

LAS ZONAS FRANCAS DE EXPORTACIÓN: COSTOS VS. BENEFICIOS



Huáscar A. Jiménez, Consultor Económico

A partir de la década de los años 70, la industria de las zonas francas de exportación (en lo adelante ZFs) pasa a convertirse en una de las actividades económicas más importantes para muchas economías avanzadas, emergentes y en desarrollo, gracias a su alta capacidad de generación de empleo, divisas e inversiones «efectos directos». De igual modo, las ZFs estaban llamadas a fungir como un catalizador de transferencia tecnológica y al establecimiento de encadenamientos productivos con otras actividades económicas domésticas «efectos indirectos».

Sin embargo, para muchos de los países en desarrollo que cuentan con régimen de ZFs, estos últimos aspectos no han sido posible de alcanzar, provocando que las políticas encaminadas a la promoción de ZFs empiecen a ser cuestionadas. Esto es porque existen evidencias de que la complementariedad productiva con las empresas domésticas ha sido débil (Kaplinsky, 1993) y, que los incentivos fiscales que las fomentan podrían superar a los beneficios económicos y sociales derivados de sus actividades (Banco Mundial, 2014).

El presente ensayo tiene como objetivo principal revisar el enfoque de costo-beneficio como herramienta disponible para el análisis de las ZFs y otras zonas económicas especiales.

Origen de las zonas francas

El esquema de ZFs proviene de tiempos remotos, se dice que a partir del siglo IX a. de C. las franjas costeras de algunas ciudades de mediterráneo como lo fue Cartago (actual Túnez) eran reservadas por lo fenicios para el libre trasiego de embarcaciones y mercancías. Posteriormente, a partir de 1358 con la formación de la Liga Hanseática conformada por Alemania, Países Bajos y otros territorios bálticos agrupados bajo la forma de federación, se extendieron este tipo de prácticas comerciales.

El término de zona franca podría derivarse de «Lingua Franca» en castellano lengua vehicular o dialecto táctico utilizado entre personas que no tenían la misma lengua materna para alcanzar un entendimiento común, pero que necesitaban comunicarse mediante un medio oral que les permitiera realizar sus intercambios comerciales. Por lo tanto, las zonas comerciales en donde se utilizaba la Lingua Franca podrían denominarse como zonas francas o zonas libres.

Sin embargo, de acuerdo al consenso de la mayoría de autores dedicados a investigar sobre este modelo de producción industrial, las ZFs como hoy conocemos se constituyó en Irlanda a mediados del año 1959 con la entrada en operación de la ZFs del aeropuerto Shannon, seguidas por las ZFs establecidas por Islandia y Taiwán en el año 1960. En términos conceptuales, de acuerdo al Banco Mundial (2017), las ZFs son “(...) áreas geográficamente delimitadas donde las regulaciones aduaneras, tributarias y de inversión son más liberales que en el resto del país” (p.13).

Tras la caída del Muro de Berlín (1989), el modelo de ZFs toma un nuevo impulso y se expande con fuerza por todo el mundo occidental y las nuevas economías en transición, convirtiéndose en una alternativa atractiva como política de desarrollo. Aunque no se disponen de datos precisos, de acuerdo a estimaciones realizadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para el año 2014, el número de ZFs a nivel mundial sobrepasaba las 3,500, las cuales estaban distribuidas en 130 países y territorios, empleando en conjunto a más de 66 de millones de personas (ver cuadro 1).

Cuadro 1

Estimaciones en materia de empleos en las ZFs
2014

Zonas geográficas	Número de trabajadores	Part. %	Número de ZFs	Part. %
Asia	55,741,147	83.2 %	900 +	25.7 %
América Central	5,252,216	7.8 %	155	4.4 %
Medio Oriente	1,043,597	1.6 %	50	1.4 %
África del Norte	643,152	1.0 %	65	1.9 %
África subsahariana	860,474	1.3 %	90 +	2.6 %
Estados Unidos	340,000	0.5 %	713	20.4 %
América del Sur	459,825	0.7 %	43	1.2 %
Economías en transición	1,400,379	2.1 %	400	11.4 %
Caribe	546,513	0.8 %	250	7.1 %
Región del Océano Índico	182,712	0.3 %	1	0.0 %
Europa	364,818	0.5 %	50	1.4 %
Pacífico	145,930	0.2 %	14	0.4 %
Total (estimaciones)	66,980,763		3,500 +	

Fuente: Elaboración propia en base a datos OIT.

Marco teórico para el análisis de las zonas francas

Al momento de iniciar un estudio sobre cualquier tópico en particular, los investigadores tratan de determinar si existe una teoría específica que pueda guiar la investigación y sustentar los resultados a ser alcanzados. Trabajos como los realizados por Granados (2005), Aggarwal (2010) y Ramos, Gayá, Campos, & Michalczewsky (2012) coinciden en que hasta el momento, las ZFs no cuentan con un enfoque analítico propio, pero si consideran, que su análisis puede enmarcarse dentro de aplicaciones teóricas con enfoques más generales, tales como: los modelos de producción de raíz neoclásicas, las nuevas teorías del crecimiento económico, teorías tradicionales del comercio y la inversión, metodologías para el análisis de los incentivos fiscales, así como el enfoque costo-beneficio, entre otros.

De las alternativas señaladas, debido a su practicidad, el enfoque costo-beneficio se encuentra entre las herramientas metodológicas más utilizadas para el análisis de las ZFs.

Enfoque costo-beneficio como herramienta metodológica para el análisis de las ZFs

En términos generales, los de países o territorios que albergan regímenes de ZFs pueden mostrar resultados positivos en lo que respecta a generación de empleo, inversiones, divisas y diversificación de sus exportaciones. Sin embargo, en lo que concierne al gasto tributario, es decir, los montos de ingresos que el fisco deja de percibir como consecuencia

del tratamiento impositivo preferencial, otorgado a un determinado sector o actividad económica. En cambio, en lo que respecta al gasto tributario, los resultados no suelen ser positivos en todos los casos analizados.

En este sentido, una de las metodologías más utilizadas para determinar si los costos tributarios son superiores a los beneficios económicos derivados de las actividades de ZFs o viceversa, es el enfoque costo-beneficio. Estudios de referencia como los realizados por Warr (1983, 1984, 1989), Chen (1993) y Jayanthakumaran (2003) aplican esta metodología para el análisis de las ZFs. Este enfoque toma en consideración variables económicas vinculadas con las actividades de ZFs y la economía nacional, tales como: inversiones, salarios, empleos, divisas, gasto tributario, entre otros indicadores relevantes.

Siguiendo a Guzmán (2017), para determinar el beneficio aportado por las empresas de ZFs se podría obtener aplicando la siguiente expresión:

Beneficio = Beneficio por salarios + Beneficios por generación de empleo + Gastos locales no salariales + Utilidades obtenidas por inversionistas locales.

A su vez, los resultados alcanzados mediante la señalada expresión, deben de ser comparados con el gasto tributario cuya mediación puede ser realizada mediante la siguiente aproximación:

$$\text{Gasto tributario} = (\text{Exportaciones} - \text{importaciones} - \text{Gastos locales}) * t$$

donde t representa la tasa nominal de Impuesto sobre la Renta (25 %).

Si los resultados obtenidos mediante la aplicación de esta última expresión presentan un resultado con signo positivo

indicaría que los beneficios derivados de las actividades de ZFs superan los ingresos tributarios que el Estado deja de percibir como consecuencia de las subvenciones impositivas y demás facilidades otorgadas por el Estados a favor de las actividades de ZFs.

Aplicación del enfoque costo-beneficio para los casos de Costa Rica y la República Dominicana

Además de ser socios comerciales en los tratados RD-Centroamérica y DR-CAFTA, la República Dominicana y Costa Rica presentan una estructura económica y comercial muy similar. Es por esta razón, que la industria de las ZFs tiene un peso importante en ambas economías, incidiendo de forma positiva en los principales indicadores económicos (ver cuadro 2).

Cuadro 2
Zonas Francas en cifras
Datos 2015 y 2016

Indicadores	República Dominicana	Costa Rica
Año de regimen	1969	1990
Parques de ZFs	68	39
Empresas instaladas	645	331
Empleos directos	163,147	82,086
Empleos indirectos	122,673	43,164
Exportaciones desde ZFs	USD 5.494 millones	USD 4.729 millones
% exportaciones del país desde ZFs	56 %	48 %
Aporte al PIB del país	3.5 %	5.2 %

Fuente: Elaboración propia con datos de Asociación de Zonas Francas de las Américas (AZAFA).

Desde finales del siglo XX, tanto Costa Rica como la República Dominicana, vienen atravesando un dinámico proceso de diversificación de las actividades productivas de las ZFs, emigrando desde actividades intensivas en mano de obra y poco contenido tecnológico como los textiles, hacia actividades de mayor valor agregado y más intensivas en capital y tecnología.

En el caso de Costa Rica, del total de empresas instaladas en el año 2015, el 63 % se dedicaba a actividades vinculadas con los servicios, producción de equipos médicos y de precisión, mientras que, en el caso de la República Dominicana, las empresas dedicadas a estas actividades significaban el 32 % del total, presentando una tendencia creciente al respecto.

De acuerdo a diversos estudios realizados para Costa Rica y la República Dominicana, que utilizaron el enfoque costo-beneficio como herramienta metodológica para determinar si los beneficios derivados de las actividades de ZFs superaban los costos reflejados por los impuestos dejados de percibir de las exenciones fiscales otorgadas, los resultados alcanzados fueron positivos para ambos países.

En un estudio elaborado por Monge & Mora (2016), se demuestra que, para el caso de Costa Rica, por cada dólar estadounidense invertido de parte de una empresa de ZFs, generaron para el país un beneficio de USD 6.2, lo que supone un incremento del 47.6 % con respecto al año 2010, cuando el beneficio neto de las ZFs registrado fue de USD 4.2. Mientras que, para la República Dominicana, estudios como los elaborados por ADOZONA (2012) y Guzmán (2006) basados en el análisis costos-beneficios, también presentan resultados positivos. En el caso del primer estudio, se demuestra, que

por cada peso dominicano de beneficio tributario otorgado a las empresas de ZFs se generan DOP 6.0 de ingresos para la economía nacional. Mientras que el caso del segundo estudio, los resultados alcanzados demuestran que los beneficios brutos obtenidos por ZFs en el momento de la estimación, fueron equivalentes al 4 % del PIB. El resultado fue comparado con los gastos tributarios que suponen las actividades de las ZFs para el fisco dominicano, el cual, por ser para entonces muy bajo, el balance neto fue positivo.

Conclusiones

Como hemos podido observar, la industria de las ZFs se ha convertido en un sector importante para muchas economías avanzadas, en desarrollo y en transición a nivel mundial, tanto por los efectos directos, como indirectos derivados de las externalidades positivas acreditadas a las ZFs. No obstante, el modelo de ZFs no se encuentra exento de críticas, ya que, para muchos de los casos, además de resultar las ZFs una competencia para la industria nacional, muestran una débil articulación con sus actividades productivas, por lo cual, la expansión del PIB y el dinamismo de las ZFs para el largo plazo, no debe de estar asociada necesariamente.

Sin embargo, cuando se realizan análisis de corto plazo, utilizando herramientas como el enfoque costo-beneficio, los resultados alcanzados suelen ser positivos. Por lo tanto, el reto de las autoridades nacionales y de los empresarios vinculados con el sector de ZFs y de la industria nacional en los países y territorios que cuentan con regímenes de ZFs, deben de estar enfocados en crear las condiciones necesari-

rias que permitan articular las actividades productivas de las ZFs con la producción nacional, para que de esta manera ambas actividades puedan marchar de la mano en la misma dirección y sentido en beneficio del país y la sociedad en general.

Referencias

ADOZONA (2012). Impacto Económico y Social de las ZF: Una Visión de 360 Grados.

Aggarwal, A. (2010). Economic impacts of SEZs: Theoretical approaches and analysis of newly notified SEZs in India

Ariza, J. (1994) Revista de Relaciones Internacionales Vol. 3 Núm.

Banco Mundial. (2014). “Cómo mantener el dinamismo exportador en la república dominicana: un diagnóstico del Banco Mundial sobre Competitividad Comercial”. oficina de la República Dominicana.

Banco Mundial. (2017). Las Zonas Francas en la República Dominicana: Consideraciones de Políticas para un Sector más Competitivo e incluyente. Oficina de la República Dominicana.

Guzmán, R. M. (2007). Inversión, ZFs y tributación. Mimeo preparado para el Consejo Nacional de Competitividad.

Kaplinsky, R. (1993): “Export Processing Zones in the Dominican Republic: Transforming Manufactures into Commodities,” *World Development* 21(11): 1851-1865

OIT. (2014). Manual sindical sobre las ZFs de exportación. Primera edición, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza.

Ramos, A., Gayá, R., Campos, R., & Michalczewsky, K. (2012). Marcos teóricos para el análisis de las zonas de procesamiento de exportaciones en América Latina y el Caribe. Nota técnica, 432.

Publicado originalmente el 16 de noviembre, 2018.