

*José Israel Alameda Lozada, Ph.D.**

Las Zonas Empresariales: su papel en una política de desarrollo económico

Introducción

El concepto de zonas empresariales (ZE) como instrumento alternativo de desarrollo nacional se ha mencionado en varios foros públicos de discusión en Puerto Rico.¹ Ante la posible derogación de la Sección 936, muchos funcionarios públicos piensan que las ZE pudieran sustituir parcial o totalmente este mecanismo de promoción industrial en la Isla. Sin embargo, se ha presentado muy poco análisis sobre la naturaleza, el alcance y la posible aplicación de las ZE a la economía local. Con este trabajo se intenta llenar este vacío y examinar el papel de las ZE dentro de un contexto de desarrollo socioeconómico para Puerto Rico. Además, y más importante, se examina la posible aplicación de las ZE como instrumentos apropiados para el desarrollo económico de la Isla.

Para guiar mejor la discusión, varias preguntas podrían formularse:

- (1) ¿Se aplican las ZE al desarrollo de la Economía de Puerto Rico?
- (2) ¿Se adaptan las ZE a unas áreas o regiones con una fuerza laboral diestra o calificada?
- (3) ¿Podrían las ZE sostener una producción moderna, dinámica y competitiva que genere una mejor calidad de vida en la zona?

Resumen

El autor analiza la experiencia de más de 3,000 zonas empresariales (ZE) en los Estados Unidos y la capacidad de este instrumento para encauzar el desarrollo económico nacional de Puerto Rico. De acuerdo con esta experiencia el autor concluye que el concepto de ZE tiene limitaciones inherentes para encauzar el desarrollo económico de Puerto Rico.

En primer lugar, las ZE corresponden a una categoría diseñada para el desarrollo urbano y la misma es una estrategia más complementaria que sustitutiva. Además, tiende a promover un desarrollo fragmentado y de poca articulación con los otros sectores industriales por lo que resulta en un instrumento de carácter más temporero que permanente. Por último, las ZE no parecen ser adaptables a una fuerza obrera calificada y de altas destrezas, lo que caracteriza más a la economía de Puerto Rico.

* Catedrático Asociado, Departamento de Economía, UPR, Recinto de Mayagüez.

Naturaleza, alcance y propósito

El concepto de ZE originalmente se atribuye al geógrafo inglés Peter Hall, quien lo visualizaba como un freno al deterioro de las áreas urbanas ("urban wasteland") en Inglaterra, por medio de la iniciativa privada y la ausencia de las reglamentaciones gubernamentales. Para el 1981, el gobierno de la Primer Ministro Margaret Thatcher, modificó el concepto original de Hall para aplicarlo a zonas urbanas de gran deterioro socioeconómico de forma tal que la iniciativa privada promovida por el sector público pudiera reestructurar el desarrollo socioeconómico de estas zonas.

En Estados Unidos y a principios de la década de 1980, Stuart Butler mientras trabajaba para la Heritage Foundation, recogió este concepto de ZE para reorientar ciertas áreas dentro de las ciudades ("inner-cities") con un alto nivel de desempleo y de serio estrés socioeconómico. Para el 1987, se firma la primera legislación (Título VII del "Housing and Community Development Act" — Ley Pública 100-242). Esta legislación autorizó al Secretario de HUD a designar no más de cien ZE a través de Estados Unidos. En esencia, las ZE son, en primer lugar, vecindarios de ciudades (inner-cities) designados por las autoridades pertinentes, los cuales se encuentran bajo condiciones extremas de deterioro socioeconómico. Una vez designada esta zona, el gobierno estatal, por medio de una variedad de incentivos contributivos, reglamentarios, financieros y/o laborales dirigidos a la iniciativa privada, intenta detener el deterioro y promover el desarrollo social y económico del área. Para febrero de 1993, había más de 35 estados con unas 3,175 zonas empresariales, y se crearon más de 663 mil empleos con una inversión de sobre los \$41,000 millones.² Estados con una amplia concentración de ZE son Arkansas (458 en operación y 340 autorizadas), Luisiana (1,553), Ohio y Kansas. La tabla 1 muestra el número de empleos creados por las ZE en unos 30 estados, la inversión realizada por estado y el empleo por millón de dólares de inversión. En la misma tabla se constata un promedio de unos 17 empleos por millón de dólares en inversión. Al igual se nota que estados como Maine, Minnesota, Vermont y Mississippi, descontinuaron el programa de ZE. Por otro lado, estados como Hawaii, Rhode Island y el Distrito Federal, están por comenzar este tipo de programa.

Experiencia en Estados Unidos.

Las mayoría de las 3,000 ZE de Estados Unidos, muestran tener objetivos socioeconómicos bastantes similares, aunque varían en su estructura y, por lo tanto, en su implantación. En un trabajo de investigación realizado por el economista Rodney A. Erickson,³ éste señala que los esfuerzos legislativos no se dirigen simplemente al desarrollo de la economía, sino además, al mejoramiento de la salud, la seguridad y el bienestar.

Este autor señala que unos siete criterios son, por lo general, utilizados para designar las ZE. Entre esos criterios se encuentran:

- (1) nivel de desempleo
- (2) tamaño poblacional
- (3) reducción en el nivel de la población
- (4) nivel de ingreso mediano
- (5) número de beneficiarios del bienestar público ("welfare")
- (6) nivel de pobreza
- (7) número de edificios abandonados o atrasos en el pago de las contribuciones sobre la propiedad.

Este autor, además, clasifica los incentivos en tres categorías que son:

- (1) incentivos para la inversión
- (2) incentivos sobre la mano de obra
- (3) incentivos financieros.

Estos incentivos, a su vez, se clasifican en los siguientes:

- (1) Cinco incentivos de inversión:
 - (a) créditos por los impuestos sobre la propiedad,
 - (b) crédito por impuestos sobre franquicias,
 - (c) crédito de impuestos sobre las ventas,
 - (d) crédito sobre la inversión,
 - (e) otros créditos sobre impuestos a la nómina.
- (2) Cuatro incentivos sobre la mano de obra:
 - (a) un crédito por empleo creado,
 - (b) crédito selectivo por empleado contratado residente de la zona, de determinado nivel de pobreza, condición de desempleo o desventajados,

- (c) crédito contributivo por empleado adiestrado,
- (d) crédito contributivo por empleado.
- (3) Tres incentivos financieros:
 - (a) participación en fondos para la inversión.
 - (b) tratamiento preferencial al asignar los bonos de Desarrollo Industrial (Industrial Development Bonds), y;
 - (c) reembolso en efectivo a empresas cuya responsabilidad contributiva es limitada.

Erickson excluye de su análisis categorías de incentivos tales como exenciones a las ganancias de capital, créditos contributivos por depreciación y exenciones a los aranceles, porque regularmente no se incluyen en estos programas. Este autor encuentra que más de la mitad de los estados dependen de los incentivos a la inversión más que de los otros dos tipos mencionados. Otro aspecto considerado en el análisis es la ausencia de reglamentaciones en las áreas donde se establecen las ZE. Sin embargo, el autor considera este aspecto como poco significativo, pues de todas maneras estas áreas son de baja o ninguna reglamentación gubernamental.

Evaluación de las Zonas Empresariales.

Como casi todo concepto, las ZE han sido objeto de la aceptación y la crítica de varios científicos, economistas, funcionarios y de la comunidad en general ⁴. Algunos de los puntos a favor del programa son:

- (1) Los incentivos contributivos sirven para atraer y promover el establecimiento de las empresas en zonas urbanas o áreas dilapidadas de la ciudad.
- (2) El sacrificio de los gobiernos estatales en términos de los ingresos prescindidos son minúsculos si se comparan con los recursos necesarios para restablecer las zonas deterioradas.
- (3) El programa sirve para el propósito simbólico de que algo positivo se está realizando para contrarrestar o frenar el deterioro urbano.

Por otro lado, los detractores de las ZE argumentan:

- (1) Las ZE sólo han servido para atraer empresas previamente establecidas en otras áreas, por lo que surge una especie de juego de suma cero (zero-sum game). Según Erickson, este argumento no es empíricamente válido, pues muchos de los negocios establecidos en las ZE son nuevos y otros, constituyen expansiones de los ya existentes.⁵
- (2) Las tasas contributivas estatales son insignificantes dentro del patrón de los costos operacionales de una empresa, pero son una parte considerable dentro de los recursos fiscales del estado.
- (3) Los créditos contributivos e incentivos para la reducción de los costos de inversión tienen un impacto limitado en las decisiones de localización de los negocios.
- (4) Las ZE son ineficientes para generar empleos bien remunerados y de manufactura. En las ZE se concentrarán los empleos en servicios, comercio al detal, distribución, etc; que son, por lo general, menos atraídos por los incentivos contributivos.
- (5) Las ZE absorben el empleo de las áreas aledañas, pero no a los residentes dentro de la zona. Este argumento parece validarse en la investigación de Leslie Papke (1992), donde concluye que menos de un 15% del empleo proviene de residentes dentro de la zona empresarial. Sin embargo, Erickson concluye contrario a Papke y respalda la tesis de que los ZE absorben los recursos humanos de la zona.
- (6) El incentivo contributivo ha provocado que las firmas inviertan una alta proporción en inventarios, pero no así en maquinaria y equipo. (Véase Papke, Op. Cit)

Aplicabilidad de las ZE como instrumento para promover el desarrollo en Puerto Rico.

El concepto de ZE ha sido mencionado como un instrumento alternativo de desarrollo nacional en vista de la posible eliminación de la sección 936 del Código de Rentas Internas de Estados Unidos. Como es harto conocido, bajo esta sección, y en combinación con un grupo de incentivos locales, ha descansado el desarrollo industrial de la economía local en los últimos quince años, el cual ha promovido, entre otras, a empresas intensivas en conocimiento (alta tecnología), tales como la

farmacéutica, la electrónica y los instrumentos de precisión. Este desarrollo ha permitido generar empleos remunerados para la creciente fuerza obrera, cada vez más calificada y diestra.

Además, el impacto de los fondos 936 que montan a sobre \$12,000 millones, ha sido igualmente significativo dentro del sector financiero de la Isla, y a su vez, ha servido para financiar la actividad económica real a un costo de financiamiento más bajo que el mercado ⁶.

Si se examinan las ZE, siguiendo el arquetipo de los Estados Unidos, podríamos percatarnos de las limitaciones funcionales y de implantación de este concepto como instrumento alternativo de desarrollo económico para Puerto Rico.

En primer lugar, las ZE corresponden a una categoría de desarrollo urbano muy limitante. Este modelo ha sido diseñado tanto en la práctica como en su aplicación, para vecindarios dentro de las ciudades ("inner-cities") con un estrés económico significativo. Por lo tanto, el concepto de las ZE, en su diseño e implantación, se queda limitado a proveer un esquema de desarrollo del estado, y mucho menos, del desarrollo nacional.

En segundo lugar, las ZE tienen que ser elementos de detalle en una estrategia de desarrollo urbano que a su vez, tiene su vinculación sistemática con una estrategia de desarrollo integral. Varios autores han señalado que la misma es una pieza no sustitutiva sino, más bien remediadora en el diseño del desarrollo urbano ⁷. Estudios en Indiana, Illinois y Nueva Jersey, muestran la utilidad de las ZE como parte de un plan de desarrollo o de rehabilitación del estado, pero nunca como inductores primarios de desarrollo económico del estado ⁸. Por lo tanto, las mismas son remedios marginales y/o temporeros para los problemas del desarrollo urbano.

En tercer lugar, las ZE se limitan al desarrollo urbano sin considerar el desarrollo de las áreas rurales, las cuales podrían tener problemas similares- i.e; emigración, alto desempleo, pobreza, etc; al igual que las zonas urbanas, o más en específico, en áreas dentro de las ciudades.

En cuarto lugar, las ZE tienen la característica de promover un desarrollo fragmentario y de poca articulación de enlaces con los proveedores de insumos y de mercado (eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante), que son los que permiten un desarrollo más autosostenible a largo plazo. Por tales motivos, las empresas podrían ser "runaway firms"

LAS ZONAS EMPRESARIALES: SU PAPEL EN UNA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO o "footloose firms", con poco impacto en el desarrollo socioeconómico y urbano de largo plazo.

En quinto lugar, las ZE, aunque cuentan en muchos casos con el respaldo a nivel del gobierno federal para la determinación de la zona, no cuentan con incentivos fiscales a nivel federal. Los incentivos, hasta la fecha, han sido provistos por los estados. No obstante, cabe señalar que el plan económico del Presidente Bill Clinton, contempla la otorgación de un billón de dólares como créditos federales para las ZE en el 1994. Esta cantidad de dinero, es sólo un 2.4% del total de inversión realizada en las ZE, por lo que podría considerarse como algo limitante. Esta concesión, podría promover el establecimiento de nuevas zonas empresariales en otros estados. Igualmente, si esta concesión se aplicara a la Isla, algunas ZE podrían comenzar a operar una vez se haya estudiado la viabilidad de este programa en la Isla.

En sexto lugar, las ZE no parecen ser adaptables para la absorción de una fuerza obrera calificada y de alta destreza. Más bien parecen constituir, centros para la absorción de recursos humanos de baja destreza.

En vista de lo antes señalado, se pueden percibir las limitaciones inherentes de las ZE como instrumento útil para promover el desarrollo económico integral de la Isla. Para el desarrollo económico integral de la Isla es necesario un grupo de incentivos, digamos "tailor made", capaces de promover la inversión de empresarios locales y extranjeros en la manufactura, agricultura y en los servicios, de manera que se pueda generar una amplia variedad de empleos de alta destreza y de destreza intermedia, simultáneamente. La competencia por la atracción de empresas multinacionales representadas por Singapur, Corea del Sur, Taiwan, Irlanda, España, India, Vietnam, y con toda posibilidad y dentro de un tiempo razonable, China; requiere de un programa de desarrollo eficaz y dinámico, que bajo la sección 936 o sin ésta, pueda promover la competitividad local e internacional de la economía local. El programa de ZE no es, ni remotamente, el mecanismo adecuado para cumplir con estos propósitos.

TABLA 1
ZONAS EMPRESARIALES-E.U.
FEBRERO 1993

Estado	Empleo	Inversión (millones \$\$)	Empleo por millón inversión
Alabama	2,062	129	16
Arizona	1,000	110	9
Arkansas	30,757	2,100	15
California	7,041	382	18
Colorado	17,160	1,600	11
Connecticut	17,559	451	39
Delaware	195	50	4
Florida	6,114		
Georgia	2,700	100	27
Illinois	262,393	5,600	47
Indiana*	88,700	400	222
Kansas	5,276	521	10
Kentucky	19,000	1,700	11
Louisiana	40,370	4,700	9
Maryland	2,000	208	10
Michigan	700	400	2
Missouri	19,412	1,000	19
Nevada	200		
New Jersey	22,938	3,800	6
New York	4,36	726	6
Ohio	124,500	13,200	9
Oklahoma			
Oregon	4,400	373	12
Pennsylvania	10,250		
South Carolina	500	700	1
Texas	11,664	2,900	4
Utah	798		
Virginia	2,697	52	52
Wisconsin	1,667	68	25
Total	706,413	41,270	17

* El empleo en Indiana parece estar inflado. Sin embargo, este es el reportado por la fuente citada. Descontinuaron: Vermont, Maine, Mississippi, Minnesota.
activo: West Virginia. Pendiente: Rhode Island, Washington D.C., Hawaii.
Fuente: De Mott (1993a).

Notas

1. Las zonas empresariales no deben confundirse con otros instrumentos de desarrollo que también llevan el nombre de "zona"-i.e, las zonas francas de comercio. Estas últimas se definen como áreas geográficas del país, sometidas a los controles aduaneros y fiscales especiales establecidos por ley, en las cuales se permite la instalación de empresas que se distinguen por su producción o servicio a la exportación.
2. Véase John S. DeMott, "Recasting Enterprise Zones" *Nation's Business*, febrero de 1993, páginas 16-21.
3. Véase R. Erickson, "Enterprise Zones: Lessons from the State Government Experience" en *Source of Metropolitan Growth* por Edwin S. Mills y John F. McDonald, Center of Urban Policy Research, Rutgers, the State University of New Jersey, New Brunswick, 1992.
4. Véase para críticas a Robinson y Reeder (1991), Dadney (1991), J. De Mott (1993) y Porter (1995). Para evaluación más o menos positiva véase Allan Wolf (1991).
5. Ver Erickson, *Op. Cit.*, página 179.
6. Véase estudio hecho por la firma Estudios Técnicos, Inc, Wharton Econometric Forecasting Associates and Touch-Ross and Co. *The Impact of Section 936 on Puerto Rico's Economy and Banking System*. Enero 1989.
- 7 Véase por ejemplo Porter (1995) y Villamil (1995).
- 8 Véase Erickson (1992).

Bibliografía

- Dabney Dan Y. "Do Enterprise Zone Incentives Affect Location Decisions?" *Economic Development Quarterly*. 5(4). 1991.
- De Motts, John S(a). "Recasting Enterprise Zones". *Nation's Business*, February 1993. PP 16-22.
- De Motts, J.S.(b). "Few Good Enterprise Zones". *Nation's Business*, October 1993. P 18.
- Erickson Rodney A. "Enterprise Zones: Lessons from the State Government Experience". In E. Mills y John F. Mc Donald, *Sources of Metropolitan Growth*, Center for Urban Policy Research, Rutgers, The State University of New Jersey, New Brunswick. 1992.
- Estudios Técnicos, Inc, Wharton Econometric Forecasting Associates and Touch-Ross and Co. *The Impact of Section 936 on Puerto Rico's Economy and Banking System*. January 1989.
- Papke, Leslie. "Tax Policy and Urban Development: Evidence from an Enterprise Zone Program". *National Bureau of Economic Research*, WP no. 3945. 1992.
- Porter, Michael. "The Competitive Advantage of the Inner City" *Harvard-Business Review*. May-June 1995. PP 55-64.
- Robinson, K.L. and R.J. Reeder. "State Enterprise Zones in Nonmetro Areas: Are they Working"?. *Rural Development Perspectives*. 7(3) .U.S. Department of Commerce. 1991.
- Walter, Adrian. "Minorities doubt benefit of enterprise zones"?. *The Boston Globe*, July 4, 1992. PP 53, 57.
- Wolf, Michael Allan, "Whatever Happened to Enterprise Zones". *Urban Land*, February 1991. PP 34-35.
- Villamil, José, "Enterprise Zones and Puerto Rico". *EcoNews*. April. Puerto Rico's Manufacturing Association. 1993. PP 6-7.

