una nueva “empresa del Estado” que se registrará por iniciativas no-económicas. Sin embargo, y en provecho de “a quien pueda interesar”, En el Cuadro 1 se presenta los elementos que se consideran más pertinentes a la hora de evaluar la conveniencia y sostenibilidad de las ZEE. Como puede observarse la sostenibilidad de una ZEE es un concepto amplio: no basta atraer inversiones y generar empleos directos e indirectos, sino también asegurarse que el crecimiento generado cubra los costos de construcción y operación de la propia ZEE así como los ingresos fiscales cedidos; y todo ello dentro de un período prudencial de recuperación de la inversión.
 - *Las ZEE deben ser operadas por el sector privado:* Hoy en día el 60% de las ZEE exitosas son operadas por el sector privado, prioritariamente bajo la figura de concesión. El proyecto de Ley en comento, en su artículo 15, establece una operadora (Oficina Nacional de las Zonas Económicas Especiales) adscrita a la Vicepresidencia de la República. Se trata entonces de una empresa pública, figura que ha probado ser ineficaz en numerosos casos, especialmente en países con debilidad institucional en su sector público.
 - *Las ZEE más atractivas son aquellas que ofrecen fuertes inversiones en plataformas digitales:* Una consecuencia de la nueva revolución industrial, es el uso extensivo de la tecnología digital, robótica avanzada, impresión 3-D, big-data e internet-de-las-cosas. Estas, y no las que ofrecen mano de obra barata, son las ZEE que más atraen IED. Claro, ello acarrea fuertes inversiones en investigación y desarrollo y una gerencia sofisticada en las instituciones que promuevan y gestionen las ZEE.

Cuadro 1 Criterios para la evaluación de una ZEE

Areas Costo-Beneficios	Elementos Claves
Contribución Económica Directa	Entrada de IED Creación de empleo Crecimiento de las exportaciones Ganancias en divisas
+	
Contribución Económica Indirecta	Articulación con proveedores locales Creación de empleos indirectos e inducidos
=	
Impacto Económico Combinado	Crecimiento del PIB
+ / -	
Costo Neto / Ingreso por ZEE	Gastos de Inversión Costos Operativos Ingresos cedidos/subsidios Ingresos de las ZEE
=	
Viabilidad Fiscal y Financiera de las ZEE	Tiempo de recuperación de la inversión Carga Fiscal
+	
Contribución a la dinámica económica	Diseminación del conocimiento tecnológico Transferencias de conocimientos y habilidades Diversificación industrial Fortalecimiento de la cooperación económica regional
+ / -	
Impacto Social y Ambiental	Condiciones laborales Impacto ambiental Apropiación ilegal de tierras Flujos comerciales ilícitos
=	
Impacto sostenible en el desarrollo	

- *Las ZEE, para su éxito, deben incluir al sector proveedor de conocimientos:* Resulta acertado que la mayoría de las ZEE en Corea del Sur, por ejemplo, incluya dentro de su estructura organizativa a diferentes universidades nacionales e internacionales, ya que de allí derivará no solo la creación de conocimiento, sino también los mecanismos para su difusión a nivel nacional mediante los programas de estudios. En el proyecto de Ley comentado, en su artículo 5, literal c), define las Zonas Económicas Especiales para el Desarrollo Tecnológico, pero no establece cómo se integrarán, ni siquiera mencionan, a los centros de estudios nacionales o internacionales.

Lo anterior es solo un resumen de un tema amplio e incierto, pero puede invitarnos a la reflexión, por ejemplo, sobre nuestro debilitado sector industrial y las políticas económicas destinadas a promover el crecimiento y la diversificación de la economía, especialmente ahora que el mundo se mueve hacia una transición energética, que tanto nos afectará, en medio de la IV Revolución Industrial. Por ejemplo y ya que el concepto de ZEE incluye incentivos fiscales, ¿por qué no declarar a todo el sector industrial venezolano como ZEE y concederle esos incentivos fiscales a cuenta del porcentaje de valor agregado nacional o a cuenta del potencial de encadenamiento hacia otras industrias nacionales e internacionales? En todo caso, el proyecto de ley aquí comentado debería generar un amplio debate sobre la política industrial necesaria en estos momentos de tanta incertidumbre, antes de promover iniciativas parciales que al carecer de una visión amplia están llamadas, como la experiencia internacional muestra, al fracaso y al despilfarro de recursos y oportunidades.

Referencias Bibliográficas

Guevara, Juan Carlos e Israel Odreman (2018). *Política Comercial en Venezuela: Pasado, Presente y Futuro*, mimeo, IIES-UCAB

World Investment Report (2019). *Report on Special Economic Zones, Chapter IV*, United Nations Committee for Trade and Development.