

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RÍO PIEDRAS
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA GRADUADO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ROBERTO SÁNCHEZ VILELLA

Alternativas de Desarrollo Económico para la Antigua Base Naval de Roosevelt Roads: una
mirada a los “Special Economic Zones”

Por:

Milton J. Quiles Rivera

Proyecto de investigación sometido a la Escuela Graduada de Administración Pública como
parte de los requisitos para obtener el grado de Maestría en Artes en Administración Pública de
la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras

Mayo 2021

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RÍO PIEDRAS
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ROBERTO SÁNCHEZ VILELLA

HOJA DE APROBACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DE

Milton J. Quiles Rivera

TITULADO

Alternativas de Desarrollo Económico para la Antigua Base Naval de Roosevelt Roads: una
mirada a los “Special Economic Zones”

Aprobada por:

Luz Mairym López Rodríguez _____
Catedrática Asociada Firma

8 de mayo de 2021 _____
Fecha

Resumen

Los *Special Economic Zones (SEZs)* sirven como una herramienta de política pública para promover la industrialización, el desarrollo económico, social, sostenible y regional, siempre y cuando sean implementados apropiadamente. En este trabajo se exploran los *SEZs* como una alternativa para incentivar el redesarrollo económico de la Antigua Base Naval de Roosevelt Roads (base) y acelerar el proceso de desarrollo económico y social, específicamente en los municipios de Ceiba, Fajardo, Naguabo, Culebra y Vieques. Se realiza una investigación sobre el concepto general de un *SEZ* y las características principales que forman parte de su ley con el interés de proponer una enmienda a la Ley de la Autoridad para el Redesarrollo de los Terrenos y Facilidades de la Estación Naval Roosevelt Roads, y poder darle ese enfoque. Se presentan algunos casos de *SEZs* internacionales para poner en contexto algunas experiencias sobre estas zonas. Finalmente, se realiza un análisis FODA para determinar la viabilidad de un *SEZ* para la base.

Palabras claves: special economic zones, desarrollo económico, política pública, redesarrollo de bases militares, desarrollo sostenible, gestión pública

Introducción

La antigua Base Naval de Roosevelt Roads (Base) en Ceiba, Puerto Rico, fue construida en el año 1943 como parte de los planes de industrialización e intereses militares de los Estados Unidos de América en la isla. En un momento de la historia, Roosevelt Roads fue una de las bases militares más grandes del mundo y constituyó una de las fuentes de empleo más importantes para los municipios de Culebra, Vieques, Ceiba, Fajardo y Naguabo (Ramos, 2020). La Base comprende unos 8,720 acres de terreno de gran valor económico, ecológico, histórico y cultural, y es uno de los proyectos principales dentro de las iniciativas de desarrollo económico en Puerto Rico. Previo al cierre de la Base en el 2004, esta se utilizó como centro de apoyo táctico para que la marina de los Estados Unidos llevase a cabo maniobras terrestres, aéreas y marítimas de bombardeos activos en la isla municipio de Vieques (Ramos, 2020). Posterior a la salida de la marina en Vieques, el Departamento de la Marina de los Estados Unidos (DMEU) ordenó el cierre de la Base mediante el programa de “Base Realignment and Closure” (BRAC, por sus siglas en inglés), como una medida de costo eficiencia que permite al Departamento de Defensa tener mejor manejo de su presupuesto y sus propiedades.

No obstante, el DMEU no propuso ningún plan de mitigación de impacto económico para las comunidades de la zona (Cabán, 2018). Plan necesario, ya que se estima que la Base empleaba alrededor de 2,500 trabajadores civiles e inyectaba \$300 millones anuales a la economía local. El cierre de la Base produjo una pérdida aproximada de 6,000 empleos en la región este de Puerto Rico (Cimadevilla, 2003, citado en Cabán, 2018). Según el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH, 2021), para febrero del 2021 la tasa de desempleo en Ceiba fue de 8.8%; en Fajardo de 9.2%; en Naguabo de 7.1%; en Culebra de 6.8%; y en Vieques de 11.7%. Ante esta situación, es importante identificar alternativas de desarrollo económico

para impulsar el desarrollo sostenible de los municipios mencionados. Por ende, el propósito de esta investigación es evaluar la viabilidad del modelo de *Special Economic Zone (SEZ)*, como estrategia alterna de desarrollo económico para la Base, desde la perspectiva de política pública. Según Akinci & Crittle (2008), los *SEZs* se definen como áreas geográficamente delimitadas donde se ofrecen distintos incentivos a empresas que se establezcan dentro del perímetro de la zona y que son administrados por un ente particular. Conforme a Akinci & Crittle (2008), los *SEZs* son alternativas viables para generar empleos en países con población no mayor de cinco millones de habitantes, funcionan como incubadoras y aceleradoras de reformas políticas, aumenta los ingresos gubernamentales, incentivan la inversión extranjera directa (IED), entre otras. La evaluación permitirá determinar la viabilidad del *SEZ* como herramienta para incentivar y acelerar el redesarrollo económico de la Base y el desarrollo sostenible de la región este de Puerto Rico.

El diseño de investigación escogido es de tipo cualitativo. Se escogió trabajar con el modelo cualitativo debido a que primordialmente se busca entender cómo funcionan, se estructuran y operan los *SEZ*, dentro de distintos contextos sociales, geográficos, políticos, económicos y culturales, para así poder analizar la viabilidad y relevancia de su implementación en el contexto de la Base en Puerto Rico. El método de recopilación de datos con el que se trabajó fue el análisis de datos secundarios. Estos datos consisten mayormente de artículos académicos en revistas arbitradas, estudios de caso, reportes, y políticas públicas. A continuación, se presenta el marco teórico en el cual se desarrolla una discusión sobre la teoría del desarrollo económico, el concepto general de los *SEZs*, algunos ejemplos de *SEZs* internacionales, y los *SEZs* como modelo de redesarrollo económico para Roosevelt Roads. Luego se elabora un análisis sobre todos los datos recopilados para evaluar la viabilidad de la

implementación de un *SEZ* en Roosevelt Roads. Y finalmente, se elabora una conclusión para cerrar la investigación.

Conceptos de Desarrollo

El concepto de desarrollo, según Zorrilla (2006), se caracteriza por el aumento del bienestar general de los habitantes de un país distinguido por el continuo “desarrollo de la capacidad económica para producir bienes diversificados” (p. 187). Por esta misma línea, Gómez y Nava (2018) plantean que “el desarrollo es un concepto integral que abarca no solo el aspecto económico, sino el social (desarrollo humano), y el medio ambiente (desarrollo sostenible)” que requiere crecimiento a largo plazo, la transformación de estructuras económicas y sociales, mejor distribución de ingresos y riquezas, y una democracia participativa (p. 54). Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, s.f.), hoy en día, aproximadamente la mitad de la población mundial vive bajo niveles de pobreza, lo cual compele a reconsiderar y reformular las políticas económicas y sociales para reducir la pobreza. Para lograrlo, es fundamental realizar cambios institucionales, legales, reglamentarios, y prácticos que perpetúan las condiciones de pobreza (OIT, s.f.). Ashley & Touchton (2015) afirman que “el redesarrollo de espacios militares puede sufrir como resultado del desconocimiento de las comunidades” de cómo acelerar el desarrollo de estos espacios (p. 4). Además, enfatizan en la necesidad de contar con una percepción sobre los procesos y relaciones que forman parte del redesarrollo de las bases, ya que esta información sirve como un primer adelanto para hacer recomendaciones de política sobre el tipo de desarrollo que mejor aplicaría a un caso particular. Kosla (2010) afirma que:

El redesarrollo de estas bases, especialmente aquellas que se encuentran cerca del núcleo urbano, para usos comerciales, industriales y residenciales proveen una oportunidad sin precedentes para cambiar el futuro de las prácticas de desarrollo de tierras a gran escala

en jurisdicciones a través del país hacia el desarrollo orientado al transporte sostenible (DOTS) (p.1).

El DOTS se entiende como “un modelo urbano aplicado a la optimización urbana y territorial en el marco de la planeación de los sistemas de transporte, como parte de las nuevas tendencias en materia de movilidad urbana sostenible” (Quintero, 2019, p. 61). Algunos de los beneficios que promueve el DOTS son: (1) oportunidad de colaboración entre el gobierno y el sector privado; (2) generación de crecimiento y desarrollo económico; (3) aumento de la actividad física; (4) aumento del capital social y la participación pública; (4) reducción de gastos en construcción de estacionamientos; entre otros (Medina & Veloz, 2013, citado en Quintero, 2019).

Ante el panorama de estancamiento que arropa a Puerto Rico hoy día, y que consecuentemente afecta el desarrollo económico de Roosevelt Roads y los municipios de Ceiba, Fajardo y Naguabo, específicamente, urge considerar modelos o políticas públicas de desarrollo económico que puedan servir de experimento para impulsar reformas económicas, tanto a nivel local como nacional, como lo son los *SEZs*. Un ejemplo de un tipo de *SEZ* que puede ser considerado para efectos del caso de Roosevelt Roads es el de los puertos libres, el cual se define más adelante. No obstante, existen modelos de desarrollo similares al de los *SEZs* como lo es el de “*Export Processing Zones*” (*EPZ*, por sus siglas en inglés). “Los *EPZs* son enclaves especiales fuera de las barreras aduaneras tradicionales de una nación” (Warr, 1989, p. 65). Las empresas dentro de estas zonas, al igual que en los *SEZs*, están libres de regulaciones industriales que aplican a la nación general y gozan de tratos preferenciales sobre bienes importados, impuestos, e infraestructura (Warr, 1989). La diferencia principal entre ambos modelos es que los *EPZs* se consideran “polígonos industriales”, y los *SEZs* “distritos industriales segregados”

(Kumar, 2018, p. 5). En otras palabras, el primero tiene un alcance limitado concentrándose mayormente en la producción industrial orientada a la exportación, mientras el último compone un enfoque más amplio incluyendo comercios y finanzas, ventas al detal, residencias, manufactura, y una gama de servicios mucho más abarcadores.

Es importante que al impulsar el desarrollo haya un balance entre el desarrollo económico y la protección del medioambiente. Por esto la Organización de las Naciones Unidas aprobó en el 2015 la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible. Según la ONU los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) son un conjunto de objetivos globales que buscan erradicar la pobreza, crear trabajos decentes, impulsar el crecimiento económico, reducir las desigualdades, promover ciudades y comunidades sostenibles, crear alianzas para lograr los ODS, entre otros. De antemano, según el planteamiento de Kosla (2016) sobre el DOTS, al cual se hizo referencia anteriormente, se puede percibir el potencial que posee el redesarrollo de la Base de Roosevelt Roads para lograr cumplir con los ODS. Los datos presentados hasta aquí muestran que los *SEZs* poseen gran potencial para impulsar el desarrollo económico nacional, regional y local, al igual que conexiones económicas globales. No obstante, la mayor parte fracasa en lograr una fracción de sus objetivos (Vats et al., 2018). Esto puede deberse a instituciones débiles, conocimientos incorrectos e intereses personales de los políticos que no van alineados a la prosperidad económica del *SEZ* y el país (Moberg, 2014). Con esto, abrimos paso a la discusión sobre los *SEZs*, para así poder ver cómo esta herramienta puede incentivar el redesarrollo económico y social de un país, cómo debe estructurarse su política pública, y cuáles son algunas complicaciones que puede enfrentar este programa.

Special Economic Zones

“Los *SEZs*, como estrategia de desarrollo nacional, se han convertido en un fenómeno global” (Vats, Declerq, Clements & Chen, 2018, p. 2). Estos pueden funcionar para crear ambientes especiales propicios para los negocios en economías donde los gobiernos enfrentan complicaciones para lograrlo (Zeng, 2016). El primer *SEZ* industrial moderno se originó en Shannon Irlanda en el 1959. Consecuentemente en los 1970s países del Este de Asia y América Latina comenzaron a experimentar con las Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPEs) para atraer inversión extranjera directa (IED) en sectores manufactureros para promover las exportaciones (Farole, 2011, citado en Zeng, 2016). Según Narula & Zhan (2019):

Los *SEZs* (y sus antecedentes, las ZPEs y zonas libres) han sido una herramienta útil para países en desarrollo que no han logrado mejorar su infraestructura, capital humano y marco institucional a través de toda la economía, constreñidos por consideraciones económicas y prioridades conflictivas (p. 2).

En las pasadas dos décadas, la cantidad de *SEZs* en el mundo aumentó de unos 900 en el 1998 a 5,400 en el 2018 (UNCTAD, 2019, citado en Alexianu, Saab, Teachout & Khandelwal, 2019). En términos de política, los *SEZs* son una muy buena herramienta para incentivar el crecimiento económico, la competitividad industrial, la inversión extranjera directa (IED), aumentar las exportaciones, iniciar procesos de industrialización económica, generar crecimiento inclusivo, crear empleos, producir nuevas políticas, etc. (Akinci & Crittle, 2008; Alexianu et al., 2019; Frick, Rodriguez & Wong, 2018; UNCTAD, 2019; Zeng, 2016). Además, algunas zonas ofrecen menos requerimientos ambientales, regulaciones laborales menos rígidas y otras políticas que disminuyen los costos de hacer negocios (Moberg, 2014). Entre los distintos modelos de *SEZs* existentes, por mencionar algunos, se encuentran: (1) Puertos Libres: generalmente

componen áreas muy amplias y acomodan toda clase de actividades incluyendo turismo, ventas al detal, permiso de residencia, entre otros; (2) Zonas Empresariales: estas están destinadas a revitalizar zonas rurales y urbanas mediante la provisión de incentivos contributivos y subvenciones financieras y la mayoría se encuentran en países desarrollados como Francia, Reino Unido, entre otros; (3) Zonas de Fábrica Única: son empresas individuales que independientemente de su ubicación reciben una serie de incentivos y privilegios (Akinci & Crittle, 2008; Pakdeenurit, 2014). La relevancia de los distintos modelos de *SEZs* dependerá del contexto y los distintos niveles de desarrollo (Farole, 2011, citado en Moberg, 2014).

El Banco de Desarrollo Asiático o Asian Development Bank (2015), Akinci & Crittle (2009) y Farole & Akinci (2011) afirman que la mayoría de los *SEZs* comparten una serie de características:

(1) generalmente tienen un marco regulatorio y de incentivos que es diferente al resto del país anfitrión; (2) tienden a proveer servicios de infraestructura dedicados; y (3) su área de desempeño está claramente delineada por fronteras físicas. Sin embargo, las zonas difieren grandemente en la aplicación de estas características, lo que significa que gran variedad de *SEZs* han emergido alrededor del mundo (citado en Frick et al., 2018, p. 2).

Estos son enfoques generales de los *SEZs*, aunque no existe un modelo estándar universal para calcular su éxito (Zeng, 2016). Hay distintas formas de *SEZs* que dependen del establecimiento de objetivos, infraestructura del país y su política, y su ubicación geográfica (Pakdeenurit, 2014). No obstante, Vats et al. (2018) afirman que hay evidencia que sugiere que los incentivos fiscales sencillos muy pocas veces logran generar valor sostenible. Estos incentivos no deben ser únicamente atractivos y beneficiosos para los inversionistas, sino para el país anfitrión por igual. Deben impulsar a los inversionistas a consumir contenido local y

emplear capital humano local, enfocándose en obtener un retorno de inversiones económicas mediante un aumento de la actividad económica local y transferencia de conocimientos y optimización de la fuerza laboral. Un entorno institucional fuerte y eficiente que vaya más allá de estructuras físicas de alta calidad, mano de obra y factores de entrada baratos, es otro de los factores esenciales para el éxito de cualquier *SEZ* (cosa que la gran mayoría de los países anfitriones de *SEZs* no poseen). Además, los *SEZs* ofrecen un entorno de ‘bajo riesgo’ para proveer una proposición institucional que no puede proveer la economía base, ya sea por complejidades burocráticas y/o constreñimientos políticos y sociales (p. 10). Aunque en ocasiones, debido a escasos recursos y capacidad limitada de implementación, algunos países no alcanzan a desarrollar el ambiente de negocios o construir la infraestructura a nivel nacional que así lo permita (Zeng, 2016). Sobre este último, Moberg (2014) plantea que la pobre calidad de infraestructura, el mantenimiento inadecuado, las carreteras deterioradas, la mala coordinación de política, entre otras, son razones que pueden significar el fracaso de un *SEZ*.

El contexto en el cual se encuentre un *SEZ* va a ser un determinante clave en la capacidad de este de promover el crecimiento económico. Por ende, para maximizar el potencial de desarrollo de un *SEZ* se debe tener en cuenta el contexto político, económico, social, y geográfico del país anfitrión para poder diseñar un marco político sobre este programa que vaya alineado con las necesidades regionales de una zona específica. Si el *SEZ* no se encuentra en el contexto correcto esto puede provocar la búsqueda de rentas y malversación de recursos (Moberg, 2014). Por ejemplo, Slusarczyk & Grondys (2018) plantean que debido a que Polonia se encuentra en la intersección de corredores de transporte transcontinental, justamente en el centro de Europa, su ubicación funciona como catalizador de su éxito. No obstante, para poder

lograr el mejor ambiente de negocios posible en un *SEZ* el marco legal y regulatorio debe ser liberal (Zeng, 2016; Farole & Akinci, 2011).

Una política de *SEZ* sólida no debe estar exclusivamente enfocada en atraer inversión capital, aunque debería priorizar la mayor integración local de las empresas multinacionales (Narula & Zhan, 2019). “De este modo un *SEZ* puede funcionar como una herramienta en el arsenal político de un país, para conseguir una estrategia de desarrollo asistida por empresas multinacionales” (Narula & Zhan, 2019, p. 3). Este marco debe estar dirigido a remover distorsiones económicas particulares que no pueden ser atendidas por reformas a nivel nacional para evitar complicaciones políticas y abaratar los costos de implementación de la política (Alexianu et al., 2019). Además, estos deben ser diseñados para promover la competencia en base a facilidades y servicios, en vez de competir exclusivamente en base a incentivos fiscales (OECD, 2009). Para desarrollar el marco político de los programas de *SEZs* la OECD (2009) recomienda que los programas establezcan: (1) expectativas realistas; (2) análisis de costo-beneficio; (3) menos requerimientos de exportación; (4) promoción de inversión extranjera y doméstica inclusiva; (5) regímenes laborales alineados con los principios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); (6) beneficios indirectos de exportación (acceso libre de impuestos a la zona); (6) colaboraciones entre proyectos de inversión en la zona, firmas e instituciones de investigación económica local; entre otros (p. 12).

En cuanto al marco de incentivos, la OECD (2009) recomienda: (1) Implementar un paquete de incentivos atractivo; (2) utilizar incentivos que estén incluidos en el código de incentivos del país; (3) atar los incentivos fiscales a los procesos actuales de formación de capital; (4) Promover las cláusulas de extinción en instancias donde se ofrecen incentivos contributivos; entre otros (p. 13). Otro de los aspectos cruciales de los programas de *SEZs* es un

marco regulatorio que simplifique la aprobación de inversiones, elimine los permisos de trabajo, agilice la concesión de licencia de importación y exportación, y que acelere los procesos de inspección aduanera *in situ*. Lo anterior se puede lograr mediante ventanillas únicas. Estos son organismos que se crean para agilizar los trámites mencionados y que forman parte de los *SEZs* (OECD, 2009).

“Para el registro de empresas se deben utilizar procedimientos simplificados en la forma de simples declaraciones de sistemas de registro de inversiones en vez del régimen de largo y complicado proceso de aprobación de inversión, y facilitar la aprobación de permisos y autorizaciones secundarias” (OECD, 2009, p. 14).

Otro de los factores fundamentales de un programa de *SEZs* es el marco institucional, el cual estructura la autonomía y los poderes de la autoridad o corporación que maneja las operaciones (empleomanía, presupuesto, fondos, alianzas con desarrolladores, servicios de facilitación de negocios, etc.) del *SEZ*. Para lo anterior la OECD (2009) propone: (1) otorgar suficiente autonomía a la autoridad de la zona particularmente sobre el presupuesto, gastos y creación de política pública, etc.; (2) constituir una junta de directores con los conocimientos pertinentes para el desarrollo de este tipo de programa; (3) establecer una ventanilla única en la(s) zona(s); (4) privatizar o subcontratar servicios y funciones no centrales (p. 14-15).

Por último, en cuanto a la estructura que debe tener una política de *SEZ*, un factor crucial que se plantea es el de la gobernanza. Este factor es grandemente considerado por los potenciales inversionistas a la hora de hacer negocios. El país anfitrión debe ser capaz de ofrecer transparencia, eficiencia, consistencia y seguridad para que los *SEZs* sean exitosos (Vats et al., 2018). De otro modo, los inversionistas pueden percibir la baja calidad de gobernanza como una amenaza para sus proyectos. Para promover los acuerdos de gobernanza el Departamento de

Comercio e Industria (2012) (DTI, por sus siglas en inglés) propone: (1) establecer una guía efectiva para el desarrollo e implementación de planes estratégicos y operacionales; (2) transparencia y rendición de cuentas en el uso de recursos públicos; (3) ejecución responsable de los mandatos en todas las fases y niveles de desarrollo; (4) establecer roles claros para todos los participantes; (5) promover la coordinación intergubernamental e interagencial (p. 21).

Lo expuesto anteriormente sobre la estructura de una política pública de *SEZs* es validado en el borrador de la “Política de Desarrollo de Zonas Económicas Especiales de Sudáfrica”. El borrador fue elaborado por el Ministerio de Industria y Comercio de Sudáfrica (DTI, por sus siglas en inglés) en el 2012, con el propósito de establecer un marco político claro sobre el programa de *SEZs*. En este borrador se pueden apreciar las recomendaciones sobre el anterior conjunto de marcos que deben formar parte de una política de *SEZs*, aunque no todas las recomendaciones fueron acogidas en la Ley oficial explícitamente como fueron elaboradas en este documento. El documento elabora sobre el enfoque de la política, el marco institucional, la estrategia de desarrollo y financiamiento, el paquete de incentivos, la planificación de la zona, los sistemas de apoyo, las actividades elegibles, el marco de implementación, acuerdos de gobernanza, entre otros.

Es fundamental que los gobiernos puedan intervenir en la gestión y administración de un *SEZ* para proveer las mejores condiciones que puedan guiar la actividad económica dentro de estas zonas (Slusarczyk & Grondys, 2018). Es por lo anterior que para acelerar los procesos de desarrollo de las zonas se proponen alianzas público-privadas. Así los gobiernos no se responsabilizan exclusivamente por el desarrollo de un *SEZ*, lo cual puede ser una tarea sumamente complicada y costosa como para ser financiada por el Estado, y tampoco se le entrega el proyecto plenamente al sector privado que hará con el proyecto lo que los

inversionistas entiendan mejor les beneficie a ellos, poniendo en detrimento del interés y el bien público. Además, las empresas que operen en estas zonas pueden beneficiarse del apoyo gubernamental por medio de asistencia pública (Slusarczyk & Grondys, 2018). Las alianzas público-privadas pueden funcionar para los gobiernos proveer (Akinci & Crittle, 2008, p. 2):

(1) Infraestructuras (carreteras, conexiones de servicios, etc.) y facilidades externas como incentivo para la inversión privada de infraestructuras y facilidades internas del *SEZ*; (2) Montaje de parcelas de tierra con títulos y derechos de desarrollo asegurados por el gobierno para ser arrendados a desarrolladores de zonas privadas, desarrollar mejores leyes y regulaciones de uso/posesión de tierras y la adopción de zonificación exigible y planes de uso de tierras; (3) Aproximaciones de construir-operar-transferir y construir-poseer-operar facilidades y estructuras internas y/o externas de la zona, con las garantías gubernamentales y/o apoyo financiero; (4) Contratar un administrador privado para zonas propiedad del gobierno o arrendamiento de bienes del *SEZ* gubernamental por un operador privado; entre otros.

Sin embargo, para que el desarrollo y la aceptación de los *SEZs* sea posible Slusarczyk & Grondys (2018) plantean que las actividades que se lleven a cabo en estas zonas deben fomentar el desarrollo sostenible. Según se planteó anteriormente el asunto clave que busca atender el desarrollo sostenible es el continuo mejoramiento en la calidad de vida de comunidades locales en términos de indicadores, sociales, económicos y ambientales (Sekula, 2002, citado en Slusarczyk & Grondys, 2018). Tanto las empresas multinacionales (EMN) como los *SEZs* deben hacer los ajustes necesarios en su modus operandi para minimizar el impacto negativo de sus operaciones en las comunidades y el medio ambiente (Narula & Zhan, 2019). Además, si los programas de *SEZ* fallan en proveer oportunidades de empleo de calidad, niegan la sostenibilidad

ambiental, y/o explotan a sus empleados es altamente improbable que tengan éxito (Zeng, 2016). De este modo las decisiones que se tomen sobre el desarrollo de una región deben ser económicamente eficientes, socialmente aceptadas, y eco amigables (Slusarczyk & Grondys, 2018).

Algunas características que pueden incidir en el éxito o fracaso de un *SEZ* pueden ser la calidad de la infraestructura, la localización y el tamaño de la zona (Farole & Akinci, 2011). Las carreteras en malas condiciones, los sistemas eléctricos no confiables, y facilidades con defectos de diseño también pueden desalentar a los inversionistas y/o causar problemas sociales (Moberg, 2014). El mantenimiento inadecuado, la promoción de la zona, la coordinación de la política y los incentivos contributivos, y los requisitos de desempeño desproporcionados igualmente forman parte de estas cuestiones (FIAS, 2008, citado en Moberg, 2014). Las estructuras legales, institucionales y regulatorias, pobres ambientes de negocio, falta de planificación estratégica, desconocimiento sobre el manejo de las zonas, falta de compromiso gubernamental con el seguimiento de las zonas, falta de consistencia política, entre otros, son algunas de las razones que comúnmente pueden afectar el desarrollo de un programa de *SEZs* en países de bajos recursos (Zeng, 2016). Además, la existencia de actividad económica dentro de la zona no es indicio de que está habiendo crecimiento económico positivo. Aunque se creen empleos y aumenten los salarios de los *SEZs* no se garantiza estabilidad económica ya que las compañías pueden relocalizarse cuando deseen o reestructurarse si aumentan los costos de producción (Moberg, 2014).

Debido a la heterogeneidad y complejidad de los ambientes los *SEZs* no son considerados como una panacea para el desarrollo. Para garantizar su éxito estas zonas deben implementarse apropiada y cuidadosamente atemperadas a la situación específica de cada país (Zeng, 2016;

Alexianu et al., 2019). Para contrarrestar las complicaciones que pueda enfrentar un *SEZ* en su conformación debe superarse la problemática del desconocimiento para evitar la planificación económica mal dirigida, y se logre acelerar el desarrollo de las zonas (Moberg, 2014). La evaluación y monitoreo es un componente fundamental en los programas de *SEZs* para poder determinar si la política cumple con sus objetivos, informar sobre las decisiones de política para mejorar la política pública del *SEZ*, y proveer apoyo a los creadores de políticas para hacer cumplir las regulaciones, especialmente si la zona se utiliza como un experimento de política pública (Alexianu et al., 2019). Además, se recomienda que los planificadores de un programa de *SEZ* evalúen la viabilidad del proyecto mediante análisis de costo beneficio, mientras las autoridades promueven los efectos de derrame de las zonas para asegurar se produzcan beneficios para la economía en general (Alexianu et al., 2019). Solo mediante ventajas competitivas novedosas, infraestructura de alta calidad, y estándares sociales y ambientales robustos, se pueden estructurar los *SEZs* para garantizar su sostenibilidad y efectividad (Narula & Zhan, 2019). A continuación, se exponen algunos ejemplos de *SEZs* en los cuales podremos evaluar aspectos que han incidido sobre el éxito o el fracaso de estos.

Ejemplos Internacionales de *SEZs*

Zeng (2016) plantea que una de las razones principales por las cuales han proliferado los *SEZs* a nivel global ha sido por los cambios en las condiciones de mercado y la economía, y las limitaciones que presentaban algunas Zonas Industriales. Estas tienden a convertirse en enclaves sin enlaces con la economía local y dependen grandemente de incentivos fiscales. Esto provocó que muchos países comenzaran a implementar el concepto moderno de *SEZ*, los cuales son más grandes en tamaño, fomentan enlaces con la economía local, son multifuncionales, y dependen menos de incentivos fiscales. Por ejemplo, los *SEZs* en Asia, específicamente en China, se han

convertido en un modelo a seguir de políticas industriales por sus resultados impresionantes (Alexianu et al., 2019). Actualmente China cuenta con alrededor de 2,500 *SEZs* (Zeng, 2016). Para el 2010 los *SEZs* en China representaron más de 30 millones de empleos, 22% del PIB, 46% de las IED, y 60% de las exportaciones. La más notoria de estas zonas es la llamada Shenzhen, que se ha convertido en una megaciudad y es la base de manufactura más importante de China (Zeng, 2010).

En Polonia los *SEZs* han servido como una herramienta de política económica para estimular la actividad, modernización, y desarrollo económico regional (Slusarczyk & Grondys, 2018). Hasta el 2018 habían 14 *SEZs* que incluían 397 municipalidades en Polonia. En el 2016 este ocupó la 5ta posición en la clasificación de “Países destino por IED”, y la 2da posición por su habilidad de crear nuevos empleos en Europa (EY’s Attractiveness Surveys, 2017). Además, es el tercer país en la Unión Europea, y el primero en Europa central y oriental en ser seleccionado como un destino de inversiones prometedoras (UNCTAD, 2013). Según los hallazgos de Slusarczyk & Grondys (2018), en las municipalidades cubiertas por *SEZs* se registró una disminución en la tasa de desempleo y un aumento en los ingresos; sin embargo, en los municipios fuera de los *SEZs* se registró mayor capacidad para el desarrollo empresarial. Además, se observó que las municipalidades pertenecientes a *SEZs* poseen mayor porción de áreas verdes, que las que están fuera. Ahora bien, así como se registró una mejora en las dimensiones económicas y sociales de desarrollo sostenible la Organización Mundial de la Salud (OMS) demostró que, de las 113 ciudades polacas más contaminadas 82 de estas se encontraban dentro de un *SEZ* (Slusarczyk & Grondys, 2018). De esto se puede inferir que la alta contaminación puede ser resultado de la alta actividad industrial en estas zonas.

Así como en países desarrollados se utilizan políticas regionales para impulsar el desarrollo de áreas económicamente desventajadas, los países de bajo ingreso, como Camboya, confían en los *SEZs* como herramientas para diversificar la exportación y atraer IED (Brussevich, 2020). En Camboya, contrario a lo sugerido en la sección anterior, la construcción y operación de los *SEZs* se lleva a cabo por el sector privado exclusivamente. Estos deben proveer la infraestructura básica de producción, incluyendo el suministro de energía, sistema de acueductos y alcantarillados, facilidades de almacenaje, y manejo de desperdicios sólidos (Brussevich, 2020). Para el 2019 se registraron más de 131,000 camboyanos empleados en los *SEZs* lo que representó más del 22% de los empleos formales en Camboya, y de los cuales el 64% de los empleados eran mujeres. Esto último puede deberse a la baja disponibilidad de empleos que contratan mujeres en el sector formal. En este contexto los *SEZs* tienden a propiciar trabajos de baja clasificación y remuneración mayormente especializados en manufactura de calzado, electrónicos, piezas de vehículos, plásticos, entre otros bienes de exportación (Brussevich, 2020). Según el análisis de Brussevich (2020) esto puede tener serias repercusiones en ofrecer salarios y/o sueldos atractivos para los trabajadores, quienes en ocasiones preferirán dedicarse a la economía informal y/o ser sus propios jefes. Sin embargo, para evitar lo último, algunos empleadores ofrecen beneficios no monetarios que incluyen transportación, alojamiento, y acceso a cantinas. Además, es vital promover la gobernanza y transparencia en las regulaciones de incentivos contributivos y de negocios para impulsar la productividad y atraer inversión extranjera de alto valor agregado (Brussevich, 2020).

En el 2016 México comenzó la estructuración de una política sobre *SEZs* (Torres, 2020): Para impulsar la creación de nuevos centros de desarrollo industrial dentro de regiones con alto potencial productivo, en los estados más rezagados de México (ubicados, en su

mayoría, en el sur-sureste), que impulsen la diversificación de sus economías, aumenten su productividad y, primordialmente, ofrezcan a sus habitantes más y mejores empleos que les permitan incrementar su calidad de vida (p. 162).

Para fines de 2018 ya se habían establecido acuerdos de inversiones con el sector privado que sumaban más de 2 mil millones de dólares, y se estimaba crear alrededor de 5.9 millones de empleos. No obstante, ante la entrada del nuevo gobierno de izquierda (2018-2024) el proyecto de los *SEZs* fue cancelado. Este tipo de sucesos como la cancelación del programa de *SEZs* en México, tiende a generar ambientes de inestabilidad política que pueden desincentivar la participación del sector empresarial en la economía de un país (Torres, 2020). Según Jiménez (25 de abril de 2019) los proyectos de *SEZs* fueron descontinuados debido a que el Ejecutivo Federal había expresado que sería muy costoso, en cuanto a trabajo y recursos, ponerlos a funcionar. Sin embargo, Gómez y Molina (2018) plantean que los resultados positivos sobre el crecimiento económico, el impacto positivo en los niveles de ingreso y las condiciones laborales, y otros beneficios generales donde la gestión de *SEZs* ha sido exitosa pueden servir de ejemplo para que países en vía de desarrollo adopten políticas de *SEZs*. En el caso de México, al igual que en la mayoría, si no en todos, se esperaban ver los resultados positivos de esta iniciativa a mediano y largo plazo (Torres, 2020). Torres (2020) enfatiza en que el gobierno debe ser el que regule estas zonas, provea la infraestructura necesaria, provea servicios operacionales, y prepare el marco regulatorio para incentivar la participación del sector privado en estas. Este añade que como parte fundamental de un *SEZ* es vital crear una buena gobernanza entre el sector gubernamental, social y empresarial.

Habiendo expuesto aquí distintos casos de *SEZs* alrededor del mundo a continuación se abre paso a la discusión sobre esta herramienta de política económica como incentivo para el

redesarrollo económico de la Base de Roosevelt Roads, y los municipios (Ceiba, Naguabo, Fajardo, entre otros) más cercanos a esta.

SEZs para Roosevelt Roads

En el 2004 se crea la Ley de la Autoridad para el Redesarrollo de los Terrenos y Facilidades de la Estación Naval Roosevelt Roads (Ley Núm. 508 del 2004) transfiriendo la Base al Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Desde entonces han transcurrido 16 años donde el gobierno de Puerto Rico no ha logrado ser efectivo en incentivar el redesarrollo económico de la antigua base y los municipios mencionados. Distintas administraciones gubernamentales del Estado Libre Asociado han propuesto proyectos de desarrollo económico en la base, - El Portal del Futuro, La Riviera del Caribe y un parque temático de Disney World - pero todas han enfrentado oposición de diversos sectores del país por no estar alineados a las necesidades de los/as ciudadanos/as de los municipios. El cierre de la base significó la pérdida de miles de empleos directos e indirectos y la sumersión de los municipios de Ceiba, Naguabo, Vieques, Culebra y la región este en la pobreza. Según la data del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (IEPR, 2020), entre 2014 y 2018 el porcentaje de la población bajo pobreza en los municipios de Ceiba, Fajardo, Naguabo, Vieques y Culebra figuró entre 40% y 59%. Además, según la Estadística de Desempleo por Municipios publicada en febrero del 2021a la cual se hizo referencia al inicio de este trabajo se puede apreciar el nivel de desempleo en dichos municipios. Ante un panorama de pobreza y desempleo como este es importante incentivar el redesarrollo económico en dichos municipios y la base, para lograr adelantar la agenda de desarrollo sostenible cuyos objetivos (ODS) están supuestos a alcanzarse para el 2030. Es en los municipios donde se deben comenzar a implementar los principios de desarrollo sostenible por su contacto

directo con las comunidades locales, su conocimiento sobre las necesidades y ambiente natural (Slusarczyk & Grondys, 2018).

En Puerto Rico actualmente no existe una política pública explícitamente sobre *SEZs*. No obstante, existe la Ley Núm. 351 del 2 de septiembre del 2000, mejor conocida como la Ley del Distrito de Convenciones de Puerto Rico, la cual en cierta medida posee una base sobre lo que caracteriza un *SEZ*. Algunas de las características propias de un *SEZ* con las cuales cumple dicha Ley son (Akinici & Crittle, 2008): (1) la delimitación del área geográfica; (2) es manejado o administrado por un solo ente administrativo; (3) ofrece incentivos económicos a empresas que se establezcan dentro de la zona; y (4) tiene su propio régimen regulatorio. La Ley Núm. 351 crea la Autoridad del Distrito del Centro de Convenciones de Puerto Rico y establece sus poderes, deberes y derechos; crea su Junta de Directores; fija penalidades; y establece el Fondo del Centro de Convenciones. Se crea esta Ley con el propósito de desarrollar un distrito compuesto de hoteles, restaurantes, establecimientos de ventas al detal, recreación, diversión y otros desarrollos comerciales para apoyar las actividades comerciales y eventos de convenciones que se lleven a cabo en el Centro de Convenciones. Esto con el propósito de estimular el desarrollo económico en industrias relacionadas al turismo, el gobierno y los ciudadanos de Puerto Rico en general. Además, la Ley Núm. 351 crea una Corporación, que es el ente responsable, por sí misma o mediante contratos con terceros, de mejorar, desarrollar, administrar y operar la propiedad y las mejoras localizadas en el Distrito, con excepción del Centro de Convenciones de Puerto Rico.

Al evaluar el Plan de Gobierno de 2020 del Gobernador Pierluisi (en adelante Plan de Gobierno), se halló una propuesta para reactivar el desarrollo de la base, en donde explícitamente se propone una enmienda a la Ley de la Autoridad para el Redesarrollo de los Terrenos y

Facilidades de la Estación Naval Roosevelt Roads (Ley Núm. 508 del 2004). Esto con el propósito de “proveerle mayor flexibilidad, recursos y herramientas similares a las que tiene la Autoridad para el Distrito del Centro de Convenciones” (p. 74). En el plan de gobierno se establece que “entre los poderes y derechos deben incluirse la facultad para conceder derechos inmobiliarios y para el financiamiento de los proyectos de construcción y desarrollo” (p.74). Sin embargo, al efectuar el análisis comparativo entre la Ley Núm. 351 y la Ley Núm. 508 se observaron amplias similitudes en las disposiciones de ambas leyes. Estas leyes se asimilan en los siguientes artículos: junta de directores, director/a ejecutivo/a, poderes y propósitos de la autoridad/corporación, declaraciones de utilidad pública, administración y desarrollo, exenciones contributivas, entre otros.

Aunque se pueden notar diferencias en el contenido de las disposiciones que comparten ambas leyes, pues desde luego aplican a proyectos con sus propias particularidades y enfoques, la esencia y propósito de estas es muy similar; están enfocadas en el desarrollo económico de zonas delimitadas por fronteras físicas mediante la colaboración entre el gobierno y el sector privado. Algunos de los artículos identificados en ambas leyes, que son fundamentales en la estructura política de un *SEZ* son: (1) junta de directores; (2) director/a ejecutivo/a; (3) propósitos y poderes de la autoridad/corporación; (4) dineros y cuentas de la autoridad/corporación; (5) exenciones contributivas; entre otros. Dicho esto, la Ley Núm. 351 no parece ser la apropiada para considerar enmendar la Ley Núm. 508 con el propósito de acelerar el redesarrollo económico de la base. Es por lo anterior que, en cambio, se recomienda dar una mirada a leyes propiamente sobre *SEZs* para lograr ampliar sobre el enfoque estratégico que debe tener la Ley Núm. 508 para atender las necesidades del contexto regional del área este de Puerto Rico y la base.

No obstante, se debe tener presente que existen otras alternativas de política pública para incentivar el desarrollo económico. Por ejemplo, una herramienta disponible para acelerar el desarrollo económico es el “Código de Incentivos de Puerto Rico” (Ley Núm. 60 del 1 de julio de 2019). Esta es una política pública que, según sus disposiciones, se centra en promover el desarrollo económico y la inversión de capital privado para adelantar el camino hacia la recuperación económica. Esta fue enmendada en el 2019 como respuesta a los efectos negativos que tuvieron los huracanes Irma y María, y que agudizaron la crisis económica en la isla. Sin embargo, esta Ley no provee la estructura fundamental para acelerar los procesos de redesarrollo de la base como, por ejemplo, disposiciones que puedan servir para ampliar sobre los poderes de la Autoridad de Redesarrollo Local, que le otorguen mayor autonomía en la gestión del proyecto. Esta es una de las múltiples razones por la cual se propone enmendar la Ley Núm. 508 de 2004, y poder darle el enfoque de *SEZ* a la base tomando como referencia estas dos leyes (Ley Núm. 351 del 2000 y Ley Núm. 60 del 2019) y analizando qué disposiciones pueden ser consideradas para efectos de la enmienda. Además, según se estableció en párrafos anteriores la teoría sobre *SEZs* recomienda evaluar el código de incentivos nacional para estructurar esa parte de una ley de *SEZ*, con el propósito de acoger ciertas disposiciones tal y como se estructuraron o hacerle los cambios necesarios para darle el enfoque deseado.

Por décadas Puerto Rico ha enfrentado problemas de corrupción sistémica que han “profundizado la pérdida de credibilidad y confianza en el gobierno” (de Durand, 2019). Cuando lo anterior se combina con la pobre calidad institucional se genera la receta perfecta para producir más pobreza y desigualdad; desincentivar las inversiones de proyectos empresariales; promover la venta de influencias; y promover la búsqueda de interés personales de unos pocos (de Durand, 2019). Por esto, un factor fundamental que no se puede dejar atrás cuando se

estructuran este tipo de políticas públicas -y otras- es el de incluir disposiciones que promuevan los valores de la administración pública, entiéndase: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, legalidad, ética pública, entre otros. Estos son factores que inciden directamente sobre la capacidad de gestión del gobierno, su gobernanza, y de combatir la corrupción. Sin embargo, cuando se evaluó la Ley Núm. 351 del 2000 y la Ley Núm. 508 del 2004 se pudo notar que ninguna de las dos cuenta con artículos enfocados en fomentar los valores de la administración pública y/o la buena gobernanza. Esto puede presentar trabas a la hora de poner en práctica una gestión pública ética y transparente, y la rendición de cuentas. Incluyendo tales disposiciones en la enmienda a la Ley Núm. 508 de 2004 que aquí se propone se “crea las condiciones para evitar que el gobierno desinforme al país y permite que se puedan discutir la causa de los fracasos” (de Durand & de León, 2013, p. 9). Para acelerar el proceso de desarrollo social y económico es vital mejorar la capacidad de gobernanza. Sin embargo, los gobiernos anteriores no han hecho el esfuerzo por mejorar la transparencia gubernamental y presentar planes de acción precisos para extirpar la corrupción (de Durand, 2019). Estos hechos pueden incidir directamente en la capacidad de gestión gubernamental en un proyecto como el de *SEZs* y su viabilidad en Puerto Rico.

Para calcular la viabilidad del proyecto sobre *SEZs* en la base aquí se considera: la ubicación estratégica, la política pública, el tipo de *SEZ* y su infraestructura, sostenibilidad financiera, y ambiente político. Para poder realizar dicho cálculo se llevó a cabo un análisis FODA utilizando las características mencionadas. Esta es una herramienta de análisis que, en este caso, ayuda a identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de un *SEZ* tomando en consideración la base y el contexto en el que se encuentra. Una de las fortalezas que posee la base es su ubicación estratégica. La base se compone de 8,720 acres de alto valor

económico, ecológico, histórico y cultural, de los cuales 3,400 presentan potenciales oportunidades de desarrollo (M. Blázquez, comunicación personal, 15 de septiembre de 2016). Debido a que se encuentra en la zona Este, una las regiones más pobres de Puerto Rico, su ubicación la convierte en un destino atractivo para fomentar el desarrollo económico, específicamente para los municipios de Naguabo, Ceiba, Fajardo, Vieques, y Culebra. Además, ya que la base se ubica entre Ceiba y Naguabo supone ser uno de los puntos de mayor y mejor acceso hacia los municipios de Vieques y Culebra, ya sea por vía marítima o aérea. Igualmente, la base se sitúa aproximadamente a 40 millas de la ciudad capital (San Juan) lo cual es una distancia relativamente corta y de fácil acceso. Otra de las fortalezas que posee la base es su infraestructura. En el interior de la base hay sobre 100 millas de carreteras y caminos, cuenta con su propio sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas usadas, sistema de distribución de agua potable, un aeropuerto y dos puertos marítimos, dos líneas principales de provisión de energía eléctrica, un sinnúmero de edificios como el antiguo hospital, la comisaría militar, las barracas militares, almacenes industriales, centros de áreas recreativas (campos de pelota, canchas de tenis, etc.), y entre otros (ARLRR, 2014). Estas características hacen propicio establecer el tipo de *SEZ* catalogado como puerto libre en la base, y que fue mencionado y descrito en párrafos anteriores.

Una posible debilidad para lograr establecer un *SEZ* en la base es el de la sostenibilidad financiera de la Autoridad para el Redesarrollo Local de Roosevelt Roads (ARLRR) y el gobierno central. Puerto Rico actualmente se encuentra en un panorama de déficit fiscal y financiero, y bajo el yugo de una Junta de Supervisión Fiscal. Este último es el ente que se responsabiliza por administrar las finanzas del país, por lo que su junta de directores, a fin de cuentas, son quienes deciden sobre los presupuestos de las agencias gubernamentales. Esto

supone obstáculos en la capacidad de financiamiento de proyectos, disponibilidad de recursos, y de gestión pública de la ARLRR. Además, ya que no existe una política pública sobre *SEZs* en Puerto Rico, en la medida que no se estructure correctamente la enmienda a la Ley Núm. 508 del 2004 y se incluyan todas las debidas recomendaciones sobre las disposiciones que se han establecido en este trabajo no será viable establecer un *SEZ* en la base.

El ambiente político en Puerto Rico puede resultar en una amenaza considerable hacia la viabilidad en el establecimiento de un *SEZ*. Como se planteó anteriormente, los ambientes políticos altamente inestables y hostiles suelen ser un disuasivo para que los empresarios decidan invertir en contextos como este. La gobernanza en Puerto Rico está a punto de claudicar a causa de prácticas gubernamentales defectuosas, el aumento de la corrupción, el cortoplacismo, la incompetencia de sus líderes, entre otras, que generan incertidumbre económica y política (de Durand, 2019). De Durand (2019) enfatiza sobre la urgencia de realizar cambios estructurales en el País para gobernar eficiente y eficazmente en dirección al bienestar colectivo. No obstante, el redesarrollo de la base en si posee muy buenas oportunidades para fomentar el desarrollo económico de la zona, el turismo (local, regional, e internacional), combatir la pobreza, generar empleos, atraer inversión extranjera directa (IED), entre otros. Algunas potenciales oportunidades de desarrollo son: terminales de cruceros internacionales, hoteles y alojamientos, proyectos de vivienda, centros comerciales, restaurantes, instituciones educativas (escuelas, universidades, etc.), facilidades de recreación y deportes, pescaderías, centros de manufactura, entre otras (M. Blázquez, comunicación personal, 15 de septiembre de 2016).

Si luego de este análisis FODA se colocan todos estos elementos en una balanza se puede concluir que esta se inclina más hacia el lado de la viabilidad positiva, respecto a un *SEZ* como alternativa de redesarrollo económico para la base. La sostenibilidad financiera es una cuestión

que se puede amortiguar mediante la colaboración en el desarrollo del *SEZ* a través de una alianza público-privada (APP), tal y como se planteó anteriormente. En cuanto a la amenaza que presenta la inestabilidad política en el país esta se puede combatir siempre y cuando los servidores públicos tengan la voluntad y los valores éticos para fomentar las buenas prácticas de gestión pública y gobernanza. Solo así podrán rendir resultados positivos en cuanto a este proyecto. Las oportunidades de desarrollo que posee la base son ampliamente diversas lo que le brinda alto potencial y viabilidad en cuanto al potencial de este. Además, posee fortalezas sólidas que avalan la viabilidad y el potencial de desarrollo que posee la base para convertirse en un *SEZ*. El proyecto de *SEZs* puede servir de experimento para evaluar la capacidad de gestión pública, estructuración, e implementación de políticas públicas innovadoras que fomenten el desarrollo económico, regional, social y sostenible en Puerto Rico. Se debe mencionar que este tipo de proyectos tienen un alto potencial para generar efectos de derrame, lo que puede impulsar la adopción de más programas de *SEZs* a nivel nacional.

Conclusión

La idea de este trabajo fue desarrollar un estudio para evaluar la viabilidad de la política pública sobre *Special Economic Zones (SEZs)* como herramienta para acelerar el proceso de redesarrollo de la Antigua Base Naval Roosevelt Roads (base) y fomentar el desarrollo económico, social, y sostenible de la zona Este de Puerto Rico, específicamente en los municipios de Ceiba, Fajardo, Naguabo, Culebra y Vieques. Para lograrlo, primero se desarrolló una discusión sobre la importancia del desarrollo económico y social como instrumento para tratar el problema de la pobreza, emplear esfuerzos para atender la agenda de desarrollo sostenible, e incentivar el redesarrollo de espacios militares. Con esto se abrió paso a la discusión sobre los *SEZs* y su potencial como instrumento de desarrollo social, económico y sostenible,

enfaticando en sus características, enfoques, factores determinantes de su potencial, y estructura de los distintos marcos (regulatorio, legal, político, de incentivos, e institucional). Luego se discutieron varios casos sobre *SEZs* en países como Camboya, China, México, y Polonia para mostrar particularidades de algunas experiencias internacionales. A partir de esa discusión se elaboró sobre el caso de la base y la situación económica de la zona Este de Puerto Rico.

Se expuso un análisis comparativo sobre leyes locales que guardan alguna relación con la estructura legal y el enfoque de una política sobre *SEZs*, y que pueden servir de guía para proponer una enmienda a la Ley de la Autoridad para el Redesarrollo de los Terrenos y Facilidades de la Estación Naval Roosevelt Roads (Ley Núm. 508 de 2004). Luego se determinó la viabilidad de la política sobre *SEZs* mediante un análisis FODA considerando la ubicación estratégica, la política pública, el tipo de *SEZ* y su infraestructura, sostenibilidad financiera, y ambiente político, como los criterios a evaluarse. Finalmente, se determinó que un *SEZ* como herramienta de desarrollo económico, social, regional y sostenible es viable para el redesarrollo de la base y la zona Este de Puerto Rico. Lo anterior siempre y cuando el gobierno logre articular la Ley de *SEZ* acogiendo las recomendaciones esbozadas en este trabajo, realice la gestión pública de manera responsable y en consonancia con los valores de la administración pública, y los empleados públicos posean la voluntad para realizar sus tareas de manera ética y responsable.

Referencias

- Akinci, G., & Crittle, J. (2008). *Special economic zone: performance, lessons learned, and implication for zone development* (No. 45869, pp. 1-83). The World Bank.
- Alexianu, M., Saab, M., Teachout, M., & Khandawal, A. (2019). *Doing Special Economic Zones Right: A Policy Framework*. International Growth Centre.
- ARLRR. (2014). Plan Maestro para los terrenos de la Antigua Base Naval Roosevelt Roads. rooseveltroads.pr. Recuperado de <http://www.rooseveltroads.pr.gov/rfp/Documents/RFP%202014-03%20APPENDIX%204%20ZONING.pdf>
- Ashley, A. J., & Touchton, M. (2016). Reconceiving military base redevelopment: Land use on mothballed US bases. *Urban Affairs Review*, 52(3), 391-420.
- Asian Development Bank. (2015). *Asian economic integration report 2015: How can special economic zones catalyze economic development?* Asian Development Bank.
- Brussevich, M. (2020). The Socio-Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Cambodia.
- Cabán, P. (2018). PROMESA, Puerto Rico and the American empire. *Latino studies*, 16(2), 161-184.
- Código de Incentivos de Puerto Rico. Ley Núm. 60 del 1 de julio de 2019.
- de Durand, E., T. & de León, S. P. P. (2013). Una nueva Gobernanza para Puerto Rico. Centro de Gobernanza Pública y Corporativa. Universidad del Turabo.
- de Durand, E., T. (16 de julio de 2019). Ingovernabilidad y corrupción. *El Vocero*. Retirado de https://www.elvocero.com/opinion/ingovernabilidad-y-corrupci-n/article_1eaf5666-a779-11e9-996c-93df6bbce370.html

de Durand, E., T. (12 de noviembre de 2019). Voluntad política y buena gobernanza para atacar la corrupción. *El Vocero*. Recuperado de <https://www.elvocero.com/opinion/voluntad-pol-tica-y- buena-gobernanza-para-atacar-la-corrupción/article 4f6d 0434-04f2-11ea-bd26-c3ab73049ea0 .html>

DTI. (2012). Policy on the Development of Special Economic Zones in South Africa: Draft. Recuperado de https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/34968gen45.pdf

DTRH. (2021). *Estadísticas de Desempleo por Municipios Febrero 2021*. estadísticas.pr. Recuperado de https://estadisticas.pr/files/inventario/desempleo_ por_ municipio/2021-04-15/DTRH_LAUS_202102.pdf

EY's Attractiveness Surveys. (2017). Investors Vote “Remain” in Europe. Recuperado de https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/attractiveness/ey-european-attractiveness-survey-may-2017.pdf?download.

Farole, T. and G. Akinci (2011). *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, Washington, D.C.: The World Bank.

Frick, S. A., Rodríguez-Pose, A., & Wong, M. D. (2019). Toward economically dynamic special economic zones in emerging countries. *Economic geography*, 95(1), 30-64.

Gómez, F. y Molina, E. (2018). Zonas económicas especiales y su impacto sobre el desarrollo económico regional. *Problemas del Desarrollo*, 193(49), 11-32.

Gómez, G. E. C., & Nava, R. M. M. (2018). Descripción de las Teorías del Desarrollo Económico y Desigualdad. *Revista Tiempo Económico*.

IEPR. (2020). *Seis Municipios con al menos 60% de su población en pobreza [estadística]*. Recuperado de <https://estadisticas.pr/en/media/3393>.

Jiménez, G. (25 de abril de 2019). “Nunca ayudaron”, AMLO confirma desaparición de Zonas Económicas Especiales. El Sol de México. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/amlo-confirma-desaparición-de-zonas-económicas-especiales-3368913.html>

Kumar, D. (2008). *SEZs In India: Concept, Objectives and Strategies*. (Unpublished dissertation). Purdue University, West Lafayette, IN: Global Trade Analysis Project (GTAP). Retrieved from https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=2888

Ley de la Autoridad para el Redesarrollo de los Terrenos y Facilidades de la Estación Naval Roosevelt Roads. Ley Núm. 508 de 29 de septiembre de 2004.

Ley del Distrito de Convenciones de Puerto Rico. Ley Núm. 351 de 2 de septiembre del 2000.

Moberg, L. (2014). The political economy of special economic zones. *Forthcoming in The Journal of Institutional Economics*.

Narula, R., & Zhan, J. (2019). Using special economic zones to facilitate development: policy implications. *Transnational Corporations Journal*, 26 (2).

ONU. (s.f.). Objetivos y metas de desarrollo sostenible [información en la página]. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>.

OECD. (2009). Towards best practice guidelines for the development of economic zones.

MENA-OECD Investment Programme. Recuperado de

<https://www.oecd.org/mena/competitiveness/44866585.pdf>

OIT. (s.f.). Desarrollo Económico y Social [información en la página]. Recuperado de <https://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/lang--es/index.htm>.

ONU. (s.f.) Objetivos de Desarrollo Sostenible [información en la página]. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>.

Pakdeenurit, P., Suthikarnnarunai, N., Rattanawong, W. (2014). Special Economic Zone: Facts, roles, and opportunities of investment. *Lecture Notes in Engineering and Computer Science in 2210*.

Partido Nuevo Progresista. (2020). *Puerto Rico Promete: Plan de Gobierno 2020*. p.74.

Quintero-González, J. R. (2019). Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible (DOTS). Una perspectiva para Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, 29(3), 59-68.

Ramos, D. (2020). *Roosevelt Roads: A Timeline of Failed Projects in Eastern Puerto Rico*. Recuperado de <https://www.radicalhistoryreview.org/abusablepast/roosevelt-roads-a-timeline-of-failed-projects-in-eastern-puerto-rico/>.

Ślusarczyk, B. & Grondys, K. (2018). The concept of sustainable development in the functioning of municipalities belonging to special economic zones in Poland. *Sustainability*, 10(7), 2169.

UNCTAD. (2013). *World Investment Prospects Survey 2013-2015*. Nations Conference on Trade and Development. United Nations Publication.

UNCTAD. (2019). *World Investment Report 2019: Special Economic Zones*, New York: United Nations Conference on Trade and Development.

Vats, A., DeClerq, M., Clements, S., and Chen, X. (2018). “Special Economic Zones as a Tool for Economic Development”. Oliver Wyman.

- Warr, P. G. (1989). Export processing zones: The economics of enclave manufacturing. *The World Bank Research Observer*, 4(1), 65-88.
- Zeng, D. Z. (2010). Building Engines for Growth and Competitiveness in China: Experience with Special Economic Zones & Industrial Clusters, Washington DC: World Bank.
- Zeng, D. Z. (2016). Special economic zones: Lessons from the global experience. *PEDL synthesis paper series, 1*, 1-9.
- Zorrilla Arena, S. (2006). Diccionario de Economía (tercera edición). México: Limusa.