

Zonas francas

Carlos A. Andía Alarcón

BOLIVIA

INTRODUCCIÓN

El Comercio Internacional entendido como el intercambio de bienes y servicios, flujo de capital y otros factores, ha evolucionado de manera muy acelerada en las últimas décadas, en línea con el fenómeno de la globalización y los procesos de integración regionales.

Es indudable que se debe dejar establecido de manera muy clara el rol del Estado y su interacción con el sector privado, para una comprensión integral de los fenómenos en aspecto comercial que se presentaron los últimos años.

La Política Económica, y en particular la Política Comercial responden a los objetivos que tenga el Estado y a un modelo de desarrollo y de distribución del ingreso, que tiene su incidencia en las operaciones de comercio exterior.

Dependiendo justamente del modelo de acumulación; se plantean políticas comerciales que tengan un alto componente de proteccionismo, vía el arancel u otras herramientas de política tributaria, y en su caso, políticas que alienten el libre cambio con un modelo de desarrollo hacia afuera que priorice el intercambio de bienes y servicios con el resto del Mundo.

En el último siglo, el debate se ha centrado en el proteccionismo y el libre cambio, y estas dos alternativas de política comercial se han reflejado en los ciclos que presenta la economía capitalista. Es importante considerar que independientemente del modelo económico, las asimetrías entre los países de mayor desarrollo y los de menor desarrollo se han mantenido, generando un escenario asimétrico que ha tenido consecuencias afectando la estructura del aparato productivo y el potencial exportador de los países menos desarrollados.

El especialista en economía del desarrollo Ha Joon Chang, manifiesta en sus aportes académicos que los países más desarrollados usaron intensivamente políticas proteccionistas y la intervención activa del Estado para regular la economía, logrando de esta manera una importante acumulación de capital. Ahora esos mismos países, exigen que los países más pobres establezcan modelos de libre comercio, con una intervención mínima del Estado en la regulación de la economía.

El fenómeno de la globalización en la década de los 90, fue el escenario para casi todos los países del Mundo en su relación económica, comercial y financiera con el Resto del Mundo. Los estudiosos de la materia encontraron una correlación entre el fenómeno de la globalización y la liberalización en la política comercial de los países. Parecía que ambos fenómenos estaban correlacionados, estableciendo lineamientos para el accionar del Estado principalmente en procesos regulatorios.

En la región de América Latina, desde la década del 50, tuvo una incidencia importante el modelo de sustitución de importaciones, que pretendía a través de la protección vía arancel, generar una industria nacional.

Por diferentes motivos, relacionados a la productividad y a la eficiencia, este paradigma no alcanzó sus objetivos. La década del 90 marcó un punto de inflexión para encarar procesos de liberalización en las operaciones de comercio exterior. La mayoría de los países de la Región ejecutaron reformas tributarias y arancelarias que prácticamente dejaron de lado la política comercial proteccionista. Se consideró agotada la sustitución de importaciones en América Latina y los países debieron adoptar otras políticas relacionadas con la tendencia internacional, además que se requería generar más divisas para cubrir las necesidades de importación. En consecuencia se enunció una nueva estrategia para disminuir el sesgo anti exportador que generó el modelo de sustitución de importaciones, la nueva estrategia estaba basada en la inserción en los mercados internacionales, y consideraba la apertura económica unilateral, la intención de ingresar a un sistema multilateral de comercio, además de un reforzamiento a los procesos de integración regional.

Sin embargo un elemento que tenía un mayor peso específico fue el establecimiento de políticas de atracción de inversión extranjera directa, como un elemento clave que permitiría encarar procesos de industrialización en base a lo que sucedía en los mercados internacionales y de acuerdo a las tendencias que se presentaban en el sector real y en el sector financiero de la economía.

La tendencia que se consolidó en los países en desarrollo estaba enfocada a disminuir el sesgo anti exportador y buscar una inserción en la economía internacional y la atracción de inversión extranjera directa. Ambos procesos tenían una estrecha relación con la creación de Zonas de Procesamiento de Exportaciones, que pudieran generar conglomerados industriales o aglomerados de organizaciones empresariales que concibieran el proceso productivo en un determinado lugar, para proceder posteriormente con la exportación. Estos conglomerados industriales consideraban la atracción de inversiones además de tecnología y sistemas gerenciales.

El contexto mencionado anteriormente, generó el escenario correspondiente para la implementación de Zonas Francas en diferentes países del Mundo, concebidas como zonas libres que en sus diferentes especies o denominaciones tienen un aspecto común; zonas geográficas determinadas que están consideradas fuera del territorio aduanero de un país, y por este motivo permiten la importación y exportación de mercancías en forma libre de aranceles y cualquier otro derecho de importación o exportación.

Es importante que realicemos un análisis descriptivo y crítico de las Zonas Francas en sus diferentes aristas. Este trabajo pretende analizar un Marco Teórico para las Zonas Francas, además de un análisis costo – beneficio y de logro de bienestar a través de las diferentes formas en las que se pueden presentar las Zonas Francas. Debemos reconocer que las Zonas de Procesamiento de Exportaciones se han convertido en una herramienta de política comercial, sin desmerecer las Zonas Francas Comerciales y otras formas de esta modalidad de intercambio comercial.

Se realizará también un análisis de las diferentes experiencias en la Región considerando el tipo de actividad económica, comercialización o procesamiento, además de considerar las zonas francas por sector económico; mercancías o servicios, por destino de la producción; mercado interno o externo y por el alcance de sus actividades; generales o sub zonas.

Consideraremos un análisis de las Zonas Francas en Bolivia de acuerdo a los objetivos que se han establecido en la Política Comercial en el país según el Modelo de Desarrollo vigente.

En las conclusiones se prestará especial atención al costo – beneficio que generan o han generado las Zonas Francas, tomando en cuenta diferentes aspectos de desarrollo económico y social, además de creación y sostenibilidad de empleo para los habitantes de las regiones donde se desarrollan las Zonas Francas.

DESARROLLO

Debemos partir del principio de que el concepto de Zonas Francas no es de creación contemporánea, ya que en las diferentes etapas del desarrollo económico se presentaron, desde los fenicios hasta la actualidad. Ni podemos dejar de mencionar que las Zonas Francas aparecieron en puntos estratégicos en las rutas de comercio, desarrollándose

en ellas actividades de transbordo y re exportación de mercancías. Su principal actividad estaba enfocada a salvar un problema netamente geográfico en las operaciones comerciales. Con los avances tecnológicos en el transporte y las comunicaciones, las Zonas Francas se redireccionaron a lo económico y lo comercial, apuntando a la generación de ingresos de divisas y la creación de empleos, además de otras actividades para la inserción de un país en la economía internacional.

En ese sentido, los Estados establecieron líneas y políticas respecto al comercio internacional, para ese efecto se concibió de manera teórica a las Zonas Francas con los objetivos de “atraer inversiones de capital, crear más fuentes de trabajo, generar nuevos ingresos de divisas, promover la transferencia de tecnología, crear polos de desarrollo en determinados territorios, mejorar el nivel de la mano de obra local concentración de la oferta exportable y mejoramiento de su promoción, aumento de la utilización de bienes y servicios locales”.

Considerando que América del Sur está compuesta principalmente por países de menor desarrollo relativo, el instrumento de las zonas francas tienen especial importancia para la atracción de inversión y como polos de desarrollo comercial.

Diferentes autores conciben a una Zona Franca como “Una fracción de territorio ubicada bajo la soberanía de un Estado con un régimen aduanero constituido por los tradicionales tributos a la entrada y salida de mercadería, la que efectivamente es dejada afuera de las fronteras aduaneras de ese Estado. Lo esencial del territorio o zona franca es que las mercancías no estarán sujetas al régimen general de formalidades y tributación aduanera aplicable al conjunto del territorio”.

También se considera a la Zona Franca, como el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales bajo una normativa especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. Las mercancías ingresadas en estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de las importaciones y exportaciones.

Por otro lado la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) considera una Zona Franca como “Una zona relativamente pequeña de un país, separada geográficamente, cuyo objetivo es atraer industrias orientadas a la exportación, ofreciéndoles unas condiciones de inversión y comerciales particularmente favorables en comparación con el resto del país en cuestión. Concretamente las Zonas Francas industriales aseguran la importación de materiales e insumos a ser usados en la producción de bienes de exportación exentos de pago de derechos de aduana”..

Es importante efectuar un análisis comparativo de las diferentes definiciones ya que en base a estos conceptos se podrá enunciar un modelo teórico que explique la esencia de las Zonas Francas y su impacto en la economía de un país, considerando la Política Económica vigente y las perspectivas de inserción en la economía internacional.

El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), ha desarrollado una serie de conceptos y enunciados desde diferentes perspectivas para el análisis de las zonas francas entendidas también como Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPE).

La ZPE son zonas industriales que disfrutan de incentivos especiales tales como exenciones fiscales y arancelarias, que se aplican a las empresas establecidas en la ZPE, con el objetivo de que los bienes procesados en estas zonas se destinen en su mayor parte o totalidad a satisfacer la demanda de los mercados externos.

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) considera una Zona Franca como “una parte del territorio de una Parte Contratante en el que las mercancías introducidas se consideraran como si no estuviesen dentro del territorio aduanero en lo que respecta a los derechos y los impuestos a la importación”.

En la mayoría de las definiciones podemos evidenciar una coincidencia respecto a un régimen aduanero de exención, exenciones tributarias y la posibilidad de atraer inversión directa extranjera con la consiguiente generación de empleo.

En conclusión una Zona Franca es un territorio o área geográfica que un país designa para la instalación de empresas extranjeras o nacionales, públicas o privadas, con el fin de aumentar el potencial económico y generar más empleos.

Se ha desarrollado una clasificación del tipo de Zona Franca en función a las actividades que desarrollan o pretenden desarrollar. Se podría partir de la siguiente clasificación:

- **Zona Franca de Almacenaje:** la mercancía es almacenada por un tiempo determinada hasta que sea importada o exportada nuevamente a otros destinos finales. El almacenaje se realiza en depósitos que precautelen la calidad y cantidad de la mercancía que originalmente se recibió.
- **Zona Franca Comercial:** se trata de un depósito donde ingresa la mercancía para que pueda ser comercializada, utilizada o consumida.
- **Zona Franca Industrial:** el objetivo de este tipo de zona franca es la instalación de grandes industrias para la transformación de materias primas para luego ser exportadas al resto del mundo.
- **Zona Franca Industrial de Bienes y Servicios:** la actividad principal es promover y desarrollar los procesos de industrialización de bienes y la prestación de servicios (call centers).

Complementando lo anterior podemos afirmar que las Zonas Libres o las Zonas Francas en sus diferentes especies y denominaciones tienen una raíz común: todas ellas son zonas geográficas determinadas que se consideran fuera del territorio aduanero y que permiten la importación y exportación de mercancías libre de aranceles y otros derechos.

Se puede hacer una clasificación funcional de la siguiente manera:

- **Tipo de actividad económica: comercialización o procedimiento.** Algunas Zonas Francas se especializan en la comercialización de mercancías o servicios, en algunos casos se puede conseguir una subespecialización en el tipo de mercancías o servicios a comercializarse. Las labores de comercialización pueden abarcar actividades como almacenamiento, empaquetado, etiquetado, limpieza, mezcla, reacondicionamiento para el transporte o procesamiento.

Las Zonas de Procesamiento de Exportaciones o Zonas Francas Industriales permiten que las mercancías puedan ser sometidas a procesos industriales de transformación mediante el uso de insumos importados y/o nacionales. Esta división es importante para determinar las condiciones y tipo de controles que se emplean en la eventualidad que los bienes o servicios producidos en la Zona Franca Industrial, sean posteriormente ingresados al territorio aduanero del país donde se encuentra la Zona Franca Industrial.

Quando se desarrolla un proceso de transformación industrial, se debe considerar un mayor control que garanticen el ingreso de la mercancía al territorio aduanero del país, para prevenir que la industria del país no sea afectada en forma adversa por las ventajas de las empresas establecidas en la Zona Franca. La internación de mercancías o servicios al mercado nacional producidos en una Zona Franca está sujeta al pago de aranceles y otros impuestos de importación.

- **Por sector económico: mercancías o servicios.** Esta división condiciona el tipo de Zona Franca. Una Zona Franca dedicada al sector servicios requiere un diseño especial, ya que la intangibilidad de los servicios no se presta al tipo de controles aduaneros que se usan en el comercio de mercancías. La Zona Franca de servicios pueden considerar al turismo, servicios financieros, aseguradoras, etc.
- **Por destino de la producción: mercado interno o externo.** Esta división es muy importante para entender en toda su magnitud la localización geográfica, las condiciones e instrumentos de control que se pueden usar en la Zona Franca. Cuando la Zona Franca está orientada al mercado de exportación exclusivamente se debe brindar facilidades aduaneras, tributarias, fiscales y de infraestructura adecuadas para llevar adelante el proceso de exportación. En países que cuentan con un mercado, las Zonas Francas deben estar diseñadas para funcionar como plataformas de comercialización y procesamiento de mercancías destinadas al mercado interno.

- **Por alcance de sus actividades: generales o sub zonas.** En los últimos años se ha observado legislaciones que contemplan el establecimiento de Zonas Francas generales en parques industriales en los que se desempeñan varias empresas, así como la posibilidad de autorizar que empresas individuales geográficamente separadas del parque industrial, puedan beneficiarse del estatus de empresa bajo zona libre, como sub zonas auspiciadas por la Zona Franca “madre”. Esto obedece a razones físicas, ya que cierto tipo de empresas en particular ensambladoras de vehículos normalmente no pueden establecerse físicamente en los enclaves geográficamente delimitados por la Zona Franca. Las legislaciones en los diferentes países tienden a establecer esta flexibilidad, en función a las nuevas tecnologías de información que facilitan el control e intercambio de datos entre dos puntos remotos. Posiblemente esta flexibilidad sea más adecuada a países de mayor desarrollo, considerando las dificultades que se presentan en los controles aduaneros.

Es importante considerar que el régimen de Zonas Francas parecería demostrar una dinámica especial que facilita la atracción de inversiones y el desarrollo del potencial exportador. En lo referente al impacto de las Zonas Francas en las economías nacionales, se ha encontrado indicios positivos interesantes si el régimen está bien diseñado, y ofrece servicios de alto valor agregado a las empresas cuando tienen bajo control externalidades que podrían presentarse eventualmente sobretodo de tipo ambiental y laboral. En base al anterior concepto se puede inferir que las Zonas Francas tienen una alta probabilidad de constituir una política pública exitosa.

Con el objetivo de analizar un Marco Teórico para comprender el funcionamiento y el aporte de las Zonas Francas a las economías de los países, se desarrollará un análisis en varias dimensiones teóricas. Muchas fuerzas externas han modificado el régimen de Zonas Francas en las últimas tres décadas. El régimen que está vigente en la actualidad muestra una tendencia clara a la eliminación de los subsidios que distorsionan los flujos de comercio mundial, además de superar el carácter de enclave respecto al resto de la economía nacional. También se percibe una diversificación en la producción de las Zonas de Procesamiento de Exportaciones, ya que se ha incrementado la exportación de servicios, como un resultado de las tendencias de tercerización que se han presentado en las diferentes regiones. Es indispensable considerar que la sostenibilidad de las Zonas Francas está en función de su flexibilidad y adaptabilidad. Desde un punto de vista más abstracto, la principal ventaja actual de las Zonas Francas está en el potencial para generar economías de aglomeración. El fenómeno de la globalización plantea un proceso de inserción de los países en la economía internacional tiene a las Zonas Francas como un elemento trascendental, sin dejar de lado los esfuerzos para promover la competitividad sistémica de los países.

Por otro lado las Zonas Francas son concebidas como espacios que reducen la distancia económica de los países, siempre en la medida que su diseño resuelva problemas logísticos y reduzca los costos de transacción propios de la economía doméstica. En países de menor desarrollo relativo como Bolivia, los costos de transacción son altos por limitaciones de comunicación ya que el enclaustramiento marítimo tiene una importante influencia en la elevación de los costos de transacción, en ese sentido las Zonas Francas tienen un rol importante para equilibrar los costos de transacción y generar condiciones que mejoren la productividad y competitividad del país en el proceso de inserción comercial. Por otro lado la estructura productiva de un país y su potencial exportador constituyen la base fundamental del éxito o fracaso de una Zona Franca. Es lógico que se busque diseñar políticas comerciales con regímenes de Zonas Francas ajustados al potencial productivo y exportador de un país.

Una ventaja que se ha comprobado con la experiencia, es que el régimen de Zonas Francas es flexible y adaptable, por ese motivo se han diseñado en varios países, Zonas Francas Agrícolas que incluyen servicios de investigación, tramitación aduanera, cadena de frío, asesoría sobre los requisitos sanitarios y de calidad, para inspección sanitaria, servicios de etiquetado y de códigos de barra además de servicios financieros especializados. Por las características propias del sector agrícola el diseño de una Zona Franca Agrícola es difícil y complejo. Su ubicación y clientes meta deben estar cuidadosamente seleccionados; las condiciones de acceso a los mercados externos deben ser estables, los ríos sanitarios deben estar bajo control, la administración debe ser eficiente y la infraestructura física de riego y frigorífica

debe ser de alta calidad. El objetivo es armonizar de manera efectiva y eficiente la relación del sector agrícola con los mercados de exportación.

Para poder considerar un modelo teórico se ratifica que las economías de aglomeración son el eje principal del paradigma moderno de las Zonas Francas y se manifiestan en la posibilidad de articular mejores respuestas de logística y de entrenamiento laboral.

El régimen de Zona Franca debe complementarse con infraestructura para la tecnología de información y las comunicaciones, capacitación laboral, promoción de la investigación y desarrollo además de un marco legal que atiendan las necesidades específicas del sector servicios.

MARCO TEÓRICO

Se parte de la premisa de teorías que analizan la relación entre las Zonas de Procesamiento de Exportaciones (Zona Franca Industrial) y el bienestar de la economía receptora (modelos de la economía neoclásica, nuevas teorías del crecimiento y el comercio internacional, y enfoques de costo-beneficio).

Las Zonas de Procesamiento de Exportación se pueden definir como un área especial dentro del territorio de una Estado - Nación en la cual rige una regulación económica distinta al resto del país.

Es usual que la administración de una Zona Franca está a cargo del sector privado, y el Estado además de garantizar la normativa diferenciada puede ejecutar inversiones directas o complementarias relacionadas con la actividad de la zona de procesamiento industrial. En este caso se puede afirmar que el objetivo más evidente y directo de la Zona Franca Industrial, es el mejoramiento del perfil de inserción internacional de los países. Esta modalidad de producción contribuye directamente a un mejor desempeño del sector externo, al promover las exportaciones y estimular el ingreso de inversión extranjera directa (IED) además de un impacto macroeconómico que puede acelerar el crecimiento del producto y del empleo que aumentarían la inversión y la disponibilidad de divisas. Como una estrategia productiva, las Zonas de Procesamiento de Exportaciones pueden ser parte de una serie de instrumentos que eleven la capacidad productiva e innovadora de la economía. Las ZPE mediante diferentes incentivos buscan motivar a las empresas para que se instalen en la Zona Franca, mediante la exención de pago de aranceles a la importación y exportación de mercancías. En algunas Zonas Francas se otorgan incentivos adicionales como exenciones en el pago de impuestos internos, facilidades para la repatriación de capitales, subsidio a las inversiones en infraestructura o a ciertos insumos como la energía y otro tipo de incentivos.

Debemos reconocer que las Zonas de Procesamiento de Exportaciones son un instrumento de política comercial orientada al crecimiento a través del estímulo a las exportaciones y a la Inversión Directa Extranjera. Los sistemas de admisión temporal de mercancías son otro tipo de mecanismos que permiten eximir de los derechos aduaneros a los bienes internados para su procesamiento interno, entre los que se puede mencionar el sistema de admisión en un depósito aduanero (maquila), el procesamiento activo, la devolución de derechos (draw – back), y otros similares. La característica principal de la Zona de Procesamiento de Exportaciones es la particularidad del espacio geográfico delimitado, en el que impera una regulación diferenciada, así como la existencia de otras ventajas para la actividad económica (subsídios, infraestructura, etc.).

Debemos reconocer que no existe una teoría específica u orgánica que estudie el comportamiento de las Zonas de Procesamiento de Exportación, sin embargo se puede identificar tres grandes corrientes de análisis para el examen teórico.

El **primer marco teórico** inicial se refiere a la vinculación de las Zonas de Procesamiento de Exportaciones con el bienestar de la economía. En este sentido se puede considerar a los modelos de comercio internacional de raíz neoclásica con un énfasis en las ventajas de especialización, concluyendo que el libre comercio impacta positivamente en el bienestar de la economía de los países en cuestión.

Un segundo enfoque toma en cuenta las nuevas teorías del crecimiento y el comercio internacional, que aborda aspectos más complejos del fenómeno de intercambio comercial entre países, y pone énfasis en ciertas interacciones dinámicas.

La tercera aproximación se refiere al costo – beneficio, tratando de determinar los efectos sobre el bienestar de la operación de una Zona de Promoción de Exportaciones, en base a un análisis de las inversiones ejecutadas. El concepto de bienestar no es homogéneo entre los distintos enfoques.

El **segundo marco teórico** considera a la Zona de Procesamiento de Exportaciones como un espacio diferenciado de incentivos respecto al resto del territorio, cuyo objetivo es la atracción de inversiones y la instalación de empresas. Este fenómeno puede ser analizado dentro de las teorías de la Inversión Directa Extranjera y las empresas multinacionales. También se trata de establecer las motivaciones de las empresas para establecerse en la Zona de Procesamiento de Exportaciones, así como las acciones del Estado de la economía receptora para la maximización de los beneficios y la minimización de los costos.

Un **tercer lineamiento teórico** se circunscribe dentro de los modelos gravitacionales del comercio internacional, ubicando a las Zonas de Procesamiento de Exportaciones como un factor para la facilitación de los flujos de intercambio comercial, reduciendo la distancia económica entre los países. En este lineamiento teórico se analiza los determinantes que deben ser tomados en cuenta en el diseño de políticas para la inserción internacional.

Como se mencionó anteriormente, la primera línea teórica está enfocada al bienestar en la economía receptora de la Zona de Procesamiento de Exportaciones. La Teoría Neoclásica del comercio internacional relaciona el bienestar de la economía con incremento en el ingreso nacional, este incremento se debe a una mejora en la especialización de la producción y el comercio entre los países. Según este enfoque, el comercio entre países se genera debido a las diferencias internacionales en los precios relativos de los bienes, los cuales se explican a través de los conceptos fundamentales: la dotación factorial relativa y la intensidad relativa en la utilización de los factores de producción.

La especialización permite ampliar las posibilidades de consumo incluso accediendo a canastas de bienes no disponibles en condiciones de autarquía, situación que incrementa el bienestar de las economías en cuestión. En este sentido el economista Hamada, desarrolló un modelo de análisis teórico respecto a la instalación de Zonas de Procesamiento de Exportaciones en el Asia. El punto principal en la evaluación fue determinar el nivel o la mejora en el bienestar al asignar factores trabajo y capital en las Zonas Francas Industriales.

Un aspecto muy relevante en la instalación de las Zonas Francas industriales, tiene que ver con el desarrollo dinámico de factores escasos o inexistentes antes de su instalación en la economía del país. Según el enfoque teórico del incremento del bienestar en la economía receptora, se genera un escenario adecuado para que el desempeño de la Zona Franca Industrial genere aspectos determinantes en el desarrollo económico que el enclave puede proyectar al resto de la economía. Si con los procesos de innovación que deberían presentarse en la Zona Franca se producen nuevos productos, es posible que aumente el comercio entre los países. La ventaja de la inserción internacional de un país puede estar relacionada con la capacidad de sostener dinámicamente ventajas con su capacidad de innovación.

La conclusión a la que llega Hamada, es que después del establecimiento de la Zona Franca Industrial, suponiendo perfecta movilidad de factores entre la Zona Franca y el resto de la economía doméstica, a la vez que se concede a los factores consumir solo en el lugar donde se generan sus ingresos, el movimiento de factores permitiría a la economía doméstica así como a la Zona Franca, alcanzar el equilibrio de autosuficiencia sin comercio entre ambas zonas.

Se evidencia que la operación de una Zona de Procesamiento de Exportaciones en un determinado momento generará un incremento en el ingreso a través del movimiento de factores y de bienes y servicios. La correspondiente mejora en el ingreso repercutirá en el bienestar del país mediante el intercambio dinámico de bienes y servicios con otros países.

Las nuevas teorías del crecimiento económico y el comercio internacional. En este enfoque se considera que la estructura de enclave y el tipo de procesos de producción en las Zonas Francas Industriales, ha asumido que las posibles transferencias de tecnología desde la Zona Franca al resto de la economía y las externalidades asociadas, tienen un

orden menor de importancia. Se valora la capacidad de innovación tecnológica y la posibilidad de aprovechar distintos tipos de externalidades como un soporte de un mayor crecimiento de la economía y por tanto de su bienestar.

El desarrollo teórico de las Zonas de Procesamiento de Exportaciones considera la existencia de competencia imperfecta, economías de escala, costos de transporte, barreras al comercio, diferenciación de productos, demora en la difusión de tecnología, etc. Para explicar este desarrollo de las Zonas de Procesamiento de Exportaciones es importante un análisis basado en los retornos crecientes dinámicos y las economías de escala externas.

El concepto de retornos crecientes dinámicos se refiere a la reducción del costo medio a medida que aumenta la producción acumulada en el tiempo, es decir la experiencia obtenida en la operación de un sector y de una empresa. En esta situación es posible la especialización de ciertos países en determinadas actividades que no responda a su ventaja comparativa en el sentido neoclásico. Se determina la eficiencia en producir un bien, solamente porque empezaron a fabricarlo antes que otros países, que no logran participar efectivamente en el mercado internacional por no contar con una experiencia acumulada suficiente.

En lo referente a las economías de escala, los incrementos en la cantidad producida se traducen en una baja del costo unitario del bien, es decir cuanto mayor es el volumen de producción mayor será la eficiencia. Las economías de escala externas se relacionan generalmente con la concentración geográfica de la producción de la que derivan externalidades positivas llamada economías de aglomeración. Esta situación se destaca en la localización de las empresas cerca de sus competidores, favoreciendo el desarrollo de redes de proveedores especializados que permiten acceder a insumos y servicios de mejor calidad y a menor precio. Un mercado de trabajo con calificaciones adecuadas para la industria y la obtención de externalidades tecnológicas como la transferencia formal e informal de conocimiento entre empresas.

Las ventajas de la aglomeración o conglomerado de empresas han sido analizados por diferentes autores, entre los que se destacan las denominaciones de distritos industriales, los clusters de innovación, los bloques de desarrollo, y los polos de desarrollo y crecimiento.

Se ha incorporado en este marco teórico la nueva Teoría del Crecimiento Económico en el análisis de las Zonas Francas Industriales. Esta teoría comprende los efectos derrame y demostración, como la adopción de pautas de consumo de economías del Resto del Mundo. Se sostiene también que la economía no dispone plenamente de capacidades y recursos técnicos, de marketing y gestión, y del acceso a canales internacionales de distribución para insertarse exitosamente en los mercados mundiales. Parte del principio de que la dotación tecnológica de los países difiere notablemente, y las economías menos desarrolladas pueden beneficiarse de la operación de una Zona De Procesamiento de Exportaciones. La Inversión Extranjera Directa puede jugar un rol importante no solo en la incorporación de capital, sino también en la transferencia de experiencia y habilidad para producir enfocados a los mercados de exportación. Sin embargo es importante tomar en cuenta que no necesariamente las Zonas Industriales alcanzaran sus objetivos. La mala utilización de los incentivos impositivos, una localización equivocada, la carencia de mano de obra especializada, recursos o infraestructura clave, atentaran al éxito de una Zona Franca Industrial.

El Análisis Costo – Beneficio. Esta corriente trata a una Zona Franca como un proyecto de inversión que requiere el cálculo del valor presente del flujo de ingresos y costos de su instalación desde el punto de vista social. Se han realizado diferentes análisis, estableciendo que la característica de enclave de una Zona Franca Industrial genera limitados eslabonamientos hacia atrás, cuando las ventas de la Zona Franca a la economía doméstica están prohibidas. En ese caso parecería que las transacciones en la compra de insumos de la economía doméstica es muy limitada dado el perfil productivo de la economía y las perspectivas de producción de bienes industriales con alto grado de diferenciación en el enclave de la Zona Franca Industrial. Por otro lado, se puede afirmar que los flujos comerciales y financieros de la Zona Franca con el Resto del Mundo, son irrelevantes para el bienestar del país receptor, porque sólo involucran al enclave y no al resto de la economía (excepto cuando se presenta un impuesto que grava esos flujos).

La situación que genera un impacto sobre el bienestar del país es el flujo comercial que se produce entre el enclave y la economía receptora, la cual puede proveer a la Zona Franca Industrial de capital, infraestructura, trabajo, servicios

públicos y algunos insumos. La economía receptora recibe de la Zona Franca remuneraciones por los factores, pagos por tarifas de electricidad, impuestos, capacitación para los trabajadores, etc.

Por otro lado se debe considerar que la atracción y promoción de la Inversión Directa Extranjera es un elemento clave para las Zonas Francas, es importante tomar en cuenta a los factores que motivan a una empresa a instalarse en una Zona Franca. En este acápite tomaremos en cuenta un enfoque que busca explicar las características de la internacionalización de las empresas.

Diferentes investigaciones han generado una corriente conocida como el “paradigma ecléctico”, que establece que la internacionalización está en función a las siguientes ventajas:

Las empresas deben contar con ventajas de propiedad, o aquellos elementos que le den la pauta de que se puede competir exitosamente con otras empresas ya instaladas.

En segundo lugar las empresas evalúan las ventajas de localización que dependen específicamente del lugar donde se ubica la inversión.

Estas ventajas pueden ser de carácter económico (cantidad y calidad de los factores de producción disponibles, costos de transporte y comunicaciones, tamaño del mercado, etc.) y de carácter socio cultural relacionadas con las políticas públicas. En esta situación es que los Gobiernos mediante sus políticas públicas pueden incidir en la decisión de inversión, ya que se puede presentar una serie de diversos incentivos a la inversión en las Zonas Francas Industriales.

También debemos considerar que las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) consideran la próxima finalización del régimen de prórrogas a los subsidios condicionales a la exportación, en ese sentido la efectividad de promoción de las Zonas Francas Industriales ya no dependerá plenamente de la política fiscal, sino de otros elementos como los costos de transporte y logística, la infraestructura la capacidad de llegada a los centros de distribución, el perfil de los proveedores y la calificación de la mano de obra.

La decisión de inversión de las empresas al instalarse en una Zona Franca Industrial, y de las Políticas del Estado para la atracción de inversiones, deben tener en cuenta los objetivos que se encuentran detrás de los distintos tipos de inversión. En función a lo anterior se puede hacer la siguiente clasificación:

Inversión que busca recursos (resource seeking), busca aprovechar factores específicos del país receptor como recursos naturales, y mano de obra barata entre otros.

Inversión que busca mercados, persigue mercados que resultan atractivos por su tamaño, nivel de ingresos de los consumidores, dinamismo del mercado, gustos o alguna otra característica. La existencia de barreras naturales o artificiales al comercio es determinante para este tipo de inversión.

Inversiones que buscan eficiencia, que tienen el objetivo de articular de manera eficiente su actividad a nivel global, localizando en distintos países las diferentes etapas del proceso de producción y comercialización aprovechando las diferencias en los precios de los factores y la diversificación del riesgo.

Inversión en activos estratégicos, las empresas que encaran un proceso de inversión, optan por este tipo de decisiones en la adquisición de activos estratégicos o en la protección de sus ventajas de propiedad.

La anterior clasificación se relaciona con la realidad de los países de menor desarrollo, que optan por la atracción de Inversión Directa Extranjera, como un mecanismo de mejorar el Ingreso Nacional y como una acción para la inserción en la economía internacional.

Finalmente tenemos la **tercera línea teórica** relacionada a la aplicación de los modelos gravitacionales a las Zonas Francas Industriales. Esta concepción permite evaluar las variables que impulsan u obstaculizan el comercio entre países. El modelo gravitacional permite explicar los flujos del comercio internacional mediante tres tipos de variables: aquellas que indican la demanda potencial del país importador, las que representan la oferta potencial del país exportador, y aquellas que ayudan o dificultan el comercio entre países.

Se considera que el volumen de comercio depende positivamente del Producto Interno Bruto de la economía exportadora, y negativamente de la distancia económica entre el mercado de origen y de destino. El modelo puede ser

ampliado para incluir los costos de transporte, el tiempo y otras variables, como también la similitud entre países en relación al lenguaje y a aspectos culturales. El modelo gravitacional concluye que las economías pequeñas tienen una menor probabilidad de exportar. No solo la escala de la economía sino también el costo del tiempo, la infraestructura y la distancia relativa, suelen ser variables relevantes para explicar el volumen de comercio entre los países.

En la parte concluyente el Modelo Gravitacional muestra una relación positiva entre el tamaño de la economía y las exportaciones efectivas, por este motivo las Zonas Francas Industriales que buscan aumentar las exportaciones pueden tener un mayor impacto en las economías pequeñas respecto a las economías de mayor tamaño. Se evidencia una relación negativa entre los costos de transacción (servicios de logística, procedimientos aduaneros, costos de transporte y del tiempo entre otros) y la evolución de las exportaciones.

La deficiencia en los servicios logísticos puede constituirse en una barrera para el comercio internacional. Los servicios logísticos son tan importantes como los procedimientos aduaneros, pueden influir al ingreso exitoso de las empresas a la economía internacional. Las Zonas Francas Industriales orientadas al mercado internacional pueden tener un impacto importante en la mejora de la logística y de los procedimientos en el objetivo de incrementar las exportaciones con el correspondiente impacto en el desempeño de la economía.

A manera de conclusión del Marco Teórico, para las Zonas Francas se debe reconocer que el componente principal de los enclaves son las exenciones fiscales, que en la actualidad enfrentan importantes restricciones, se debe planear su reemplazo por nuevas formas de incentivos para la atracción de las inversiones. Se evidencia que la tendencia apunta a generar resultados más allá del incremento de las exportaciones, tales como la diversificación de la producción, el incremento del valor agregado, la transferencia de conocimiento y tecnología, la capacitación de la mano de obra y la preservación del medio ambiente.

En las diferentes aristas del Marco Teórico de las Zonas Francas, se ha evidenciado una evolución desde la mejora del bienestar en la economía derivada del incremento de la Inversión Extranjera Directa, las mayores ventas externas y el levantamiento de las barreras del comercio. En la evolución se incorporó aspectos como los eslabonamientos con la economía doméstica, la transferencia de conocimiento y tecnología y principalmente aspectos ambientales y sociales.

Las Zonas Francas y la Globalización

A pesar que en la última década se han planteado ajustes al fenómeno de la globalización, se debe reconocer que éste se ha constituido en el escenario para el desempeño de los países y las empresas. La globalización ha planteado ciertas condiciones para el desplazamiento libre de los aspectos referidos a: trabajo, capital, tecnología, e ideología. Una de las ideas predominantes y además “interesada” es la presencia de una “nueva economía mundial”, esto último está vinculado a un concepto de un “nuevo capitalismo”, y en base a los precedentes históricos se vislumbra una creciente integración económica.

En los últimos años el comercio mundial ha presentado tasas de crecimiento que han duplicado las tasas de crecimiento de la población, y que los flujos de Inversión Extranjera Directa y las transacciones internacionales de los mercados accionarios han crecido tres y diez veces más rápido que la producción.

Junto con la globalización se ha presentado una fuerte concentración del ingreso tanto a nivel nacional como internacional. Hay una brecha que separa los niveles medios de ingreso de los países desarrollados con respecto a los países en desarrollo. La globalización ha marcado el entorno económico en los últimos 20 años y ha tenido diferentes impactos en las economías de los países de la región.

En primer lugar los países de la región han procedido a un acelerado proceso de integración frecuentemente con altos costos con la economía mundial. En términos generales, las expectativas de obtener mayores niveles de crecimiento, mayores oportunidades de creación de empleos, con la consiguiente reducción de la pobreza.

La mayor integración a la economía mundial se persiguió a través de una rápida liberalización del comercio, las finanzas y los flujos de inversión. La liberalización comercial aseguraría una mejor asignación de recursos de acuerdo a las “ventajas comparativas” generando los ingresos de exportación necesarios para la importación de bienes y servicios claves para garantizar un mayor crecimiento económico.

Por otro lado, la liberalización financiera atraería al capital extranjero en busca de altos rendimientos hacia los países con "escasez de capital", permitiendo a los países invertir en mayor magnitud que el ahorro que generan. Un mayor flujo de Inversión Directa Extranjera, aceleraría el crecimiento no solo complementando los recursos domésticos para la acumulación de capital, sino también a través de la transferencia de tecnologías y de habilidades en la gestión de las organizaciones.

El crecimiento económico mundial tuvo un impacto interesante en los países de América Latina en su acceso a los flujos financieros internacionales. A inicios de la década del 90, se motivó el criterio de que una nueva era de prosperidad se presentaba en la región. Sin embargo las percepciones y la dinámica de la economía mundial y el sistema de relaciones internacionales, cada vez más complejas han tenido el correspondiente deterioro y han impactado negativamente el crecimiento económico y en el nivel de vida de América Latina. En consecuencia los atributos del proceso de globalización empezaron a ser cuestionados.

Después de la experiencia acumulada se evidencia que los complejos fenómenos generados por el proceso de globalización, el desarrollo económico no solo depende de los Estados – nación soberanos, sino del propio proceso y de la aparición cada vez más amplia de procesos de regulación global con una participación activa del Estado. Es decir que el Estado todavía tiene que seguir jugando un rol central en la definición de los patrones de acumulación y en la conducción de los procesos económicos y sociales. Este enfoque es compatible y funcional con la construcción de la "institucionalidad de la globalización". El rol del Estado es también importante en la definición de las formas de regulación bajo nuevas modalidades y otorgando los grados de libertad requeridos a los territorios y espacios sub nacionales.

En ese sentido las Zonas de Procesamiento de Exportaciones o las Zonas Francas Industriales y los acuerdos de integración comerciales de naturaleza regional, han sido las dos herramientas más usadas en los últimos años por varios países en desarrollo, para obtener los beneficios que generaría el proceso de globalización.

En función a lo anterior, se ha acuñado el concepto de "usurpación bifurcada" referida a las funciones del Estado - Nación en relación a ciertos procesos que como resultado de la globalización empezaron a afrontar dificultades, en términos relativos los grados de autonomía que anteriormente disponían los Estados para la definición de sus estrategias y las políticas económicas.

El desarrollo de regulaciones, normas y disciplinas internacionales, y la mayor relación de las economías nacionales con el entorno externo con la preeminencia en algunos casos de las empresas transnacionales en los procesos de inversión han determinado la vigencia del "entorno global" y los compromisos de carácter externo comiencen a tener una influencia decisiva para la definición de políticas en la mayoría de los países. En algunos casos se identificó la usurpación por parte de lo "global", algunas funciones estatales. Por otro lado procesos sub nacionales y la segmentación de la cadena de producción del valor a nivel internacional, han generado cambios tecnológicos y económicos, con cierta autonomía al interior de las naciones.

En ese sentido las Zonas Francas Industriales expresan el proceso de localización que se constituye en un fenómeno complementario a la globalización, en ese sentido y en la visión más ortodoxa, se considera a las Zonas Francas Industriales como las zonas que disfrutaban de incentivos especiales; como exenciones tributarias y arancelares, que son aplicados a las empresas establecidas en estas Zonas con el objetivo de que los bienes procesados se destinen en su mayor parte o en su totalidad a los mercados externos.

Diferentes investigaciones llevadas a cabo para comprender el funcionamiento de las Zonas Francas Industriales además de su estructura han concluido que las empresas que se establecen en estas Zonas Francas se caracterizan por:

- Ensamblar o manufacturar bienes estandarizados que se encuentran en una fase "madura" respecto al ciclo de vida del producto.
- En relación con la anterior afirmación, los productos y procesos tecnológicos son prácticamente idénticos entre todos los competidores, en consecuencia la competencia de costos es muy intensa. Esta situación genera que muchas empresas se desplacen a países con salarios más bajos para mantener sus márgenes de rentabilidad.

- Con la estructura industrial mencionada se presenta pocas perspectivas de configurar eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante con otros sectores productivos del país receptor, antes de realizar nuevas inversiones en la Zona Franca. Las empresas transnacionales que son las que invierten en las zonas enclave, realizan un detallado análisis de los costos de producción y transporte en Zonas Francas Industriales alternativas. Si los costos laborales se incrementan en una Zona Franca Industrial y en otras no, las empresas transnacionales pueden dirigir sus inversiones donde encuentren ventajas en costos comparativos.
- Considerando la estructura de los mercados internacionales, los gobiernos de los países en desarrollo que opten por políticas comerciales para la reducción del sesgo exportador, mediante el mantenimiento y desarrollo de las Zonas Francas, tiene pocas opciones de política comercial en el corto plazo, excepto de ofrecer incentivos muy similares a los que ofrecen otros países en sus Zonas Francas.

En un escenario globalizado con fuerte incidencia de lo transnacional en la perspectiva de las Zonas Francas, y el aspecto sub nacional referido a la localización y a las ventajas geográficas y logísticas que podría generar una Zona Franca, se debe plantear de manera ineludible la contribución de este mecanismo de facilitación comercial y de atracción de inversiones, a las políticas de desarrollo y a la sostenibilidad de las Zonas Francas en los países de menor desarrollo.

En ese sentido, los países de la región deben reconsiderar los patrones y las políticas para la promoción del desarrollo económico y social. Las estrategias identificadas para el problema del desarrollo deben considerar la complementación entre la iniciativa privada y el Estado - Nación, con las otras dimensiones anteriormente mencionadas las estructuras transnacionales (globales) y las estructuras sub nacionales (locales). La globalización y la regionalización marcan de alguna manera la perspectiva en el mediano y largo plazo de las Zonas de Procesamiento de Exportaciones.

La estabilidad macroeconómica es muy importante para la ejecución de las políticas de desarrollo, ya que se garantiza estabilidad de precios, incremento en las tasas de ahorro e inversión y un aumento en las exportaciones relacionadas a la mejora en la productividad y una mejora en la innovación en los procesos productivos. El desarrollo de las Zonas Francas y los procesos de integración económica - comercial en el contexto regional, constituyen elementos centrales en las estrategias de inserción internacional. Para que las Zonas Francas y los procesos de integración comercial a nivel regional sean compatibles y funcionales al desarrollo deben darse las condiciones para generar procesos subyacentes con perspectivas de éxito.

Es importante el desarrollo de la capacidad industrial al establecer los encadenamientos entre las empresas pequeñas y medianas y las transnacionales, mediante la provisión de insumos y componentes para los procesos que se llevan a cabo en las Zonas Francas Industriales. En los países donde se desarrollan las Zonas Francas, no es suficiente el espacio territorial que se presenta a las Zonas Francas, las medidas de política comercial, y otros. Sino también debe considerarse la perspectiva que se presenta ante la demanda creciente en los mercados internacionales de bienes que tengan precios competitivos y que muestren una buena calidad como consecuencia de un proceso productivo bien llevado en la correspondiente Zona Franca.

Considerando siempre la implementación de una mejora en el desarrollo económico y social de un país a partir del funcionamiento eficiente de las Zonas Francas se debe plantear algunas conclusiones al análisis teórico económico hasta ahora desarrollado. La preocupación inicial está referida a los beneficios que pueden generar las Zonas Francas.

¿La Zonas Francas tienen razón de ser sin los incentivos fiscales del país receptor? El apoyo de un Gobierno a una Zona Franca tiene varios componentes que no solo están signados por la exoneración de impuestos y aranceles. Una buena infraestructura y la simplificación de los procedimientos contribuyen significativamente a la creación de un ambiente propicio de negocios. Al inicio de la modalidad de Zonas Francas se pensó que el objetivo era reducir el sesgo anti exportador producto de la estrategia de sustitución de importaciones, por ese motivo se priorizo la exoneración de aranceles para insumos importados y de impuestos para los productos destinados a la exportación. En la actualidad la experiencia de las Zonas Francas ha mostrado la importancia de factores de índole institucional referidos a la gobernabilidad y a la eficiencia administrativa. En la actualidad, este aspecto de servicios de la Zonas Francas es considerado vital para el éxito.

Por otro lado, se debe reiterar que en los últimos años a los principales objetivos de las Zonas Francas; de atracción de inversiones, creación de fuentes de trabajo y generación de divisas por exportaciones. Se adiciona la contribución de las Zonas Francas a la promoción de la transferencia de tecnología, la promoción del desarrollo de ciertas regiones (polos de desarrollo), y la mejora en la calidad de la mano de obra. En algunos países del Asia, se está avanzando hacia modelos que fomenten una mejor gestión ambiental, maximizando el uso de los recursos como el agua y la energía, mientras se reduce el impacto de sus actividades con la reutilización, reciclaje y tratamiento de los residuos.

Es evidente que la problemática de las Zonas Francas Industriales considera otros aspectos que tienen plena vigencia en la actualidad en particular aquellos referidos al equilibrio medio ambiental.

Diferentes autores han tratado de evaluar el impacto de las Zonas Francas en los diferentes sectores de la economía del país receptor. El establecimiento de Zonas Francas para la promoción de exportaciones y la atracción de inversiones originan, en teoría, una serie de ventajas a la economía del país anfitrión. Se genera la creación de empleos y oportunidades de entrenamiento especializado para el trabajo doméstico, llegan también una fuente importante de cambio de divisas, crean vínculos con la economía doméstica a través de la compras de materia prima y ventas al mercado doméstico y proveen varios beneficios adicionales. La afirmación anterior se refiere a una evaluación primaria realizada en los países en los que se consolidó el modelo de Zonas Francas Industriales.

Continuando la línea de investigación, las Zonas Francas tienen también un impacto en el tipo de cambio, determinado por la oferta y demanda de moneda extranjera. El mayor flujo de divisas por las actividades de la Zona Franca podría considerar un abaratamiento de la divisa reflejada en términos de moneda local. La exoneración tributaria o la supresión de aranceles a la importación en una Zona Franca resulta atractivo para los productores que usan insumos importados en los procesos de producción elevando la demanda de divisas extranjeras. El momento de la exportación de bienes finales la tasa de cambio tenderá a disminuir, apreciándose la moneda doméstica, siempre y cuando se presente un incremento significativo en el volumen de las exportaciones. El nivel de importaciones y exportaciones en una Zona Franca determina el impacto final en el tipo de cambio, en consecuencia el ingreso de divisas por la exportación de productos deberá ser balanceado con el uso de divisas en las importaciones.

Efecto en el empleo. Varios autores han determinado que el establecimiento de una Zona Franca tiene un efecto positivo en el empleo. En una economía de pleno empleo se demuestra que el efecto de establecer una Zona Franca depende exclusivamente de los cambios en el volumen del comercio. La reducción o eliminación de los aranceles en el sector de la manufactura que utiliza técnicas importadas con capital de propiedad extranjera, incrementa las importaciones de ese sector aumentando la tasa salarial y reduciendo el retorno del capital.

En una economía con desempleo, la reducción arancelaria incrementa los salarios en sectores no sindicalizados, reduciendo la brecha entre este y el salario sindicalizado, disminuyendo consecuentemente el empleo. Se ha evidenciado que el establecimiento de Zonas Francas Industriales se enfoca en la creación de Polos de Desarrollo que absorben empleo en función de la localización del enclave industrial.

Recientes informaciones de la Asociación de Zonas Francas de las Américas han evidenciado que las Zonas Francas ocupan alrededor del 1 % de la población mundial, "demostrando ser el instrumento más efectivo en la generación de empleos y la atracción de Inversión Directa Extranjera, y de diversificación industrial en los países de la región". Se considera también que en la actualidad existen alrededor de 385 Zonas Francas en el continente americano, que representan el 12,5% de las Zonas Francas a nivel mundial y reúnen cerca a 8 000 empresas de diversos sectores productivos y de servicios. El régimen de las Zonas Francas en América genera 925 000 empleos directos y 1 180 000 empleos indirectos, situación que confirma el importante aporte de las Zonas Francas a la reducción del desempleo. Los directivos de la mencionada Institución indicaron también que "las Zonas Francas continuaran creciendo ya que su atractivo va más allá de los incentivos fiscales. Presentan una gran ventaja en relación a otros incentivos como el acceso a una infraestructura mejorada, a servicios públicos y privados más eficientes, y a la posibilidad de implementar de manera acelerada medidas para la facilitación por el comercio". Se debe reconocer que las Zonas Francas tienen una virtud importante en la generación de fuentes de trabajo, sin embargo se debe encarar políticas públicas que en

coordinación con la iniciativa privada permitan aspirar a empleos sostenibles y adecuadamente remunerados en el mediano y largo plazo.

Efectos sobre el Capital Humano. Varios documentos plantean el efecto desbordamiento desde la creación de Zonas Francas en los países de menor desarrollo. Se ha evidenciado que inexperta fuerza laboral ha llegado a ser una fuerza de producción semi – experimentada y experimentada a través del entrenamiento y el aprendizaje en el trabajo. Un estudio llevado a cabo en las Zonas Francas de la República Dominicana, observa una productividad laboral muy empinada en la curva del aprendizaje durante los primeros tres años de funcionamiento de una empresa. La mejora en las habilidades, destrezas y productividad de los trabajadores tiene un impacto en el ingreso de los mismos. Dada la alta tasa de retorno del factor trabajo en las Zonas Francas, las empresas domésticas reciben la oportunidad de los beneficios de este entrenamiento y habilidades contratando en su momento, obreros previamente empleados y entrenados en las empresas de las Zonas Francas Industriales.

La experiencia empírica nos permite afirmar que las Zonas Francas a través de la premisa “learning by doing” (aprender haciendo) logra una mejora continua en el capital humano con un alto impacto en la productividad del trabajo y en la sostenibilidad de las empresas.

Efectos sobre el Medio Ambiente. El incremento de la actividad industrial en una Zona de Procesamiento de Exportaciones se refleja en el incremento de las empresas industriales. En muchos países de menor desarrollo se parte del principio de que se debe tomar en cuenta un deterioro en el medio ambiente producto de las actividades industriales. No existe evidencia certera de la magnitud y gravedad del problema. Por ejemplo las maquiladoras de la frontera mexicana – norteamericana han generado preocupación debido a la severa polución fronteriza, además de la contaminación del agua. Se ha evidenciado también una situación de falta de reciclaje, generando un exceso de desechos sólidos.

Se debe reconocer que la conciencia con respecto al desarrollo sustentable y protección al medio ambiente está creciendo, sin embargo la falta de leyes obligatorias, carencia de supervisión activa por parte de los Gobiernos y la falta de educación en algunos segmentos de la población. Es muy importante que los Estados consideren las prioridades medio ambientales el momento de adjudicación y de implementación de una Zona Franca Industrial.

Efectos vinculantes de las Zonas Francas en la Economía Doméstica. La efectividad de las Zonas Francas como instrumento para lograr objetivos de desarrollo a largo plazo en el país anfitrión, depende del grado de integración con la economía doméstica. Los efectos tecnológicos secundarios son también importantes, estos surgen de las interacciones entre empresas locales y extranjeras. Existen dos tipos de vínculos, desde el punto de vista de difusión de la tecnología como son, los encadenamientos hacia atrás y los encadenamientos productivos hacia adelante.

Los encadenamientos hacia atrás se refieren a las relaciones entre las empresas de las Zonas Francas con empresas ubicadas en la economía doméstica ya sea en forma de adquisición o subcontratación de insumos, materiales y tecnología.

Los encadenamientos hacia adelante consisten en todas aquellas relaciones que surgen entre las empresas fabricantes de la Zona Franca y los consumidores domésticos, se parte del principio que todos los productos ofertados por las empresas productoras y comercializadoras de las Zonas Francas, son insumos para otras actividades productivas y para el consumo local y doméstico. Por lo general, se imponen derechos aduaneros en las fronteras de la Zona Franca, para prevenir la competencia desleal a las empresas ubicadas fuera de la Zona Franca.

Impacto sobre el Bienestar Económico. Finalmente, vamos a considerar las visiones que se presentan respecto al funcionamiento de las Zonas Francas y el bienestar en un país. Por un lado se sostiene que los beneficios que generan las Zonas Francas pueden ser identificados a simple vista, se presente un mayor nivel de empleo, un mayor nivel de actividad económica. Estos resultados tienen también relación con la estructura económica del país en cuestión y con los regímenes regulatorios vigentes en el país.

Por otro lado el impacto de las Zonas Francas en la economía se traduce en el cambio del bienestar del individuo en función a las variaciones del ingreso. Se toma en cuenta la suma de los cambios en el excedente del consumidor

y el excedente del productor. El análisis económico destaca aspectos del desempeño de la economía relacionados a los resultados que las Zonas Francas, podrían generar principalmente con aspectos relacionados al empleo y a la consolidación de la infraestructura, y la logística que permiten un incremento en el ingreso nacional y por ende en el bienestar de los trabajadores del país en cuestión.

Las Zonas Francas y los Tratados de Integración sub regional. Es importante considerar el tratamiento de los acuerdos de integración a los productos provenientes de las Zonas Francas. Primero se debe considerar que un Tratado de Libre Comercio al igual que una Unión Aduanera, procura eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio recíproco de los países miembros. En el caso de la Unión Aduanera existe también un régimen armonizado para terceros. En consecuencia se debe dar especial importancia al régimen referido a las Normas de Origen mediante el cual se establecen los criterios para determinar el origen de las mercancías, permitiendo que solamente aquellas mercancías producidas con insumos domésticos o preponderantemente domésticos puedan beneficiarse de las preferencias arancelarias negociadas. De otra forma se presentaría un fenómeno denominado “deflexión” o “triangulación” de comercio, que implica de manera general que mercancías no originarias, ilegítimamente se benefician de una situación de libre comercio, ya que ingresan a un país pagando o no aranceles y luego se desplazan al país socio con quien se tiene libre comercio sin pagar el correspondiente arancel.

Otro aspecto relevante es la restricción o eliminación de cualquier mecanismo por el cual un país miembro del Acuerdo de Integración conceda trato arancelario o tributario preferencial a la importación de insumos extra regionales. Esta situación incluye a las Zonas Francas en todas sus variantes. El mecanismo mencionado busca que los insumos no originarios importados para ser incorporados a otros productos que serán posteriormente exportados. El punto principal es la prevención en lo referente a la Política Arancelaria de un país para evitar el ingreso de insumos o mercancías, sin el pago de aranceles con el pretexto de la vigencia de un Acuerdo de Integración.

Se debe mencionar también que no existe un tratamiento homogéneo a los productos producidos bajo regímenes de Zona Franca en la mayoría de los acuerdos de integración o uniones aduaneras en la Región. Muchos acuerdos no incluyen explícitamente a las Zonas Francas, sino se refieren de manera genérica a los “regímenes especiales”, o “programas de devolución o diferimiento de aranceles”. También se hace referencia a otros instrumentos más específicos como ser la devolución de derechos o el draw back, las exenciones arancelarias, el perfeccionamiento activo, la “maquila”, la importación temporal, y otros.

Las Zonas Francas utilizan en sus actividades algunos de los instrumentos descritos precedentemente.

El factor común, independientemente de la terminología es que los diferentes regímenes tienen en común el hecho de que ciertas mercancías sean insumos o equipo son internados al territorio de un país, con una exoneración de aranceles y de otros impuestos de importación, o bien bajo un régimen suspensivo de los mismos, sujetos a re exportación en un periodo definido. O que se incorporen en mercancías procesadas que posteriormente serán exportadas.

Sin embargo se debe considerar que algunos países tienen ciertos reparos en torno a la posibilidad de libre comercio de productos originados en los regímenes especiales como las Zonas Francas. Para explicar lo anterior podemos considerar los siguientes elementos:

El problema de la deflexión o triangulación comercial es el primero. Existe un reparo respecto al ingreso de mercancías de otro origen en la economía de un país miembro del Acuerdo de Integración sin el pago de los aranceles de importación. Esta situación afecta las recaudaciones del Gobierno y la competitividad de los productores que se desempeñan en la economía doméstica.

Nuevamente, hablando de la competitividad de los productores locales. En el contexto de las áreas de un comercio libre donde cada país conserva su política comercial externa y sus niveles arancelarios de Nación Más Favorecida (NMF), el objetivo de restringir importaciones de las Zonas Francas está relacionado a la desventaja que afrontarían los importadores locales, versus sus colegas del país de exportación que producen al amparo de un régimen de Zona Franca.

Otro factor importante es que normalmente los regímenes de Zonas Francas conceden una serie de ventajas, además de la arancelaria a los productores establecidos en la Zona Franca. Frecuentemente están sujetos a exoneraciones totales o parciales, temporales o permanentes de impuestos directos o indirectos. También los productores se benefician con incentivos ligados a la exportación o a la atracción de inversión extranjera como ser; capacitación, regímenes cambiarios especiales, bonificaciones y otras transferencias financieras.

Hasta aquí hemos realizado un análisis más o menos detallado de la Zonas Francas en sus diferentes aristas, con especial énfasis en la contribución al desarrollo y a la generación de empleo. Es innegable que el andamiaje teórico y pragmático usado nos brinda un panorama certero de las perspectivas de las Zonas Francas, considerando que la Organización Mundial del Comercio (OMC) no tiene previsto que se presenten subvenciones o subsidios a la exportación. En consecuencia complementaremos el trabajo con un detalle de la normativa supranacional de la OMC y un detalle descriptivo del régimen de Zonas Francas en Bolivia.

Las Zonas Francas y la Organización Mundial del Comercio.

La frase Zona Franca o Zona Franca de Exportación no forma parte de la terminología de la OMC. Sin embargo algunas disciplinas de la Organización regulan aspectos relevantes referidos a las Zonas de Procesamiento de Exportaciones, en particular cuando se analiza los incentivos fiscales utilizados para la promoción de exportaciones, este tema está debidamente regulado por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Este Acuerdo considera tres tipos de subsidios: los subsidios prohibidos, los subsidios permitidos y los subsidios recurribles

Los prohibidos son aquellos subsidios condicionados a la exportación del producto (de promoción de exportaciones) o a la utilización de insumos nacionales con preferencia a los insumos importados (de sustitución de importaciones).

Los subsidios permitidos son ciertas políticas de protección ambiental, de asistencia a regiones menos favorecidas en un país y ciertas políticas que permitan promover la investigación y el desarrollo. Estas subvenciones se pueden conceder en términos muy limitados y solo durante un periodo de 5 años a partir del año 1994.

Las subvenciones recurribles son cualquier otro tipo de política oficial que implique una contribución financiera específica o mecanismos de sostenimiento de precios que impliquen un beneficio para el productor. Son recurribles en la medida que causen un daño a la producción nacional. Su recurribilidad consiste en que los países afectados tienen recursos legales que pueden iniciar para detener o compensar la importación de productos subsidiados.

Por otro lado la Organización Mundial del Comercio considera una serie de subvenciones a las exportaciones que por su naturaleza estarían prohibidas como ser:

El otorgamiento de subvenciones directas a una empresa o rama de producción haciéndolas depender de sus resultados de exportación.

La exención, remisión o aplazamiento total o parcial relacionados específicamente con las exportaciones, de los impuestos directos o cotizaciones a la seguridad social que deben pagar las empresas. Entendemos por impuestos directos a los impuestos sobre la renta, sobre el salario, sobre los intereses, sobre los cánones, regalías y cualquier otra forma de ingresos.

Cualquier deducción especial que se conceda a los exportadores para efectos del cálculo sobre la que se calculan los impuestos directos, que sea más ventajosa de la que se otorga a la producción destinada al mercado interno.

La exención o remisión de impuestos indirectos sobre la producción y distribución de productos exportados, por una cuantía que exceda de los impuestos percibidos sobre la producción y distribución de productos similares cuando se venden en el mercado interno. Se entiende como impuestos indirectos al impuesto de ventas, consumo, valor agregado, volumen del negocio, franquicias, timbres, existencias y equipos, y las cargas de importación (arancel de aduanas y cualquier otro derecho que se perciba sobre las importaciones).

La remisión o devolución de cargas a la importación por una cuantía que exceda a los insumos importados que se consuman en la producción del producto exportado.

Las tarifas de transporte interior y de fletes para las exportaciones proporcionadas o impuestas por las autoridades más favorables que las aplicadas a los envíos internos.

El suministro gubernamental de bienes y servicios para uso en la producción de bienes para la exportación, en términos más favorables que el suministro para la producción interna.

El sistema de garantías o seguro de crédito a la exportación a tasas subsidiadas, así como créditos subsidiados para la exportación.

Es evidente que muchos de los instrumentos mencionados son usados en los regímenes de Zona Franca, en las Zonas de Procesamiento de Exportaciones, y en los regímenes de maquila. Sin embargo la exoneración más relevante es la que corresponde al impuesto a las utilidades y otros impuestos directos para el establecimiento de una empresa en una Zona Franca. La devolución de aranceles de importación solamente está prohibida multilateralmente cuando dicha concesión excede el monto que se percibiría por la producción y distribución de mercancías similares destinadas al mercado interno.

Se evidencia claramente que las regulaciones supranacionales de la Organización Mundial del Comercio respecto a los subsidios a la exportación, afectan al establecimiento de Zonas Francas Industriales en los países de menor desarrollo relativo. En los próximos años se tiene que concebir un modelo de gestión de Zonas Francas que vaya relegando gradualmente los subsidios a la exportación. El Acuerdo sobre Subvenciones establece un mecanismo para que los países en desarrollo puedan gestionar una extensión del periodo original de ocho años para la eliminación del los Subsidios a la Exportación. Un país en desarrollo por razones económicas, financieras o de desarrollo estima que necesita estos subsidios podría solicitar la extensión del plazo para la eliminación del subsidio a la Organización Mundial del Comercio.

El Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC evaluará la correspondiente solicitud y si se concede una ampliación en el plazo, el país beneficiario debe sostener exámenes anuales, en función de los cuales el Comité determina que los subsidios a la exportación están plenamente justificados de acuerdo a las necesidades del país.

De acuerdo con la anterior afirmación podemos aseverar que los esquemas de Zonas Francas en América Latina deben asumir importantes transformaciones ya que los Acuerdos de Integración y las Uniones Aduaneras han proliferado, y hemos demostrado a lo largo de este documento cierta incompatibilidad entre estos Acuerdos y el funcionamiento de Zonas Francas.

Está claro que las Zonas Francas están sujetas a dos presiones importantes; los Acuerdos Regionales de Integración por un lado (en la medida que no permitirían las exoneraciones arancelarias de insumos extra regionales), y la Organización Mundial del Comercio por el otro (que prohibirá exoneración de impuestos directos principalmente a la utilidad y otros subsidios a la exportación).

Las Zonas Francas debían concluir su adecuación al marco de las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio hasta fines del 2015. Varios países del mundo fueron beneficiados con la prórroga de las subvenciones a las exportaciones. A partir de fines del año pasado se debe proceder a concluir procesos de adecuación al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensativas de la OMC.

El año 2007 el Consejo General adoptó la decisión de extender el plazo para la eliminación de los programas de subvenciones a la exportación hasta el 31 de diciembre del 2015. Hasta la década de los años noventa las Zonas Francas eran principalmente un medio de promoción de exportaciones, sin embargo en los últimos veinte años se convirtieron en un instrumento de desarrollo productivo, y las Zonas Francas en particular las enfocadas a la tecnología se convirtieron en un catalizador de inversiones y en un polo de desarrollo productivo e industrial.

Para complementar lo planteado en el presente trabajo es importante considerar estadísticas y algunos criterios complementarios respecto a las Zonas Francas en el contexto internacional

LAS ZONAS FRANCAS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Existen más de 2.500 zonas francas en el mundo, generando aproximadamente 2 millones de empleos en diferentes actividades como ser:

- ↘ Comerciales
- ↘ Industriales
- ↘ De bienes
- ↘ De servicios
- ↘ De servicios de salud
- ↘ De proyectos agroindustriales
- ↘ De servicios tecnológicos
- ↘ De turismo

Para su éxito en todos los países se conjugaron los siguientes elementos:

- ↘ Localización geográfica cercana a centros urbanos, puertos y fronteras
- ↘ Estabilidad política, social y jurídica
- ↘ Políticas de desarrollo a largo plazo-infraestructura básico
- ↘ Abundante mano de obra a bajo costo-Eficiente administración
- ↘ Transferencia tecnológica sustentada en la formación del recurso humano para su efectiva absorción.

Por otro lado, como corolario a la presente ponencia se debe presentar un análisis de las Zonas Francas en Bolivia, considerando los criterios expresados al principio de este trabajo relacionado con el rol del Estado y de la elaboración e implementación de la Política Económica y la Política Comercial en los diferentes países del Mundo.

Seguidamente haremos un análisis retrospectivo de las diferentes disposiciones normativas para el establecimiento y funcionamiento de las Zonas Francas de naturaleza Industrial y Comercial en el país

ZONAS FRANCAS EN BOLIVIA

Se ha realizado un relevamiento de información de parte de la Asociación de las Zonas Francas en Bolivia, y en base a esa información, se presenta el análisis siguiente:

En Bolivia, la Aduana Nacional considera requisitos particulares y procedimientos para el funcionamiento de Zonas Francas y para la internación de mercancías en estos recintos constituidos en Zonas Francas

En 1983 se crea la primera Zona Franca con administración pública, declarándose a toda la ciudad de Cobija como Zona Franca, sin muralla infranqueable. A partir de 1991 se implementa 12 zonas francas privadas:

- ↘ Zona Franca Oruro S.A. – 1991 - Comercial e Industrial
- ↘ Central Aguirre Portuaria S.A. – 1991 – Comercial
- ↘ Zona Franca Yacuiba S.A. – 1991 – Comercial
- ↘ General Industrial and Trading S.A. – 1991 – Comercial e Industrial La Paz.
- ↘ Zona Franca Cochabamba S.A. -1992 – Comercial e Industrial
- ↘ General Industrial and Trading S.A. – 1993 – Comercial e Industrial Santa Cruz.
- ↘ Zona Franca Guayaramerín S.A. – 1995 – Comercial e Industrial
- ↘ Zona Franca Desaguadero S.A. – 1995 – Comercial
- ↘ Zona Franca Puerto Suárez S.A. – 1995 – Comercial e Industrial
- ↘ Zona Franca Villazón S.A. – 1995 – Comercial
- ↘ Zona Franca Winner S.A. – 1997 – Comercial de Industrial
- ↘ Zona Franca San Matías S.A. – 1998 – Comercial

- Zona Franca Patacamaya S.A. – 2005 – Comercial e Industrial

DECRETO SUPREMO N° 0470 DE 7 DE ABRIL DE 2010

Con este Decreto se aprueba el nuevo Reglamento del Régimen Especial de Zonas Francas, abrogando el DS. 27944. Las condiciones planteadas en este Decreto Supremo genera el cierre de 6 Zonas Francas:

- Central Aguirre Portuaria S.A.
- Zona Franca Cochabamba S.A.
- Zona Franca Guayaramerín S.A.
- Zona Franca Desaguadero S.A.
- Zona Franca Villazón S.A.
- Zona Franca San Matías S.A.

Las restantes zonas francas que quedan realizando operaciones son afectadas en un 50% del ingreso de sus mercancías debido a la prohibición del ingreso de mercancías. No podrán ingresar a Zonas Francas, aquellas mercancías:

“Sujetas a autorización previa o certificación, excepto aquellas destinadas a: i) operaciones industriales establecidas en el Parágrafo I. del Artículo 26 del presente Reglamento...”

Por esta prohibición las Zonas Francas quedan como almacenes generales y especiales vacíos y ociosos, produciéndose congestión y retraso enorme en la desaduanización de mercancías en los depósitos aduaneros.

DECRETO SUPREMO N° 2232 31 DE DICIEMBRE DE 2014

Establece una nueva graduación en la reducción de años para la importación de vehículos, a partir del 1 de enero de 2016, sólo podrán ingresar los vehículos con 1 año de antigüedad.

El 2014 el Gobierno dispuso la importación de vehículos con una antigüedad hasta de 5 años, con el pago del ICE hasta el 50%, desincentivando la adquisición de vehículos usados.

DECRETO SUPREMO N° 2295 18 DE MARZO DE 2015

El pasado año se promulgo el Decreto Supremo 2295 que establece el procedimiento de nacionalización de Mercancías en Frontera sobre medio y/o unidades de transporte.

El Art. 89 de la Ley General de Aduanas dispone que “las mercancías que por su contenido y naturaleza, sean de fácil reconocimiento y cuyo volumen, peso u otras condiciones hagan difícil su introducción a los depósitos aduaneros fiscales y privados, podrán ser objeto de despacho aduanero para el consumo en forma inmediata, bajo el control de Aduanas y con pleno cumplimiento de todas las formalidades”.

El Art. 107 del Reglamento a la Ley General de Aduanas, dispone las formalidades: “podrá efectuarse el reconocimiento físico de la mercancía sobre camión o vagón, previa apertura del pasillo de inspección, solo cuando se trate de mercancías a granel, de gran volumen y fácil reconocimiento, de explosivos, corrosivos e inflamables y animales vivos”.

Al darse estas formalidades, quiere decir que se trata de mercancías ubicadas en una sola partida arancelaria.

Con el Art. 8 de este DS. 2295, se vuelve a afectar a las zonas francas, el 25% de mercancías posibles de ingreso, porque en las entidades involucradas, eliminan a las Zonas Francas.

“Art. 8.- (ENTIDADES INVOLUCRADAS). El Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria – SENASAG, Banco Unión S.A., concesionarios de Depósitos Aduaneros...”

“Artículo 64.- (FACILITACION DEL SERVICIO DE TRANSPORTE). Para agilizar la recepción y despacho de mercancías homogéneas y fácil de contar, en almacenes aduaneros y Zonas Francas, se autoriza el reconocimiento sobre la unidad de transporte, camión, vagón ferroviario o embarcación, cumpliendo los controles y seguridad correspondientes”.

PRORROGA DE ZONAS FRANCAS

Hasta ahora, aún no se dan las prórrogas de concesión que solicitaron algunas Zonas Francas dando cumplimiento al Art. 11 del Reglamento del Régimen Especial de Zonas Francas aprobado por DS. 0470, para lo cual presentaron ante el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural todos los requisitos estipulados en dicho Reglamento en el plazo fijado en el cronograma elaborado por el Comité Técnico de Zonas Francas.

A partir del cumplimiento del plazo, dicho Comité debía analizar toda la documentación presentada y se debería elaborar la Resolución Biministerial aceptando o no la prórroga solicitada.

Las Zonas Francas son plataformas logísticas fundamentales para el desarrollo económico del país, con el objetivo de fomentar y dinamizar la industrialización de bienes y la prestación de servicios, orientados principalmente a los mercados externos y mercados nacionales.

DEFINICIÓN DE LA PLATAFORMA LOGÍSTICA

- Zona delimitada donde diferentes operadores ejercen actividades relativas al transporte, logística y distribución de mercancías, para el tránsito nacional e internacional.
- Los operadores pueden ser propietarios o arrendatarios de los edificios e instalaciones existentes.
- Se aplica un régimen de libre circulación, a todas las empresas que participen, y debe contar con todos los equipamientos colectivos necesarios para las explotaciones, además de servicios comunes para el personal y los materiales de los usuarios.
- Debe preferentemente estar comunicada con diferentes modos de transporte.
- Debe estar gestionada por una entidad, sea pública, privada o mixta.

SERVICIOS BRINDADOS POR UNA PLATAFORMA LOGÍSTICA COMERCIAL

Principales servicios:

- Arriendo de instalaciones logísticas (bodegas, patios, etc.)
- Establecimiento de oficinas de aduana
- Mantenimiento de instalaciones
- Arriendo de oficinas
- Vigilancia y protección
- Servicios de pesaje
- Aseo y manejo de desechos
- Servicios tele-informáticos
- Servicios conexos:
- Servicios bancarios
- Servicios para los vehículos (parqueo, suministro de combustible, talleres)
- Servicio de cafeterías, alojamiento

ZONAS FRANCAS CORREDORES DE INTEGRACIÓN

- Oeste Norte Perú-Bolivia-Brasil
- Este Oeste Brasil-Bolivia-Chile-Perú
- Central Sur Brasil
- Paraguay-Bolivia-Chile
- Oeste Sur Perú
- Bolivia-Argentina-Paraguay
- Norte Sur Argentina-Bolivia
- Paraguay

INVERSIONES Y GENERACIONES DE EMPLEOS EN LAS ZONAS FRANCAS DE BOLIVIA

Inversiones

Concesionarios Usuarios
 \$us80 millones \$us100 millones

Generación de empleos

Empleos directos Empleos indirectos
 Más de 20.000 fuentes de trabajo

PROYECCIONES DE LAS ZONAS FRANCAS

PLAN DE DESARROLLO NACIONAL ROL DE ZONAS FRANCAS	
PLAN DE DESARROLLO NACIONAL	ROL DE ZONAS FRANCAS
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cambio de patrón ➤ Exportador: diversificado y con gran valor agregado ➤ Generación de empleos ➤ Potenciar a la industria nacional ➤ Desarrollo rural ➤ Fortalecimiento de conglomerados productivos en función a las cadenas priorizadas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contribuir al cambio de la matriz productiva nacional ➤ Promover inversiones nacionales y extranjeras ➤ Desarrollar plataformas de exportación y servicios logísticos vinculados a corredores bioceánicos ➤ Desarrollar procesos industriales de elaboración, ensamblaje y transformación ➤ Constituirse en centros de acopio, recepción y redistribución de mercancías ➤ Incentivar actividades productivas intensivas en empleo ➤ Promover desarrollo productivo de la pequeña, mediana industria, así como de asociaciones productivas urbanas y rurales y fronteras, para lograr ofertas exportables de las PYMES ➤ Promover el desarrollo de sectores potenciales de industrialización dentro y hacia afuera de zonas francas

En base al trabajo de los concesionarios de las Zonas Francas en Bolivia se plantea una interacción entre el Plan de Desarrollo Nacional y el Rol de Zonas Francas.

De acuerdo a la experiencia acumulada en el país se podría afirmar que las Zonas Francas generan:

- Empleo
- Atraen inversiones
- Desarrollan infraestructura comercial, industrial y de servicios
- Facilitan la diversificación económica del país
- Desincentivan el contrabando
- General ingresos para el Tesoro General de Estado

CONCLUSIONES

En la presente ponencia se ha hecho un esfuerzo académico para entender desde el punto de vista teórico la relación del las Zonas Francas con el desarrollo económico, la distribución del ingreso y el bienestar económico social en general.

Este instrumento de política comercial tal como lo mencionamos en este trabajo, está en función a los aspectos regulatorios y de facilitación del comercio de la Organización Mundial del Comercio, así como a los acuerdos de integración subregional que configuran un escenario tanto de mercados comerciales y financiero para las zonas francas. Por otro lado el rol del Estado es también determinado para el funcionamiento y proyección del las Zonas Francas.

Se ha podido evidenciar con el análisis costo-beneficio que las Zonas Francas Industriales han cumplido un rol importante en la inserción de algunos países en la economía internacional, además de lograr una diversificación de la estructura exportadora y una generación importante de ingreso de divisas. Este desempeño ha estado relacionado con el proceso de globalización y de liberalización económica que se dio en el mundo desde la caída del Muro de Berlín.

Sin embargo, los ciclos de la economía capitalista se han reflejado en un cambio en el rol del Estado en varios países de la región como en una participación más activa del Estado en el desempeño de la economía, el comercio y la inversión. En consecuencia el rol de las Zonas Francas cambia de acuerdo a las expectativas de los Estados. Este fenómeno se ha presentado en Bolivia, ya que el Estado ha emitido una serie de disposiciones, mencionadas anteriormente para cambiar el enfoque en el funcionamiento de las Zonas Francas Comerciales. Más bien se va a dar un empuje a la constitución y funcionamiento efectivo de las Zonas Franca Industriales, en el afán de promover la Inversión del sector privado. El Gobierno ha identificado con claridad que uno de los elementos determinantes para generar un clima de inversiones positivos es el manejo de las Zonas Francas Industriales, ofreciendo al inversionista un escenario adecuado y con cierta certidumbre para la ejecución de las inversiones.

En ese sentido, las Zonas Francas Industriales o Zonas de Procesamiento de Exportaciones se constituyen en una alternativa muy importante para completar el proceso de industrialización en particular en Bolivia ya que el actual modelo de desarrollo tiene como prioridad la industrialización del país.

Se ha podido evidenciar que a pesar de las restricciones de la OMC las Zonas Francas Industriales tienen un rol preponderante en la diversificación industrial y el desarrollo de los países,

La concepción de una Zona Franca Comercial como recinto de almacenaje está en contraposición con el Modelo de Desarrollo establecido en el país, basado principalmente en el incremento de la demanda interna y en un proceso gradual de cambio en la matriz productiva. Además que el objetivo de atracción de inversiones y generación de empleo en las Zonas Francas Comerciales se cumplieron de manera parcial.

Por otro lado las Zonas Francas Industriales tiene un potencial interesante de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Se requiere un enfoque integral que permita llevar adelante procesos de exportación de los bienes que se podrían producir en la Zona Franca Industrial y una política de incursión en el mercado doméstico cumpliendo todas las formalidades aduaneras. Los instrumentos que pueden contribuir a aumentar el desarrollo de las Zonas Francas en las economías locales, están enfocados a la integración de las industrias en clusters (aglomerado industrial) y a creación de la base de proveedores locales para apoyar a la industria.

La aglomeración geográfica de empresas interconectadas, proveedores especializados, proveedores de servicios, empresas de sectores afines e instituciones asociadas generan un cluster que incrementa la productividad reduciendo costos y con una integración horizontal

La aglomeración en la Zona Franca también aumenta la capacidad de los miembros para innovar. Las empresas de un cluster son más propensas a responder rápidamente a las necesidades de los clientes.

En esencia la integración y aglomeración de empresas en una Zona Franca no reforzará únicamente la economía local sino que será de alto impacto para el desarrollo regional.

El refuerzo del papel de los proveedores locales a las empresas de la Zona Franca, permite intensificar el impacto de la Zona Franca en incentivar los niveles de producción de los proveedores locales. Sin embargo, se ha evidenciado que la pequeña y mediana empresa de los países en ocasiones no puede cumplir la demanda de las empresas establecidas en la Zona Franca.

En resumen las Zonas Francas pueden desempeñar un papel importante para el desarrollo económico, la transferencia de conocimiento y la atracción de tecnología, vinculados a la mejora de las capacidades y competencias a nivel local donde se desempeña la Zona Franca. En lo referente a la innovación, esta permite mejorar los procesos productivos y maximizar los beneficios de fabricación vinculándose a la demanda del mercado internacional y la demanda potencial del mercado local.

Esta ponencia ha dado un enfoque principalmente desde el punto de vista económico y de la institucionalidad a las Zonas Francas, su funcionamiento y sus perspectivas a futuro. No podemos negar que las Zonas Francas, como concepto y como herramienta de la Política Comercial están consolidadas, y como hemos afirmado han sido exitosas en muchos países del Mundo. Sin embargo, en los países de menor desarrollo deben adecuar su funcionamiento a un marco regulatorio y a una Política Económica que es promovida y ejecutada por el Estado. Además de generar una coordinación interna para el cumplimiento de las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio en lo referido a subvenciones.

La perspectiva a futuro es promisoría. La Zonas Francas deben constituirse en una alternativa que consolide la relación de un país con el Resto del Mundo, genere empleo y establezca relaciones equitativas con inversionistas privados, nacionales y extranjeros.

BIBLIOGRAFÍA

- Aduana Nacional de Bolivia (ANB) 2015. Ley General de Aduanas. Reglamento a la Ley General de Aduanas. Compilación actualizada hasta el año 2015.
- Decreto Supremo 470 Estado Plurinacional de Bolivia 2010. Zonas Francas en Bolivia.
- Granados J. 2003. Zonas Francas y otros Regímenes Especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales INTAL.
- Granados J. 2005. Las Zonas Francas de Exportación en América Latina y el Caribe: sus desafíos en un mundo globalizado. Revista Integración & Comercio.
- Hamada K. 1974 An Economic Analysis of the Duty – Free Zone. Journal or International Economics.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) 2011. Informe Anual del año 2011.
- Rodríguez E. 2004. Las Zonas Francas en el Siglo XXI: opciones estratégicas para competir globalmente.
- Sistema Económico Latinoamericano (SELA) 2002. Globalización, Zonas Francas e inserción internacional. Los retos del desarrollo en América Latina y el Caribe. XXVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano.
- Warr P. 1987 Export Processing Zones: The Economics of Enclave Manufacturing. The World Bank Research Observer.
- Asociación Nacional de Zonas Francas Bolivia 2015 Presentación respecto a las Zonas Francas en Bolivia