



IMPACTO ECONÓMICO DE UNA ZONA DE EMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO (ZEDE) EN HONDURAS

INFORME ESPECIAL

Autores: Daniel Fernández y Olav Dirkmaat

Abril 2019

Contenido

1. Introducción	3
1.1 Antecedentes	3
1.2 Objetivos	3
1.3 Definiciones	3
2. Literatura existente sobre las SEZs	4
2.1 SEZs en el mundo	4
2.2 Beneficios potenciales de las SEZs	5
2.3 Factores que determinan el éxito de las SEZs	6
2.4 Una historia de éxito y fracaso: los casos de China, los EAU y la India	6
3. El impacto potencial de una ZEDE (exitosa) en Honduras	10
3.1 Zonas anteriores en Honduras	10
3.2 Primer método: PIB per cápita pronosticado con tasas de crecimiento (históricas) de SEZ en China	10
3.3 Segundo método: Proyección PIB per cápita con un modelo de regresión dinámica	12
4. Conclusiones	13
4.1 Oportunidades para mejorar Honduras	13
4.2 Recomendaciones	13
4.3 Factores de riesgo	14

1. Introducción

1.1 Antecedentes

La historia de las zonas francas y zonas económicas especiales está repleta de éxitos y fracasos. Desde que China inauguró cuatro zonas económicas especiales (SEZs) en 1984, la popularidad de estas zonas ha ido en aumento, especialmente con el fin de lograr reformas de mercado de gran alcance en las economías más pobres, en las que las reformas a nivel nacional se consideraron políticamente imposibles.

Honduras, el segundo país más grande del Triángulo Norte, está inmerso en una espiral de pobreza y corrupción. Con un PIB per cápita cercano a los \$2,500¹, Honduras es el tercer país más pobre de Latinoamérica, sólo Nicaragua y Haití están en peores condiciones en términos del PIB per cápita.

Se necesitan reformas urgentemente en Honduras, la capacidad del país para introducir estas reformas ha sido limitada, como lo demuestran varios indicadores económicos claves. Honduras incrementó su puntuación muy levemente en el índice de libertad económica de *Heritage Foundation* (Honduras pasó de un puntaje de 57 de 100 en 1995 a 60.6 de 100 en 2018). En el índice de competitividad global, publicado por el Foro Económico Mundial, Honduras disminuyó su puntaje durante el mismo período, desde 53.06 en 2007 (90° país en la lista) a 52.46 en 2018 (101° país).

Honduras está lejos de convertirse en un país desarrollado. A su ritmo actual², Honduras tardará 160 años en lograr un PIB per cápita similar al PIB per cápita actual de Estados Unidos. Para detener la migración hacia el norte, es vital que el crecimiento del PIB en Honduras se acelere desde sus niveles actuales. Es casi imposible pedirle a la población hondureña que espere otros 160 años. Sin embargo, parece que hay pocas esperanzas de un cambio estructural en las políticas y una mejora significativa de sus instituciones actuales.

A pesar de ello, la implementación exitosa de una zona económica especial (SEZ) podría cambiar esta perspectiva pesimista. Como lo demuestran los casos de China, Emiratos Árabes Unidos y Panamá, las SEZs ofrecen esperanza para un país tan afectado por la pobreza como Honduras. Además, surgieron iniciativas recientes para establecer un tipo de SEZ más integral y de mayor alcance, denominadas zonas para el empleo y el desarrollo económico (ZEDE), que tienen una mayor flexibilidad que una SEZ típica.³

En este informe, intentamos estimar el impacto potencial de una ZEDE exitosa en Honduras sobre el bienestar material de sus ciudadanos, así como una lista de recomendaciones de políticas para lograr dicho resultado. Si se implementa con éxito, una ZEDE podría empoderar a un grupo significativo de hondureños y lograr un crecimiento significativo del PIB en las próximas décadas.

1.2 Objetivos

El objetivo de este trabajo es triple:

1. Revisar brevemente la literatura académica sobre las SEZs y evaluar las diferentes SEZs que se ponen en práctica en todo el mundo, observando tanto los éxitos como los fracasos.
2. Estimar el impacto económico de una ZEDE exitosa en Honduras usando diferentes métodos.
3. Establecer un plan de acción para una SEZ exitosa en Centroamérica.

1.3 Definiciones

1.3.1 Zonas económicas especiales (SEZs) versus otros tipos de zonas francas

Es importante distinguir entre los diferentes tipos de SEZs, especialmente a la luz de los éxitos y fracasos recientes. El Banco Mundial (2008) distingue entre los siguientes tipos de zonas especiales:

- **Zona de libre comercio (FTZ):** zonas libres de impuestos dedicadas únicamente al comercio.
- **Zonas especiales de exportación (EPZ):** zona industrial dedicada a suplir mercados extranjeros.
- **Zonas especiales de empresa única:** serie de privilegios y esquema legal “a la carta” a una empresa o grupo empresarial determinado sin una zona geográfica determinada.
- **Zonas empresariales:** zonas más pequeñas que buscan proporcionar beneficios fiscales y subsidios para revitalizar ciertas áreas con un bajo nivel de desarrollo.
- **Zonas especializadas:** zonas que buscan la instalación de un clúster de empresas de una índole determinada.
- **Puertos francos (zonas económicas especiales):** zonas más amplias que proveen múltiples incentivos y reciben todo tipo de actividades relacionadas tanto con la exportación como con el mercado doméstico. Se permite residir en estas zonas.

¹ Banco Mundial (dólares actuales, 2017).

² El crecimiento de la población es aproximadamente del 2 por ciento y el crecimiento del PIB (real) es de aproximadamente el 4 por ciento.

³ Richard W. Rahn (2015), “*Saving Honduras: The Creation of Free Economic Enclaves Promises Much Needed Growth*,” *Washington Post*.

Entre las zonas económicas libres, podríamos incluir las nacientes zonas para el empleo y el desarrollo económico (ZEDE):

- **Zonas para el empleo y el desarrollo económico (ZEDE):** una zona económica libre con un mayor nivel de flexibilidad y estabilidad, especialmente con respecto a la administración de justicia, policía y capacidad de importar las mejores prácticas de los marcos legales a nivel mundial.

Además, según otro informe del Banco Mundial (2008), las zonas económicas especiales (SEZ) tienen cuatro grandes características:

1. Las SEZs tienen límites geográficos claros y amplios.
2. Las SEZs están orientadas a múltiples compañías, no a una sola.
3. Las SEZs están dirigidas por la administración de la zona especial y no se permite interferencia directa de los gobiernos locales y nacionales.
4. Las SEZs están dotadas de una política de zonificación de tierras, que las distingue de otros tipos de parques industriales.

Estas características diferencian a la SEZ de otras zonas económicas, especialmente de las zonas especiales de exportación (EPZs) y de las zonas especiales de empresa única. Como un subconjunto de las SEZs, ya hemos mencionado las llamadas zonas para el empleo y el desarrollo económico (ZEDE). El gobierno hondureño ha dado pasos para introducir las primeras ZEDEs, que son “más ambiciosas que las típicas zonas de libre comercio (...). [ZEDE] serían jurisdicciones independientes con sus propias leyes, tribunales y policía”⁴. Este tipo de SEZ se asemeja más a las ciudades Estado como Hong Kong y Singapur que a las mucho más limitadas SEZs “tradicionales”.

Por lo tanto, las ZEDEs tienen mejores características que las SEZs, aunque esto depende del modelo de gobernanza de las ZEDE (que las ZEDE cuenten con una política de zonificación de la tierra y que los diferentes niveles de gobierno no interfieran con la administración de la ZEDE).

2. Literatura existente sobre las SEZs

Las SEZs han sido objeto de un intenso debate entre economistas. Algunos economistas afirman que, en la práctica, las SEZs equivalen a la implementación de beneficios fiscales selectivos para unos pocos (Moberg 2015), mientras que otros economistas afirman que las SEZs son la clave para un crecimiento económico significativo en países subdesarrollados (Amico 2014; Romer 2010). Por otra parte, ha habido SEZs exitosas y sonados fracasos (Moberg 2015). En esta sección, tratamos de describir de manera sistemática las diferencias entre las zonas económicas especiales exitosas y las no exitosas.

⁴ *Economist* (2017), “Honduras Experiments with Charter Cities.”

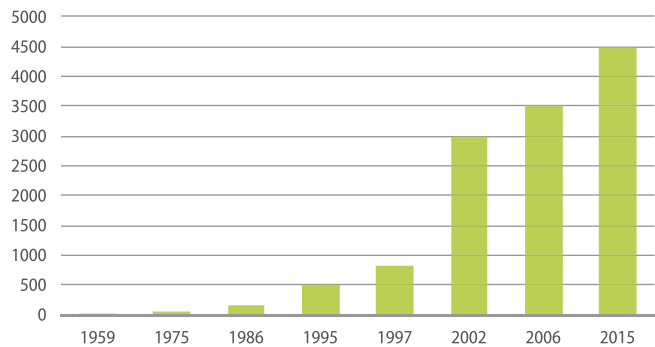
2.1 SEZs en el mundo

Como se mencionó anteriormente, la justificación más citada de las SEZs es el hecho de que muchos países en desarrollo no han podido introducir e implementar suficientes reformas institucionales. Dichos países en desarrollo podrían recurrir a las SEZs, lo que les permitiría crear áreas económicas en las que se podrían promulgar leyes y otras prácticas legales que promuevan el desarrollo económico.

En 1975 existían apenas 79 zonas económicas especiales en el mundo (SEZs por sus siglas en inglés). Actualmente existen entre 3000 y 5000 SEZs (Moberg, 2015). (Figura 1)

Figura 1

SEZs en el mundo

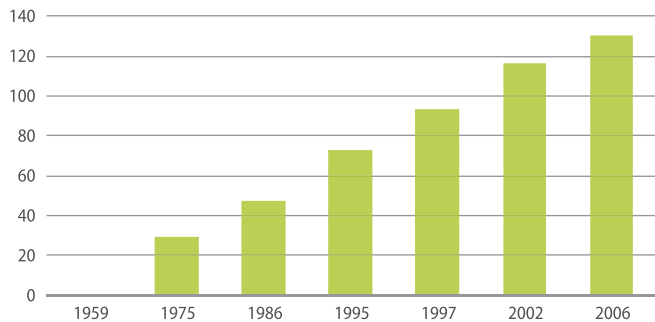


Fuente: ILO (2007); Farole (2011); Moberg (2015); UNCTAD (2015); Bell (2017).

El número de países que cuentan con áreas económicas especiales se ha disparado en los últimos años. (Figura 2)

Figura 2

Países con zonas económicas especiales



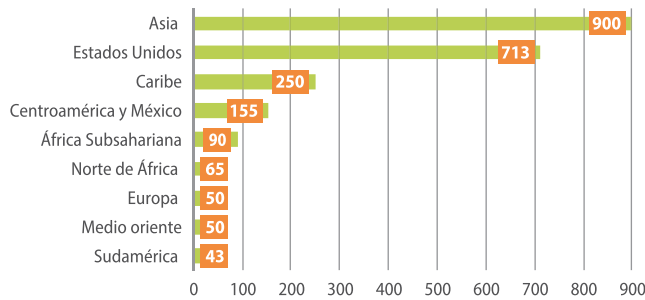
Fuente: ILO (2007).

El número de SEZs se ha disparado desde que China adoptara estas zonas como motores de desarrollo. De hecho, la mayor parte de SEZs están en países en desarrollo (Carter & Harding, 2011) o en zonas deprimidas de países desarrollados (Frick, Rodríguez-Pose & Wong, 2015). La pobreza institucional de los países más pobres y la imposibilidad de cambiar las reglas de juego a nivel central han hecho que dichos países vean las SEZs como una salida a la pobreza en un intento de imitar a China.

Geográficamente las SEZs se encuentran sobre todo en Asia, aunque Estados Unidos y Latinoamérica también se han sumado a la “moda” de las SEZs. (Figura 3)

Figura 3

Número de zonas económicas especiales



Fuente: ILO (2014).

2.2 Beneficios potenciales de las SEZs

La principal razón de ser de las SEZs es acelerar las reformas institucionales y mejorar la competitividad de una economía emergente. Muchos estudios han demostrado el impacto positivo de las SEZs en la competitividad (Dunning y Zhang 2008; Anastassopoulos 2007; Wilhelms y Witter 1998) medidos por una variedad de indicadores institucionales como el índice de competitividad global, publicado por el Foro Económico Mundial. Las SEZs se traducen en mejoras significativas en los siguientes indicadores:

- **Calidad institucional:** eficiencia del marco legal, gasto del gobierno, costes regulatorios, derechos de propiedad, independencia judicial, favoritismos por parte de funcionarios, desviación de fondos públicos, costes empresariales derivados del crimen y la violencia, y mejora administración empresarial.
- **Calidad de la infraestructura:** calidad, confiabilidad y disponibilidad de puertos, carreteras, aeropuertos, electricidad, etc.
- **Entorno macroeconómico:** ahorro, presupuesto público, etc.
- **Eficiencia del mercado de bienes:** tipos impositivos; incentivos fiscales; procedimientos y tiempo para iniciar un negocio; barreras comerciales incluyendo aranceles; Procedimientos aduaneros; impedimentos de la inversión extranjera directa (IED); y límites a la propiedad extranjera.
- **Eficiencia en el mercado laboral:** flexibilidad salarial, facilidad de contratación y despido, costes laborales, capacidad para atraer y retener talento y participación femenina en la fuerza laboral.
- **Salud, educación y capacitación en el trabajo.**
- **Disponibilidad de financiamiento (capacidad para emitir valores) y de proveedores de servicios financieros.**

- **Disponibilidad, confiabilidad y costo de acceso a internet y servicios telefónicos.**
- **Tamaño del mercado nacional y extranjero, sofisticación empresarial e incremento en investigación, desarrollo e innovación.**

Las SEZs pueden eludir los obstáculos institucionales a las reformas que contribuyen a mejorar la competitividad en cualquiera de las categorías mencionadas anteriormente. En consecuencia, las SEZs pueden atraer más IED, lo que a su vez conduce a un mayor crecimiento económico.

Figura 4



Además de la evidencia que proporciona la literatura, un informe del Banco Mundial (2017) también respalda la idea de que los beneficios de las SEZs se deben a mejoras en la competitividad que se traducen en un mayor crecimiento: “(1) Las SEZs tienen el poder de atraer IED y nuevos negocios a las regiones, (2) impulsar las exportaciones; y... (3) Las empresas con sede en las SEZs tienen un mejor desempeño que las empresas fuera de las SEZs” (p. 27). Esto complementa el trabajo empírico de De Haan y Sturm (2000) que muestra que “más libertad económica fomenta el crecimiento económico” (p. 239).

Otro beneficio potencial es el efecto “demanda derivada”. Como se resume en el mismo estudio del Banco Mundial (2017), “En relación con el aumento del empleo y el efecto demanda derivada sobre regiones más amplias, la literatura no es concluyente” (p. 27). En otras palabras, los beneficios económicos dentro de las SEZs son claros, pero los efectos de las SEZs sobre el resto de la economía no están claros.

Aun así, los efectos “demanda derivada” parecen existir al menos en las áreas cercanas a las SEZ. Un estudio realizado por el Banco Mundial (2017) ha demostrado que existen efectos “demanda derivada” hasta un radio de 50 km alrededor de la SEZ, siendo el efecto mayor en las zonas más cercanas.

Además, los casos de China y Dubai (por ejemplo, Zeng 2012) muestran que una SEZ exitosa puede tener efectos “demanda derivada” positivos, aunque indirectos, ya que las políticas que claramente funcionan en las SEZs tienden a ser imitadas por otros actores políticos en el país o incluso podrían promover el establecimiento de nuevas SEZs. Dicho de otra manera, aunque el Banco Mundial (2017) podría tener razón al argumentar que los efectos “demanda derivada” directos son escasos y limitados por la proximidad, los efectos indirectos pueden ser importantes. Sin embargo, estos efectos indirectos son más difíciles de cuantificar.

2.3 Factores que determinan el éxito de las SEZs

Hemos sintetizado varios determinantes del éxito de la SEZ:

- **Tamaño y alcance:** según un estudio del Banco Mundial (2017), el tamaño importa. Las SEZs tienen que abarcar un área geográfica lo suficientemente grande para tener éxito. Además, las SEZs no deben limitarse a industrias y actividades orientadas a la tecnología⁵, sino que deben abarcar cualquier actividad económica (Banco Mundial 2017). Limitar las SEZs a ciertas industrias no parece el mejor curso de acción. Ampliar el alcance evita el problema de los favoritismos burocráticos que terminan escogiendo a los ganadores a cambio de algún tipo de contraprestación (corrupción).
- **Proximidad y una ubicación determinada por el mercado:** según el mismo estudio del Banco Mundial (2017), la proximidad también es importante. Las SEZs deben ubicarse lo más cerca posible de las ciudades más grandes, donde la industria y el comercio ya están concentrados. “Grandes zonas económicas especiales en áreas relativamente pobres que no están muy lejos de una ciudad grande, en países con algún grado de industrialización, y con un acceso relativamente fácil a los mercados de países desarrollados, obtienen los mejores resultados” (Banco Mundial 2017, 27). Esto está en línea con Moberg (2015), quien argumenta que, debido a que la información y el conocimiento son dispersos, es difícil seleccionar una ubicación para una SEZ, especialmente si la ubicación es seleccionada por las autoridades. Los agentes económicos deben tener la responsabilidad de seleccionar una ubicación para una SEZ. En este sentido, parece que la mejor ubicación para una SEZ es cerca de una gran ciudad.
- **Independencia regulatoria:** es de gran importancia contar con reglas predecibles y un marco regulatorio sólido que promueva la creación de riqueza. Para actuar como zonas de libre comercio, en lugar de parques industriales planificados por el Estado, las SEZs deben tener la flexibilidad de establecer, sin interferencia por parte del gobierno, políticas fiscales y regulatorias, así como contar con su propio sistema judicial (Moberg 2015). Esto debería facilitar mejoras en políticas públicas y, en igualdad de condiciones, llevar a reglas de juego más estables, confiables y eficientes. La administración de las SEZs debe rendir cuentas (democráticamente) a través de procesos eficaces y transparentes. La competencia regulatoria entre múltiples SEZs ha funcionado especialmente bien en los Emiratos Árabes Unidos (como veremos más adelante). La interferencia política y el abuso de poder por parte de los administradores es una de las principales causas del fracaso.

⁵ De hecho, la zona económica de Shenzhen estaba inicialmente limitada a empresas “tecnológicas”. Sin embargo, después de un fracaso inicial, las autoridades ampliaron la definición de lo que es “tecnológico”, incluyendo casi cualquier línea de negocio.

- **Creación de infraestructura privada:** la inversión pública en infraestructura dentro de la SEZ a menudo sufre el problema del conocimiento disperso: los funcionarios desconocen que infraestructura construir o donde. Además, los funcionarios públicos carecen de incentivos debido a la ausencia de ganancias y pérdidas que guíen sus decisiones. Un modelo de SEZ privadas, que requiere que los agentes económicos financien la inversión en infraestructura e instalaciones, consigue un mejor desempeño (Moberg 2015). Los participantes privados tienen incentivos monetarios para determinar el tipo de infraestructura necesaria, cuando se necesita y donde se construirá.
- **Lotificación eficiente de la tierra:** tener reglas eficientes para el uso y adquisición de tierra es uno de los determinantes más importantes del éxito de las SEZ (Banco Mundial 2017). En India la tierra urbana fue proporcionada no por la SEZ sino por el gobierno, lo que llevó a una fuerte actividad de captación de rentas (rent-seeking) (Moberg 2015). El uso y la adquisición de la tierra no deben ser regulados por el gobierno, sino por la administración autónoma de la zona. La tierra no debe ser monopolizada por la SEZ (es decir, la SEZ no debería hacer que la oferta de la tierra sea artificialmente escasa). La tierra debe estar disponible para promotores e inversores privados a través de subastas y arrendamientos de tierras. Cualquier subasta de tierras debe realizarse de manera transparente y pública, sin espacio para el favoritismo. Esto también se relaciona con el tamaño de una SEZ: si la SEZ es demasiado pequeña, rápidamente se encontrará con problemas de escasez de tierra.

La ausencia de cualquiera de estos factores podría significar la introducción de una SEZ fallida. Recursos y tiempo invertidos en implementación de una SEZ que no se adhiera a estos factores corren el riesgo de ser malgastados.

2.4 Una historia de éxito y fracaso: los casos de China, los EAU y la India

2.4.1 SEZs exitosas en China

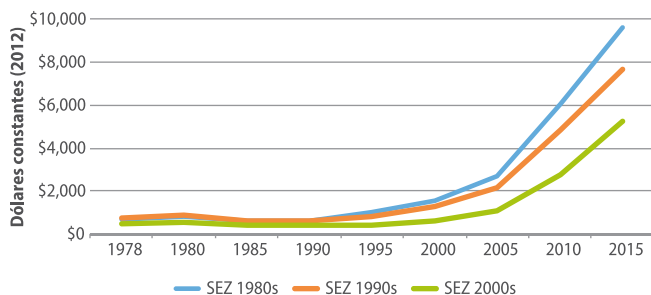
Ante la enorme proliferación de SEZs y los beneficios que se espera que traigan, esperaríamos que las economías que han instalado de forma extensa hubieran prosperado. Y así ha sido en algunos casos. Vamos a analizar brevemente los casos de China e India aportando algunos datos a la investigación iniciada por Moberg (2015).

El caso de éxito más importante ha sido el de China. La economía china todavía hoy es una economía poco libre y poco competitiva. Los verdaderos motores del desarrollo chino han sido las SEZs. China inicia sus zonas económicas especiales entre 1980 y 1984, desde entonces ha ido abriendo y expandiendo las SEZs a otras zonas económicas. En 1980 existían 4 SEZs, en 1984 ya se contaba con 18 SEZs y en 1992 44 SEZs estaban asentados en China.

Así podemos ver como las regiones con SEZs han crecido de forma más rápida que el resto de las regiones chinas. Las regiones que fueron las primeras en establecer las SEZs (en la década de 1980) han crecido más rápido que las regiones que establecieron las SEZs en un momento posterior (en las décadas de 1990 o 2000). De hecho, el éxito de las regiones pioneras fue la razón por la que las autoridades chinas expandieron el modelo de SEZ a otras regiones.

Figura 5

PIB per cápita por región china según la década de introducción de las SEZs



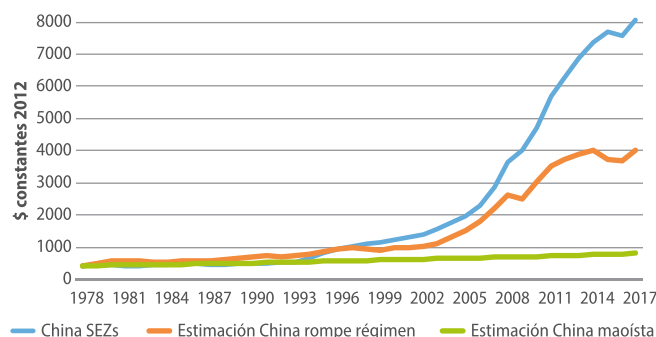
Fuente: Oficina nacional de estadísticas de China. Cadencia de datos cada 5 años.

Las regiones con SEZ en China son más prósperas que las zonas que no poseen SEZ o que los implementan más tarde. Sin embargo, el éxito de estas zonas ha hecho que el modelo se vaya extendiendo paulatinamente al resto de China (Zeng 2012). Adicionalmente, y por un efecto demanda derivada, las SEZs chinas empujan también la demanda de productos intermedios al resto de la economía china y provoca el despegue económico de las zonas que en principio no cuentan con tantas facilidades para hacer negocios (Zeng 2012).

Hemos estimado el PIB per cápita que tendría la economía china dos escenarios; si hubiera seguido con el régimen maoísta (línea verde); si hubiera roto con el régimen maoísta, pero hubiera carecido de SEZs y hubiera crecido al mismo ritmo que los países de ingreso medio-bajo (línea naranja)⁶. También incluimos el crecimiento que efectivamente ha tenido la economía china. (línea celeste). (Figura 6)

Figura 6

China con y sin zonas económicas especiales



Fuente: Banco Mundial. El crecimiento de la China maoísta se ha estimado extrapolando el crecimiento que tuvo el régimen desde 1962 a 1978.

⁶ Países con nivel de renta muy parecido al que tenía China en 1978.

2.4.2 SEZs exitosas en los Emiratos Árabes Unidos

El caso de los Emiratos Árabes Unidos (EAU) también es ilustrativo. Los EAU han logrado grandes avances en las últimas décadas en su libertad económica y comercial. El comercio (suma total de importaciones y exportaciones) aumentó en un 400% y alcanzó un asombroso 156% del PIB, siendo el petróleo apenas un 20%⁷ (el comercio de Honduras es aproximadamente la mitad, 77% del PIB).

Los EAU tuvieron el mayor crecimiento en la región desde 1980 hasta 2013, aumentando diez veces el PIB en poco más de treinta años. Inicialmente, gran parte del crecimiento provino del petróleo⁸, pero la mayor parte del éxito reciente de los EAU se ha debido a una mejora sustancial en su clima de negocios y competitividad. Una gran parte de este éxito puede atribuirse a un número creciente de SEZ, especialmente en Dubai. Muchas SEZs se han introducido a lo largo de los años, lo que ha incrementado exponencialmente la inversión extranjera directa.

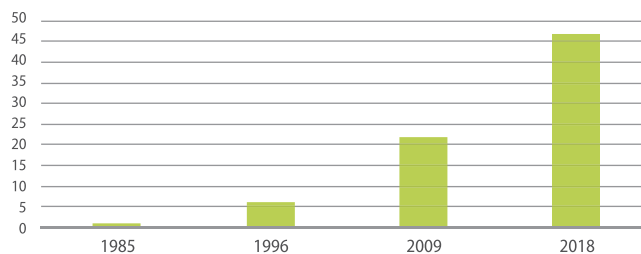
Las SEZs en los EAU tienen las siguientes características:

- Administración independiente de la zona especial que cuenta con una ventanilla única cuyos requisitos de documentación se pueden presentar tanto en idioma local como en inglés.
- Un sistema regulatorio y judicial independiente, basado en estándares internacionales, basado en derecho anglosajón.
- Se permite 100% de propiedad extranjera en la inversión, sin necesidad de colaboradores locales.
- Exenciones totales de impuestos de importación/exportación, exenciones de impuestos corporativos por cincuenta años, no existe impuesto personal a la renta.
- Se permite repatriar el 100% de capital y ganancias. No existe doble tributación.
- Obtención de visa se simplifica para empleados extranjeros.

Los EAU abrieron su primera SEZ en 1985, casi al mismo tiempo que China, y han sido igualmente exitosas. Hoy en día, hay más de cuarenta y cinco SEZ en los EAU (Figura 7).

Figura 7

Número de SEZ en los Emiratos Árabes Unidos (EAU)



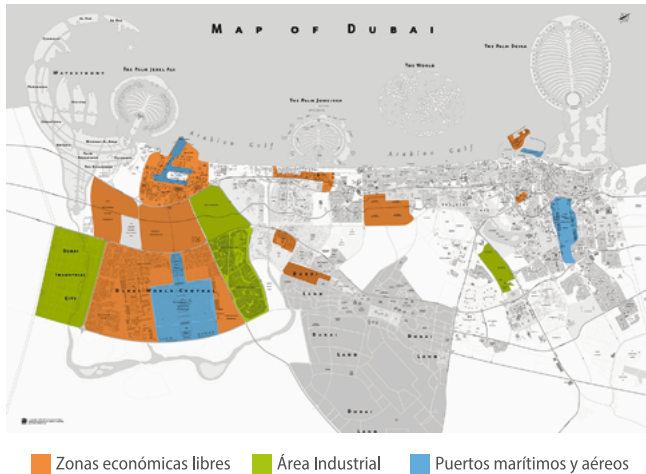
Fuente: Khaleej Times.

⁷ Para más detalles, vea Amit Tyagi, "Economic Zones in the Gulf Still Need Careful Nurturing," National, 19 de abril de 2013.

⁸ Cabe destacar que el petróleo y el gas representan actualmente solo el 1.5 por ciento del PIB de Dubai.

En 2013, Dubai tenía tres de las mayores SEZs del Medio Oriente: la zona libre del aeropuerto de Dubai, la zona libre de Jebel Ali, el centro financiero internacional de Dubai, y *Dubai Multi Commodities Exchange* (DMCC). DMCC es la mayor de las SEZ de los EAU, clasificada por el *Financial Times* entre las principales zonas francas del mundo. DMCC alberga a más de 13,700 compañías y contribuye con un 10% al PIB de Dubai. Además, todas las zonas económicas especiales de Dubai están muy cerca unas de otras y abarcan áreas relativamente grandes (Figura 8).

Figura 8

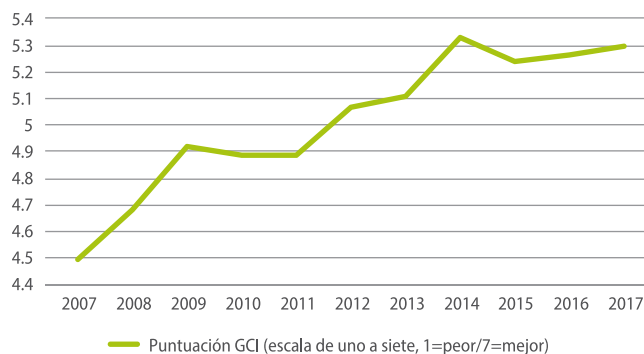


Mapa de Dubai; áreas marcadas (naranja, verde y azul) son SEZs. Fuente: Akhavan and Mariotti (2015).

Al aumentar el número de SEZ, los EAU han ido aumentando su puntuación en el índice de competitividad global del Foro Económico Mundial durante la última década (figura 9).

Figura 9

Índice de competitividad global EAU



Fuente: Foro Económico Mundial.

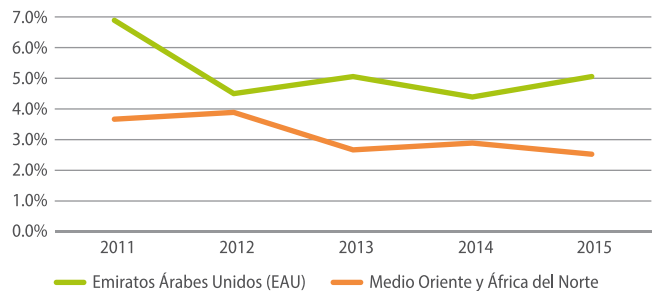
En particular, los EAU han mejorado drásticamente su puntaje en derechos de propiedad, independencia judicial, trabas impuestas por la regulación, protección al inversor, tamaño del mercado extranjero, número de días y procedimientos para iniciar un negocio, y prácticas de contratación y despido, entre otros componentes del índice de competitividad global.

Una gran parte de esta mejora puede atribuirse a la apertura de SEZs, y a la expansión de la actividad económica dentro de las SEZ. Por ejemplo, como las SEZs en Dubai tienen sus propios sistemas judiciales independientes, la competencia judicial entre SEZs mejora la eficiencia de los procedimientos judiciales. Los aranceles y la carga de procedimientos aduaneros son prácticamente inexistentes, lo que reduce el costo de hacer negocios para las empresas ubicadas en las SEZ.

Debido a las mejoras en la competitividad, los EAU han podido superar el crecimiento de los países de la región (figura 10).

Figura 10

Crecimiento anual del PIB (%)



Fuente: Banco Mundial.

La figura 10 no tiene en cuenta el impacto inicial de la expansión de las SEZ en EUA (especialmente Dubai) en el crecimiento económico. El mayor impacto se sintió especialmente a principios de siglo.

En resumen, el caso de los EAU muestra claramente cómo las SEZs, que ahora representan una mayor proporción de la economía, permiten una economía más abierta y competitiva (como lo demuestra su puntaje en el índice de competitividad global), que ha aumentado las tasas de crecimiento.

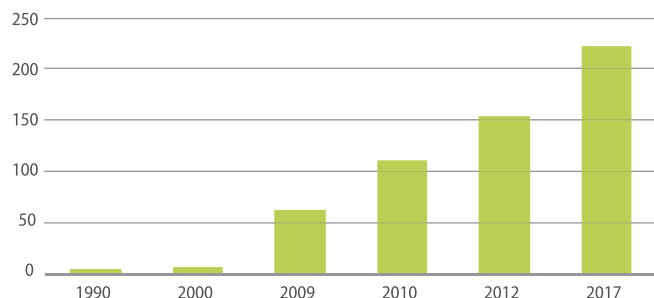
2.4.3 Iniciativas de SEZ fallidas

No todas las SEZs han demostrado ser igualmente efectivas. Existen muchas SEZs que no alcanzaron los mismos niveles de crecimiento que experimentaron China y los EAU.

Un claro ejemplo es el caso de India. India podría ser considerada una pionera en la implementación de SEZs, introduce el primero en 1965 e incluso las autoridades chinas se inspiran en el modelo indio cuando diseñan sus propios SEZs. En los años 80s se empiezan a popularizar las SEZs y al final de la década había 6 operando. Sin embargo, el impulso de estas zonas pierde fuerza y en el año 2000 existen sólo 7 SEZs en India. Una reforma legislativa de 2005 descentraliza y liberaliza las autorizaciones para iniciar SEZs y en el año 2012 había ya 154 operando y 429 más ya aprobados sin todavía operar (Tantri, 2012).

Figura11

SEZs India



Fuente: Mitra (2008); Tantri (2012); Moberg (2015); Ministry of Commerce & Industry, Department of Commerce.

Las SEZs en India no han funcionado especialmente bien, ni antes ni después de la reforma de 2005. La excesiva centralización y burocratización en la concesión de los permisos llevó a una enorme búsqueda de rentas y corrupción (Moberg, 2015).

Las SEZs en India tienen una extensión muy pequeña (5000 hectáreas) que impide que se acumulen las economías de escala necesarias para que determinados proyectos de infraestructura pueden ser llevados a cabo. En 2009, de los 63 SEZs que operaban en India, 43 de ellos tenían una extensión menor a 1km cuadrado (Mitra, 2007).

La selección de los lugares donde se establecen las SEZs dependía de las autoridades centrales y no tanto del desarrollador privado o de las autoridades locales. El proceso centralizador dio lugar a que los lugares donde se establecen las SEZs siguieran una agenda política, con burócratas decidiendo ubicación en función de posibilidades de especulación inmobiliaria. Las autoridades también utilizan el poder de seleccionar áreas como SEZs y las ventajas fiscales que ello conlleva como arma electoral (Alkon, 2018).

A pesar de que la evidencia señala que los políticos chinos son tan corruptos como sus contrapartes indias, la limitación de tiempo que pueden pasar en el cargo los políticos indios hacen que tengan muy poco incentivo a impulsar agenda de desarrollo a largo plazo (Alkon, 2018).

Antes de 2005, la mayor parte de las SEZs en India eran zonas especiales de empresa única, en los que sólo opera una empresa y que ya hemos visto que es una de las recetas para el fracaso.

Las SEZs funcionan muy bien en la medida en la que ayudan a tener un mejor y más estable ambiente de negocios en varias zonas en un país. Si no consiguen liberalizar y hacer más competitiva la economía, las SEZs sólo son útiles como forma de reasignar rentas principalmente a través del sistema impositivo, pero son incapaces de generar mayor crecimiento económico. La investigación empírica atestigua que las SEZs chinos han sido capaces de generar crecimiento económico porque han provocado una liberalización y descentralización legislativa mientras que las SEZs indios han sido incapaces de

traer crecimiento económico por su incapacidad para traer reformas de mercado (Leong, 2013).

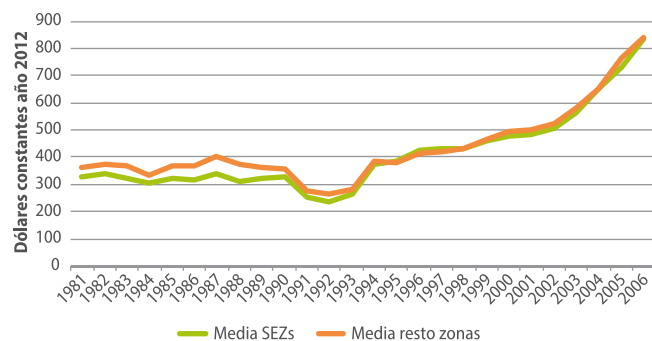
Todos estos problemas provocaron que el impacto en la economía de las SEZs indios haya sido muy limitado. Aunque se han solucionado algunos de los problemas con la reforma de 2005, algunos de los retos persisten. El desarrollo de las SEZs y el crecimiento económico indio, aunque ha empezado a repuntar, todavía está muy lejos de imitar el ejemplo chino (Alkon, 2018).

Las SEZs sólo ayudan a fomentar el crecimiento económico en una región si es que fomentan reformas de mercado e incrementan el grado de competitividad de su economía. En India, a pesar de ser pionera en Asia en la implementación de SEZs, su particular diseño provocaba que la libertad económica y regulatoria de dichos enclaves no mejorara con respecto al del resto de la economía y por tanto el crecimiento económico no despegara (Leong, 2013).

Vamos a analizar el impacto de las SEZs indios antes de la reforma del año 2005 y después de la misma. Antes de 2005 las SEZs no aportaban nada extra a las economías de las regiones indias en las que se instalaban.

Figura12

PIB real per cápita en India



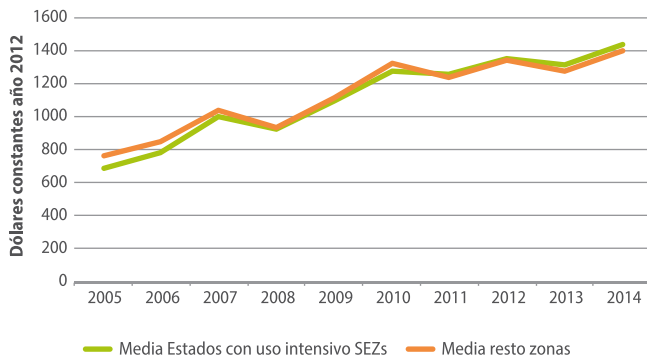
Fuente: Ministry of Statistics and Programme Implementation; Ministry of Commerce & Industry, Department of Commerce.

Las reformas del año 2005 liberalizaron y descentralizaron la concesión de licencias para establecer y desarrollar SEZs (Moberg, 2015). De esta manera, a finales de 2017 existían más de 220 SEZs funcionando en India. Por tanto, esperaríamos que las regiones con SEZs a partir del 2005 mejoraran su rendimiento económico en comparación con las regiones sin SEZ.

Como el proceso de implementación de las SEZs ha sido gradual y no ha parado desde el 2005, vamos a comparar aquellas regiones que tienen al menos 10 SEZs funcionando antes de 2010 o más de 500 hectáreas de SEZ funcionando antes de 2010 con aquellas que no tienen SEZs o que no han hecho un uso intensivo de las mismas. A pesar del uso más intensivo de las SEZs, muchos de los problemas perduran y no se ven diferencias entre los Estados que utilizan de forma intensiva las SEZs y los que hacen poco uso de dicha herramienta.

Figura 13

PIB real per cápita en India



Fuente: Ministry of Statistics and Programme Implementation; Ministry of Commerce & Industry, Department of Commerce.

Por tanto, parece que el éxito económico chino con las SEZs no se ha trasladado a India.

Las SEZs en muchos otros países han fracasado. Sin embargo, muchos de estos fracasos en realidad están excluidos de nuestra propia definición de una SEZ. Colombia (en concreto Medellín), intentó desarrollar múltiples zonas francas. Sin embargo, se parecen más a los parques industriales: orientados a una industria única (de alta tecnología), de tamaño limitado, sin opciones de residencia dentro de la SEZ y sin leyes de lotificación. Por lo tanto, este tipo de zonas francas no tienen el potencial económico de las SEZs de China, que tienen un alcance y tamaño mucho más amplios.

3. El impacto potencial de una ZEDE (exitosa) en Honduras

3.1 Zonas anteriores en Honduras

Los intentos por establecer SEZs en Honduras no son nuevos. Honduras introdujo su primera SEZ en 1976 (al mismo tiempo que El Salvador y Jamaica, pero antes de China). Más específicamente, Honduras creó una serie de zonas de procesamiento de exportaciones. En 1991, Honduras operaba nueve zonas de este tipo con un total de cuarenta y nueve empresas activas, que proporcionaban empleo a más de diecinueve mil trabajadores. Las exportaciones de las EPZs representaron el 12 por ciento de las exportaciones totales de Honduras (Banco Mundial, 1998). Los trabajadores de solo una de las empresas de la EPZ están organizados en un sindicato. Como resultado, solo el 1.5 por ciento de todos los trabajadores en las EPZs de Honduras están sindicalizados, en comparación con el 15 por ciento estimado de la fuerza laboral hondureña fuera de las EPZs⁹, aproximadamente diez veces menos.

⁹ Fuente: Consejo Sindical Danés para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (Perfil del Mercado Laboral de Honduras 2014).

No obstante, estas EPZs no han funcionado completamente como se esperaba. En 2014, solo el 2.16 por ciento de la población activa fue contratada en una de las zonas especiales (ILO 2014). El país en su conjunto ha tenido un retraso en el crecimiento durante las últimas décadas y, aunque está creciendo, muestra una creciente divergencia con respecto a los países desarrollados (es decir, Honduras está creciendo más lentamente que los países desarrollados en términos reales per cápita).

Sin embargo, las iniciativas para establecer ZEDES, mencionadas anteriormente, se han llevado a cabo en Honduras. Estas zonas más integrales parecen tener una mayor promesa de éxito.

3.2 Primer método: PIB per cápita pronosticado con tasas de crecimiento (históricas) de SEZ en China

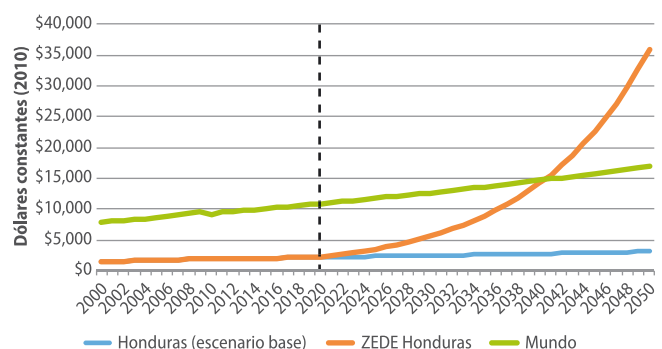
Las ZEDES hondureñas, si se implementan con éxito, parecen tener el potencial de ser tan exitosas como las SEZs de China. Por lo tanto, primero intentamos aproximar el impacto económico potencial de una ZEDE exitosa en Honduras replicando el caso de la SEZ en China. Estimamos el crecimiento hondureño tanto dentro como fuera de la ZEDE.

3.2.1 Pronóstico del PIB per cápita dentro y fuera de la ZEDE (sin efectos demanda derivada)

Con el PIB per cápita en 2017 como punto de partida, proyectamos un crecimiento dentro de una ZEDE durante veinte años al asumir que las tasas de crecimiento serán idénticas a las observadas en las zonas económicas especiales de China de 1985 a 2017 (10.03 por ciento de crecimiento promedio anual). Se supone que la ZEDE comenzará a operar en 2020. Como referencia, utilizamos las tasas de crecimiento históricas (PIB per cápita) para Honduras (curva celeste) y, para comparar, las tasas de crecimiento para el mundo (curva verde). (Ver figura 14).

Figura 14

Proyección del PIB per cápita hondureño



Fuente: construcción del propio autor utilizando datos de la Oficina Nacional de Estadísticas de China y del Banco Mundial.

Como podemos observar, según este escenario, el PIB per cápita dentro de la ZEDE se estima que llegará al norte de \$15,000 per cápita en 2040 y \$35,000 per cápita en 2050.

A este ritmo, el PIB per cápita dentro de la ZEDE hondureño también supera el promedio mundial en 2040 (dos décadas después de la introducción de la ZEDE). En contraste, el PIB per cápita en Honduras fuera de la ZEDE continúa divergiendo del promedio mundial, es decir, el mundo se vuelve cada vez más rico que Honduras fuera de la ZEDE con el tiempo.

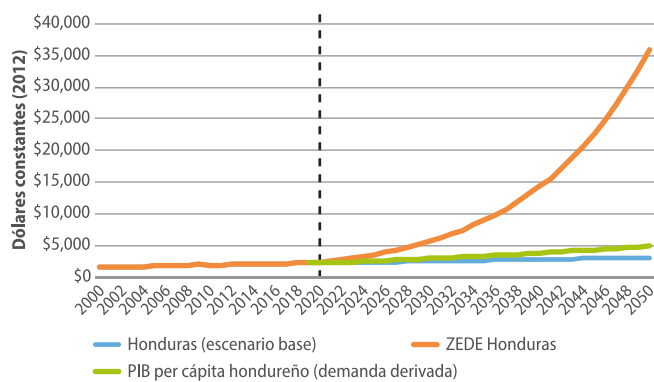
La introducción de la ZEDE en Honduras podría ser, por supuesto, menos exitosa de lo que se supone en esta proyección si las autoridades hondureñas a cargo de la ZEDE son incapaces de crear un ambiente de estabilidad y competitividad similar al de las SEZs¹⁰ en China. Si asumimos, por el contrario, un escenario similar a las SEZs de la India, entonces las ZEDE de Honduras no podrán crecer a la tasa proyectada.

3.2.2 Pronóstico del PIB per cápita dentro y fuera de la ZEDE con el efecto “demanda derivada”

También es posible que la implementación de una ZEDE produzca efectos de “demanda derivada”, beneficiando a la economía hondureña en general de la misma manera que el crecimiento dentro de las SEZs de China está teniendo un impacto positivo en el resto de China. En este momento, prácticamente todas las regiones chinas tienen algún tipo de SEZ (Zeng 2012), pero no todas las regiones introdujeron sus SEZs simultáneamente. Por lo tanto, utilizamos las regiones chinas que establecieron sus SEZs después del 2000 para estimar la tasa de crecimiento de la economía hondureña fuera del SEZ para obtener un escenario de “demanda derivada” del PIB per cápita de Honduras. Específicamente, tomamos el crecimiento en el PIB per cápita de Guizhou y Tíbet desde 1985 a 2000 para proyectar posibles efectos de “demanda derivada”.

Figura 15

Proyección del PIB per cápita hondureño



Fuente: construcción del propio autor utilizando datos de la Oficina Nacional de Estadísticas de China y del Banco Mundial.

¹⁰ Los cambios recientes en la constitución hondureña y la introducción de la legislación ZEDE parecen alinearse con las mejores prácticas que hemos descrito en este informe.

Como podemos observar, casi no hay diferencia entre el caso de línea de base sin efectos de “demanda derivada” (crecimiento histórico del PIB per cápita de Honduras) y el caso con efectos de “demanda derivada” (crecimiento del PIB per cápita chino no SEZ). Según nuestras estimaciones, se espera que los efectos directos de la “demanda derivada” sean mínimos, en línea con la literatura analizada anteriormente.

3.2.3 Impacto de una SEZ hondureña en el PIB per cápita a nivel nacional en niveles de 10%, 20% y 30%

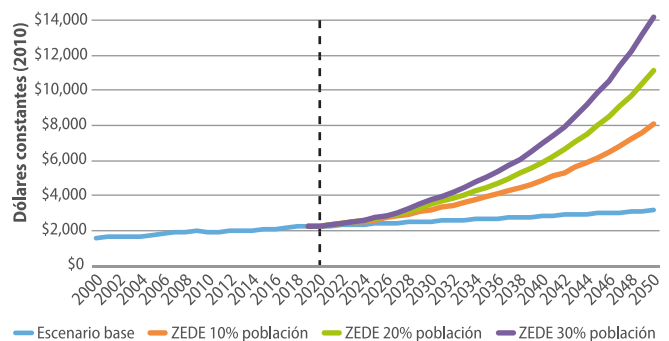
Dado que, según nuestras proyecciones, el crecimiento del PIB per cápita dentro y fuera de SEZ divergirá, podemos asumir varios escenarios para observar el impacto de un SEZ exitoso en el PIB per cápita de todo el país a lo largo del tiempo. Para ello, hemos tomado tres escenarios:

1. Las SEZs hondureñas comprenden el 10% de la población total de Honduras.
2. Las SEZs hondureñas representan el 20% de la población total de Honduras.
3. Las SEZs hondureñas representan el 30% de la población total de Honduras.

Esto nos da estimaciones del PIB per cápita promedio real de Honduras (figura 16).

Figura 16

Proyección del PIB per cápita hondureño (promedio del país)



Fuente: construcción del propio autor utilizando datos de la Oficina Nacional de Estadísticas de China y del Banco Mundial.

En el caso en el que la ZEDE llegue a ser el 10% del total de la población, el PIB per cápita de Honduras alcanzaría \$8,000 después de un período de treinta años (con un PIB per cápita más alto dentro de las ZEDE que compensa un PIB per cápita más bajo fuera de las ZEDEs). Si la ZEDE tuviera un 20% de la población, el PIB per cápita promedio se vuelve significativamente más alto, aproximadamente \$11,000 después de tres décadas. Por último, a un nivel del 30%, el PIB per cápita promedio sería de \$14,000 en treinta años.

3.3 Segundo método: Proyección PIB per cápita con un modelo de regresión dinámica

Como segundo método para estimar el impacto potencial de una ZEDE en Honduras, utilizamos un modelo de regresión dinámica con el puntaje de competitividad global como variable independiente.

En línea con la literatura revisada, utilizamos el índice de competitividad global como proxy de la institucionalidad económica y política pública exitosa. Honduras, en tiempos de paz, ha logrado un leve crecimiento en el PIB per cápita (como se puede observar en el escenario base del primer método), principalmente porque Honduras apenas ha conseguido mejorar su puntaje del índice de competitividad global.

Para nuestro escenario base asumimos una mejora en la competitividad de Honduras similar a la obtenida en el pasado (extrapolando su mejora histórica¹¹). Como resultado, observamos una mejora muy modesta del PIB per cápita a lo largo del tiempo. Cabe señalar que en nuestro escenario base, el PIB per cápita de Honduras se desvía de los niveles occidentales en lugar de converger a ellos, ya que Honduras crecería a un ritmo más lento que los países occidentales.¹²

Además, y a modo de comparación, también asumimos un escenario en el que la competitividad de Honduras ni mejora ni se deteriora.¹³ En este caso, el PIB per cápita aumenta muy poco. La diferencia entre el escenario sin crecimiento en la competitividad y el escenario donde incrementa al mismo ritmo que en el pasado tienen resultados prácticamente idénticos. Esto demuestra que, dados los niveles actuales de competitividad, la economía hondureña perpetuará un modelo de crecimiento lento y pobreza persistente.

Ejecutamos un modelo de regresión dinámica con el puntaje de competitividad global como variable predictiva y el PIB per cápita (US \$ a precios actuales) como variable dependiente. Probamos varios modelos para lograr el mejor ajuste posible. Se incluyó el crecimiento del PIB per cápita del año anterior (un rezago) como variable adicional. Ambos regresores fueron significativos en el nivel de 95%. La inclusión del rezago mejora el ajuste del modelo, pero es una suposi-

ción que limita excesivamente el crecimiento potencial con este método de pronóstico. Dado que el crecimiento futuro depende del crecimiento pasado en este modelo, este escenario debe verse como un escenario pesimista (es el peor de los casos) si se consigue una implementación exitosa de las ZEDES. No obstante, el caso de China, por ejemplo, ha demostrado que las circunstancias pasadas y el crecimiento no necesariamente predicen el crecimiento futuro.

Es importante tener en cuenta que existe una limitación en el número de observaciones disponibles del índice de competitividad global (pocos años disponibles), por lo que hemos realizado una proyección simple (pero efectiva) del crecimiento de Honduras basado en unos pocos predictores. Si tuviéramos que incluir más variables independientes sería imposible obtener un resultado estadísticamente significativo. El número de observaciones necesarias (tamaño de muestra mínimo) aumenta drásticamente en la medida en que nuevas variables se agregan al modelo. Por lo tanto, no se pudo utilizar los diferentes sub-indicadores del índice de competitividad global.

Proyectamos un crecimiento económico de 2018 a 2048, es decir, treinta años. Este es el equivalente aproximado de una generación. Por lo tanto, nuestro objetivo es mostrar cómo la realidad económica hondureña podría cambiar para mejor en una sola generación si el país introduce una ZEDE exitosa.

Ejecutamos el modelo de regresión dinámica cuatro veces con diferentes puntajes de competitividad global de 2018 a 2028 correspondientes a nuestros cuatro escenarios:

1. Escenario base (control) sin mejora en la competitividad (curva naranja);
2. Escenario base (control) con mejora histórica en competitividad (curva azul);
3. Proyección del PIB per cápita hondureño nacional con convergencia inmediata al puntaje de competitividad global más alto observado (curva celeste);
4. Proyección del PIB per cápita dentro de la ZEDE, suponiendo que la ZEDE comprende un tercio del total de la economía hondureña y el resto de la economía hondureña crece a tasas históricas (curva punteada verde).

La diferencia entre los escenarios base y el escenario con una ZEDE es significativa: una ZEDE agregaría casi \$2,000 al PIB per cápita (dólares actuales) a todo el país en una generación (treinta años) en comparación con el escenario base. Más importante aún, el PIB dentro de las ZEDE alcanzaría \$14,000 per cápita en una generación de acuerdo a nuestro modelo de regresión dinámica, que sería ligeramente inferior al PIB per cápita promedio mundial que estimamos en nuestro primer método.

Las proyecciones se resumen en la figura 17.

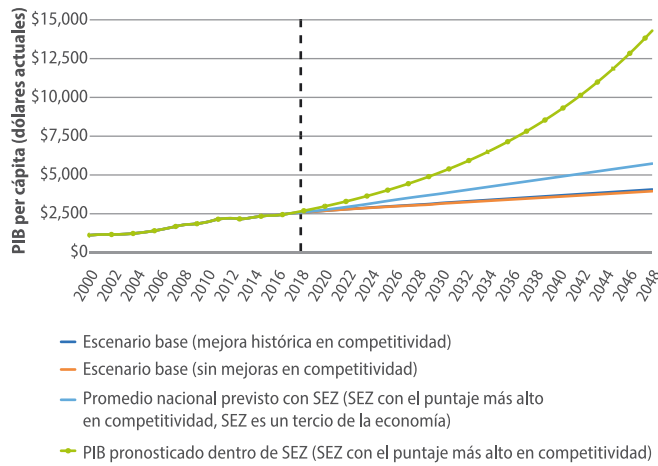
¹¹ En este caso, utilizamos una media geométrica del progreso en el puntaje del índice de competitividad global de Honduras durante el período de 2001 a 2017, que representa un incremento anual de 0.012789.

¹² Esto es importante, especialmente a la luz de los flujos migratorios: la divergencia económica en lugar de la convergencia podría empeorar los flujos migratorios desde Honduras hacia los Estados Unidos en lugar de debilitar esta tendencia de décadas.

¹³ En este caso, el puntaje de Honduras en el índice de competitividad global se mantiene en 3.917 (datos de 2017) sin más cambios.

Figura 17

Pronósticos del PIB per cápita para Honduras

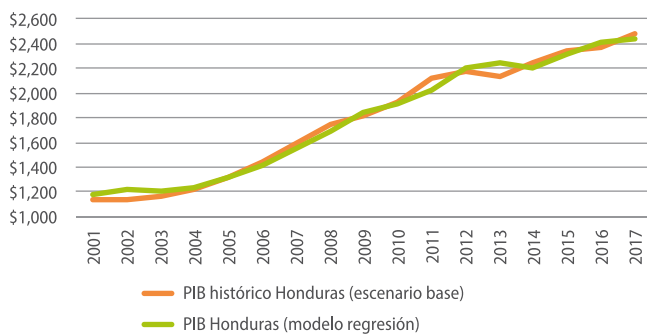


Fuente: Datos del Banco Mundial, Foro Económico Mundial.

Como se muestra en la figura 18, el ajuste del modelo (datos de 2001 a 2017) es alto. La línea naranja muestra los valores históricos, mientras que la línea gris muestra los valores pronosticados por el modelo durante el mismo período.

Figura 18

Valores ajustados versus valores observados (PIB per cápita)



Línea naranja: valores históricos observados. Línea verde: valores esperados por nuestro modelo.

La estadística de Durbin-Watson es inferior a 2 y mayor a 1, lo que demuestra que la autocorrelación no es un problema importante. Esto se confirma con el estadístico Ljung-Box, que muestra un valor de p inferior a .95, lo que significa una baja autocorrelación en los residuos.

Figure 19

Model details				
Dynamic regression model				
Regression (2 regressors, 0 lagged errors)				
Term	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Percentile
Competitiveness Index	44.58	19.1	2.334	0.9661
HondurasGDP[-1]	Honduras GDP[-1]	0.03966	24.07	1
Within-sample statistics				
Sample size	17	No. parameters	2	
Mean	1785.59	Std. deviation	481.97	
Adj. R-square	0.99	Durbin-Watson	1.55	
Ljung-Box (10)	11.5 P=0.68	Forecast error	55.39	
BIC	61.47	MAPE	2.65	
MAD	43.98			

4. Conclusiones

4.1 Oportunidades para mejorar Honduras

Como muestra nuestro estudio, existe una oportunidad significativa para mejorar Honduras. Con una ZEDE exitosa que cubriera el 20% del PIB hondureño se podría elevar (como mínimo) el PIB per cápita real a \$11,136, más de \$7,000 por encima de los \$4,000 del escenario base. Sin una mejora significativa en la competitividad, el PIB per cápita de Honduras equivaldrá a aproximadamente \$4,000 en 2050. Esta cifra sigue siendo inferior al PIB per cápita actual de Guatemala (y tenemos que recordar que Guatemala es igualmente un país subdesarrollado).

Si se establece una ZEDE exitosa en Honduras, el PIB per cápita dentro de la zona podría alcanzar (en el mejor de los escenarios) \$35.000, una mejora increíble en comparación con el resto de Honduras y con los países de la región.

Sin embargo, este desempeño está supeditado a ciertos factores, discutidos brevemente en las dos últimas secciones.

4.2 Recomendaciones

Con base en la literatura analizada, recomendamos lo siguiente para cualquier iniciativa que establezca una nueva SEZ:

- **Tomar en cuenta el tamaño y proximidad:** idealmente, la SEZ debería abarcar una gran área y estar cerca de una gran ciudad. Este no solo es un factor crítico de éxito de la SEZ, sino que también contribuirá a mejorar los efectos demanda derivada de la SEZ hacia el resto de la economía hondureña, de modo que el PIB per cápita también mejore en las áreas cercanas que no son SEZ.
- **Darle a la administración de las SEZ el poder de introducir reformas sustanciales pro-mercado:** es muy importante que no existan impedimentos para introducir de forma rápida reformas pro-mercado, que deben traducirse en mejores puntajes y clasificaciones en los doce pilares del índice de competitividad global, especialmente aquellos relacionados con la eficiencia del mercado de bienes, la eficiencia del mercado laboral y la calidad institucional.
- **Independencia regulatoria:** se debe permitir a la SEZ establecer su propio sistema judicial independiente.
- **No tener requisitos específicos sobre el tipo de industria:** cualquier empresa de cualquier industria o sector debe poder participar en la SEZ. Alternativamente, si se exige especificidad en la industria, debería existir una amplia gama de SEZs que permitan una amplia variedad de industrias (similar a EAU). Importante no limitar a actividades tecnológicas y de capital intensivo.
- **Modelo de gobernanza y administración del SEZ independiente de los gobiernos regionales y central:** tal y como recomienda la literatura y los estudios de caso, los diferentes niveles de gobierno deberían ser incapaces de degradar la calidad institucional de la zona. La flexibilidad, un gobierno corporativo sólido (que incluye competencia entre equipos gestores de diferentes zonas) y una estructura de incentivos bien alineada son factores clave para el éxito de la SEZ.

4.3 Factores de riesgo

En caso de que se infrinja alguno de los requisitos anteriores, ya sea poniendo en peligro la independencia de la SEZ o limitando su capacidad para operar, es altamente probable que el crecimiento del PIB proyectado no se realice. Como consecuencia, el diseño de la SEZ debe optimizarse de acuerdo con las mejores prácticas observadas a nivel mundial, tal como lo muestran los casos de China y los EAU.

UFM MARKET  **TRENDS**