

387.13
B333z
1977
F.S.y

Ej.1

087534

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

LAS ZONAS FRANCAS

TESIS DÓCTORAL

PRESENTADA POR

RICARDO BATISTA MENA

PARA OPTAR AL TÍTULO DE

DOCTOR

EN

JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

AGOSTO 1977



AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

RECTOR: Dr. Carlos Alfaro Castillo

SECRETARIO GENERAL DE LA UNIVERSIDAD:

DECANO DE LA FACULTAD: Dr. Francisco Vega Gómez h.

SECRETARIO DE LA FACULTAD: Dr. Edmundo José Adalberto Ayala Merens

TRIBUNALES EXAMINADORES DE PRIVADOS

MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES

PRESIDENTE: Dr. Angel Ramos Coello

PRIMER VOCAL: Dr. Rubén Antonio Mejía Peña

SEGUNDO VOCAL: Dr. Renán Rodas Lazo

MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS

PRESIDENTE: Dr. Francisco Arrieta Gallegos

PRIMER VOCAL: Dr. Juan Portillo Hidalgo

SEGUNDO VOCAL: Dr. Francisco Salvador Tobar

CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL

PRESIDENTE: Dr. Carlos Ferrufino

PRIMER VOCAL: Lic. Rafael Durán Barraza

SEGUNDO VOCAL: Dr. José Reynaldo Santiago Quezada

ASESOR DE TESIS: Dr. Carlos Rodolfo Meyer

TRIBUNAL EXAMINADOR DE TESIS

PRESIDENTE: Dr. Enrique Argumedo

PRIMER VOCAL: Dr. Francisco Rafael Guerrero Aguilar

SEGUNDO VOCAL: Lic. Jenny Flores de Coto

Dedico mi Graduación

al inolvidable recuerdo de mi padre:

Dr. Rafael Batista Mesa

con profunda devoción y felicidad a mi madre:

Dña. Stella Moz de Batista Mesa

A Olga con todo mi amor y especial gratitud, por que sin su apoyo moral y benevolencia esto no hubiera sido posible

con gran cariño a mis hermanos y sobrinos:

Maristella Batista de Escobar Contreras

Concha Marina Batista de Chacón - Taylor

Arcely Mercedes Batista

Ricardo Antonio Escobar Contreras

Mario Alberto Chacón - Taylor

Ricardo Antonio Escobar Batista

Mario Rafael Chacón Batista

con especial aprecio y respeto al
Dr. Oscar Portillo Reina, Sr. e hijos

Y a todos mis familiares y amigos que se interesaron vivamente en que obtuviera mi título académico les digo: muchísimos gra

Ricardo

Agosto 1977

INDICEPRIMERA PARTELAS ZONAS FRANCASCAPITULO IASPECTOS GENERALES

	<u>Página</u>
1. CONCEPTO	
1.1 Formación del Concepto	1
1.2 Definición Legal (El Salvador)	2
1.3 Otros Conceptos Similares	2
a) Puertos Francos	3
b) Depósitos Francos	3
c) Recintos Fiscales	4
d) Tiendas Libres o "Duty Free Stores"	5
2. CARACTERES ESENCIALES	
2.1 Area Extra-aduanal	6
2.2 Exoneración de gravámenes de internación y exportación	6
2.3 Vigilancia Fiscal	7
2.4 Usualmente propiedad del Estado	7
2.5 De utilidad pública	8
2.6 Sin población residente	8
2.7 Contiguidad a algún puerto aéreo o marítimo	9
2.8 Las empresas en ella establecidas deben ser calificadas previamente por el Gobierno	9
2.9 Regímenes Aduanero y Cambiario Especiales	10

3. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS

3.1	La protección tradicionalista	12
3.2	Nuevo objetivo: las industrias de exportación	13
3.3	La industria y el desarrollo turístico	15
3.4	Atractivos	
	a) Atractivos Naturales	17
	b) Atractivos Artificiales	22
	c) Experiencia de Shannon, Irlanda	23
3.5	Aspectos positivos	24
3.6	Aspectos negativos	28
3.7	Objetivos	
	a) Económico	30
	b) Fiscal	31
	c) Comercial	31
	d) Social	31

CAPITULO IIREGIMENES1. REGIMEN ADMINISTRATIVO

1.1	La Administración de una Zona Franca	33
1.2	Factores claves para el establecimiento de una Zona Franca	34
1.3	Planificación física y fundamentos para su desarrollo	38
1.4	Bases para un programa de mercadeo	43

2. REGIMEN ADUANERO

2.1	Principios Generales	50
2.2	Recibo de las mercancías dentro de la Zona Franca	51

2.3	Control de las mercancías que salen de la Zona Franca	52
2.4	Control de las mercancías dentro de la Zona Franca	53
2.5	Estadísticas	53
2.6	Impuestos de las mercancías vendidas dentro del país	53
2.7	Mercancías restringidas	54
2.8	Procedimientos Especiales	54
2.9	Sumario	55
3.	REGIMEN OPERATIVO	
3.1	Operación	56
3.2	Consideraciones Generales	56
3.3	Requerimientos de ubicación	57
3.4	Selección del lugar	58
3.5	Tamaño del lugar	59
3.6	Tipos de industria	60
3.7	Tarifas	62
3.8	Pesibles industrias	62
3.9	Servicios	63

CAPITULO III

LEGISLACION Y EXPERIENCIAS COMPARADAS

1.	LEGISLACIONES	
1.1	Guatemala	71
1.2	Taiwan	71
1.3	República Dominicana	73
1.4	Ceolombia	74

	<u>Página</u>
2. OTROS CONCEPTOS Y OPINIONES	74
2.1 Colombia: documentos oficiales de propaganda	74
2.2 Proyecto del Convenio Centroamericano sobre Zonas Francas y Puertos Libres	76
2.3 Enciclopedia Espasa-Colpe	76
2.4 Diccionario de Derecho Usual: Guillermo Cabanelas	76
2.5 SIECA: "Algunas consideraciones sobre Zonas Francas y Puertos Libres"	77
2.6 Manuel Fuentes Irurezqui: "Puertos, Zonas y Depósitos Francos"	77
2.7 Brendan O'Reagan: Presidente del Aeropuerto Franco de Shannon, Irlanda	78
3. ANTECEDENTES Y EXPERIENCIAS	
3.1 Centro América	79
3.2 República Dominicana	80
3.3 Colombia	84
3.4 México	86
3.5 Taiwan	87

SEGUNDA PARTEEL REGIMEN DE ZONAS FRANCAS EN EL SALVADORCAPITULO ICONSIDERACIONES GENERALES BASICAS PARA SU ESTABLECIMIENTO

1.	PERIODO ANTERIOR A LA PRIMERA LEY DE FOMENTO DE EXPORTACIONES	
		<u>Página</u>
1.1	Ley de Fomento Industrial	89
1.2	Ley de Almacenes Generales de Depósito	92
1.3	La SIECA y el Código Aduanero Uniforme	93
1.4	Ley de Fomento de la Industria Turística	98
1.5	Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial	100
1.6	Los Planes de Desarrollo Económico y Social	101
2.	DESDE LA PRIMERA LEY DE FOMENTO DE EXPORTACIONES HASTA LA SEGUNDA LEY DEL MISMO NOMBRE	107
3.	DE LA SEGUNDA LEY DE FOMENTO DE EXPORTACIONES HASTA MARZO 1977	
3.1	La Segunda Ley de Fomento de Exportaciones	109
3.2	Primer Simposium Nacional sobre Fomento de Exportaciones	110
3.3	Primeras actividades realizadas para organizar el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior	111
3.4	Memoria del Ministerio de Economía años 1974-1975 y 1975-1976	115

CAPITULO IIREGULACION JURIDICA

1.	CREACION DE LAS ZONAS FRANCAS	
		<u>Página</u>
1.1	Creación del Régimen de Zonas Francas	119
1.2	Creación de la Zona Franca San Bartolo y sus ampliaciones	120
2.	ADMINISTRACION	
2.1	Designación del ISCE y sus atribuciones especiales	123
2.1	Del ISCE	124
2.3	Del Consejo Nacional de Comercio Exterior	129
2.4	Organización de la Zona Franca San Bartolo	130
2.5	Reporte del Experto J. Buist Mackenzie	132
3.	ASPECTO LABORAL	138

INTRODUCCION

El tema "Zonas Francas" es un nuevo concepto incorporado desde 1974 en nuestro país en el texto de la Ley de Fomento de Exportaciones, el cual ha carecido de una configuración integral para su mejor comprensión y uso, por lo que ha sido muy grato escribir sobre el mismo y tratar de recopilar una cantidad de información que se encuentra disgregada e incompleta, así que tratamos modestamente de presentar las "Zonas Francas" como una institución con sus características propias que la identifican plenamente, así mismo algunos otros aspectos que le atañen directamente.

Dicho concepto no es nuevo, se remonta a más de 400 años de historia. Su función original era básicamente otorgar concesiones especiales al comercio habilitando bodegas para el almacenaje provisional de productos y mercaderías extranjeras para su nueva reexportación. Paralelo al desarrollo del comercio mundial estas "Zonas Francas" se crearon como áreas de extensión para las actividades comerciales de las potencias colonizadoras como Inglaterra, lejos de su país de origen, donde la mercadería se acumulaba para la distribución de los mercados coloniales del Oriente tales como Hong Kong, Singapore y Adén.

Actualmente en todo el mundo existen más de 130 Zonas Francas en más de 50 países y su función común es la de ofrecer a los industriales y comerciantes exenciones de impuestos y de restricciones aduaneras ordinarias que generalmente se imponen a las mercancías que se importan y exportan en cualquier país.

Aunque las leyes y reglamentos pueden cambiar de una Zona Franca a otra, generalmente permiten que la carga sea embodegada, procesada, ensamblada, manipulada y transportada casi sin ninguna interferencia de las autoridades de Aduanas, siempre y cuando las mercancías no crucen las fronteras que separan las Zonas Francas del territorio Aduanero del país huésped.

El anterior bosquejo de una Zona Franca ha despertado curiosidad e interés en los países en que se han establecido y hasta se guardan ciertas reservas sobre su verdadera justificación de existir.

Creemos que en las siguientes páginas se amplía un poco el concepto de un Régimen de Zonas Francas, a fin de poder darle su propia fisonomía y personalidad independiente, para ser utilizado como un instrumento de desarrollo en países en la época temprana de la industrialización y básicamente, con un potencial de mano de obra calificable para bajar en forma apreciable los niveles de desempleo que existen en nuestros países.

Ha servido como guía al autor la organización, los cursos, la bibliografía del Aeropuerto Libre de Shannon, Irlanda, que es en estos momentos la Compañía modelo en clase para el resto del mundo, siendo la institución que la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ONUDI, ha contratado para proporcionar asistencia técnica a sus similares, a fin de lograr más Zonas Francas establecidas adecuadamente y con directrices preparadas especialmente para dichas instituciones e inspirar a los demás países del mundo que crean y confían que el régimen de Zonas Francas es uno de los medios que, coordinado con los planes de desarrollo de cada país, ayude en buena forma a salir adelante en la era moderna de la tecnificación industrial aprovechando los recursos humanos existentes en nuestro medio.

El presente trabajo se divide en 2 partes:

La primera se refiere a las "Zonas Francas" en su aspecto general, su concepto, características, objetivos, principios y regímenes.

La segunda se refiere al Régimen de Zonas Francas en El Salvador, sus antecedentes, su regulación jurídica y su administración, con especial enfoque sobre la de San Bartolo, en Ilopango.

PRIMERA PARTE

LAS ZONAS FRANCAS

1. CONCEPTO

1.1 FORMACION DEL CONCEPTO

La idea más simple que puede obtenerse de qué es una Zona Franca es aquella que contiene únicamente sus elementos esenciales: ES UN AREA EXTRA-ADUANAL EN LA QUE LAS EMPRESAS EN ELLA ESTABLECIDAS, INTERNAN Y EXPORTAN SUS MERCANCIAS EXENTAS DE IMPUESTOS Y BAJO VIGILANCIA FISCAL.

Aparecen inicialmente en ese concepto tres elementos que son:

1. Un área extra-aduanal;
2. Exoneración de gravámenes de internación y exportación; y
3. Bajo vigilancia fiscal.

Las anteriores características básicas son las adoptadas unánimemente como las comunes a todas las Zonas Francas por las legislaciones extranjeras y tratadistas de la materia, a las cuales se le adicionan otros elementos para su caracterización particular conforme las diferentes políticas dictadas en cada Zona Franca de acuerdo a la ley y los programas de desarrollo del país en que se realicen.

Un concepto más completo es el siguiente: LA ZONA FRANCA ES UN AREA EXTRA-ADUANAL USUALMENTE PROPIEDAD DEL ESTADO, DECLARADA DE UTILIDAD PUBLICA, EN LA QUE SE ESTABLECEN Y FUNCIONAN EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES EXONERADAS DE IMPUESTOS DE INTERNACION DE MERCANCIAS, CON EL OBJETO DE EXPORTARLAS POSTERIORMENTE Y BAJO VIGILANCIA FISCAL.

En éste han sido agregados dos elementos más:

4. Usualmente propiedad del Estado; y
5. Declarada de utilidad pública.

Existen otras características que generalmente son comunes a casi todas las Zonas Francas y que son aplicables en nuestro país, las cuales adicionadas al concepto anterior, resulta uno más complejo: LA ZONA FRANCA ES UN AREA EXTRA-ADUANAL CONTIGUA A ALGUN PUERTO AEREO O MARITIMO, USUALMENTE PROPIEDAD DEL ESTADO, DECLARADA DE UTILIDAD PUBLICA, SIN POBLACION RESIDENTE, EN LA QUE SE ESTABLECEN Y FUNCIONAN, PREVIA CALIFICACION Y AUTORIZACION DEL GOBIERNO, EMPRESAS INDUS-

TRIALES Y COMERCIALES QUE GOZAN DE EXONERACION DE IMPUESTOS DE INTERNACION DE MERCANCIAS PARA SU PROCESO INDUSTRIAL O COMERCIALIZACION, CON EL OBJETO DE EXPORTARLAS NUEVAMENTE, BAJO REGIMENES ADUANERO, CAMBIARIO Y DE VIGILANCIA FISCAL ESPECIALES.

Este concepto contiene cuatro elementos más que son:

6. Sin población residente;
7. Contiguas a algún puerto aéreo o marítimo;
8. Calificadas y autorizadas previamente por el Gobierno; y
9. Bajo regímenes aduanero y cambiario especiales.

Intégrase con estas nueve características el concepto de Zona Franca que utilizaremos para el desarrollo del presente trabajo.

1.2 DEFINICION LEGAL

La Ley de Fomento de Exportaciones, de El Salvador, contiene la definición siguiente: (1)

""Entiéndese por Zona Franca Industrial y Comercial de Exportación, toda área del territorio nacional, extra-aduanal, bajo vigilancia fiscal y sin población residente, en donde podrán establecerse y funcionar empresas industriales y comerciales de exportación y de actividades conexas o complementarias nacionales o extranjeras.

En ningún caso las Zonas Francas serán propiedad de personas particulares o administradas por éstas.""

1.3 OTROS CONCEPTOS SIMILARES

El término "Zona Franca" suele confundirse con otros conceptos similares tales como Puerto Franco, Depósitos Francos, Pacintos Fiscales y Tiendas Libres, que en realidad son del mismo género que aquella y tiene en común que son figuras comerciales en las cuales se llega también a la ficción jurídica de considerar el área que ocupan como "islas" dentro del territorio aduanero del país, pero hasta allí su similitud, ya que son conceptos que guardan entre ellos una diferencia específica que los caracteriza y cada uno debe ser aplicado correctamente según el tipo de institución de que se trate.

(1) Ley de Fomento de Exportaciones
Decreto Legislativo No. 81, de fecha 5 de septiembre de 1974
Publicado en el Diario Oficial del 27 de ese mismo mes y año

a) Puerto Franco

Es básicamente el concepto de Zona Franca, sólo que aplicado a todo el puerto, aéreo o marítimo, geográficamente considerado.

Ya no es una simple Zona contigua a un puerto que lo utiliza como medio para la entrada y salida de mercancías, sino que lo incorpora físicamente a ella. Hay unidad de empresa. El puerto en sí es toda el área franca.

Al respecto, el ex-Embajador de España en El Salvador, Dr. Manuel Fuentes Irurozqui, en una conferencia que dictó en el Instituto Salvadoreño de Cultura Hispánica expresó que: (2)

"El puerto franco es algo fuera de toda aduana. Es un puerto con su "hinterland" y a veces toda un área geográfica donde la legislación aduanera común a la nación no rige. Debe poder entrarse, salir, manipular y cambiar cualquier artículo o mercancía nacional - que al pasar al puerto franco se desnacionaliza - o extranjero, con absoluta libertad. No hay derechos de aduana, no hay arancel, no hay resguardo fiscal, salvo para acordonar o aislar el recinto del resto del país. Sólo se perciben, y no siempre, unas tasas o arbitrios para el sostenimiento de la Institución. Los puertos francos han sido siempre reductos en los que el sector terciario ha dominado sobre el primario y el secundario de la economía. Los puertos fenicios y cartagineses de la antigüedad eran ya una especie o preludeo de los puertos francos. El Hansa teutónica en la Edad Media, los puertos del Rin y la Champaña y recientemente en muchos países como Alemania, Inglaterra, Dinamarca, Italia e incluso en Suiza (Basilea) se mantienen puertos total o parcialmente francos. El Commonwealth británico estaba jalonado de puertos francos en Gibraltar, Malta, Singapur, Hong-Kong, etc. En España las Islas Canarias son ejemplo de puerto franco si bien la necesidad de industrializar el archipiélago ha hecho reconsiderar la legislación económico-fiscal en fecha muy reciente en pasados meses. En América están cerca de esta área, Nueva Orleans, Colón de Panamá, San Andrés isla de Colombia."

b) Depósitos Francos

Estas son las bodegas propiedad de particulares en donde pueden las mercancías permanecer almacenadas un tiempo dado sin que puedan transformarse industrialmente, sino sólo ser objeto de simples operaciones que tiendan a conservarlas, mientras son comercializadas para su introducción al mercado nacional o exportadas nuevamente, para lo cual el empresario presta caución

(2) "Puertos, Zonas y Depósitos Francos"
Dr. Manuel Fuentes Irurozqui. Instituto Salvadoreño de Cultura Hispánica.
San Salvador. Editorial AHORA, 1972 (páginas 13, 14 y 15)

de que no las introducirá al país sin previo pago de los derechos aduaneros correspondientes. Los Depósitos Francos a diferencia de los Puertos y Zonas Francas, pueden establecerse en cualquier lugar del territorio autorizado por el Ministerio de Hacienda.

El Dr. Fuentes Irurozqui, en su mencionada conferencia, manifestó que:

(2)

""Los depósitos son lugares o almacenes bajo la vigilancia de la aduana en los que por tiempo determinado pueden entrar y conservarse mercancías extranjeras (salvo excepciones prohibidas o peligrosas para determinados fines-armas, municiones, explosivos, estupefacientes, artículos sujetos a monopolio...) sin pagar más derechos que unas tasas por almacenaje y conservación. Los depósitos francos pueden ser locales "ad hoc" o incluso llegarse a mayor ficción todavía considerando como tales, a ciertos fines, almacenes de carácter general.

De aquí la diferencia del "entrepot réel" y del "entrepot fictif" del almacén franco y del almacén considerado como franco porque así convenga a ciertas oportunidades, productos o coyunturas. En los depósitos francos se autorizan operaciones no sólo de custodia y conservación sino algunas otras de tipo rudimentario o de poca entidad como extracción de muestras, cambios de envases, preparación de mezclas comerciales, reparaciones y aun ligeras manipulaciones como el lavado de lonas, tundido de pieles, descascarado de cacao, terrefacción de cafés y otras que no alteren sustancialmente la condición de los artículos depositados. Las mercancías en depósito pueden ser objeto de especulación y sirven como garantías prendarias expidiéndose resguardas o "Warrants" negociables, vendibles, transferibles o cotizables en bolsa de mercancías o lonjas de comercio.

Una modalidad especial de estos depósitos son los llamados depósitos flotantes de combustibles en los que se almacenan los carburantes, los carbones y otros artículos energéticos, incluida el agua y los lubricantes para aprovisionamiento y pertrecho de buques o aeronaves. ""

c) Recintos Fiscales

Son básicamente los mismos Depósitos Francos, con la diferencia de que en los Recintos Fiscales se puede no sólo almacenar o embodegarse mercancías, sino procesarse industrialmente. Su característica consiste en que es la fábrica, total o parcialmente, la situada en el predio declarado Recinto Fiscal por la autoridad correspondiente, siempre bajo vigilancia fiscal.

(2) "Puertos, Zonas y Depósitos Francos"

Dr. Manuel Fuentes Irurozqui. Instituto Salvadoreño de Cultura Hispánica. Editorial AHORA, 1972 (páginas 13, 14 y 15)

d) Tiendas Libres o "Duty Free Stores"

Es la empresa comercial que vende artículos en puertos aéreos o marítimos a los pasajeros en tránsito hacia otros países y cuya introducción al territorio nacional causa los impuestos fiscales ordinarios.

Normalmente sólo operan al detalle, es decir, por unidades y en cantidades limitadas por pasajero.

En El Salvador, la legislación sobre Tiendas Libres es clara sobre este punto y expresa que: (3)

""Art. 1o. Los artículos o mercaderías de fabricación o manufactura nacional o extranjera que estuvieren gravados con impuestos internos de consumo y fueren vendidos a los turistas en tránsito o que visiten El Salvador por la vía aérea, o que habiendo ingresado por cualquier otra vía salgan por la aérea, y a los salvadoreños y residentes que salieren del país, por la misma vía, quedarán libres del pago de impuestos, siempre que compruebe la venta.

Art. 2o. Los artículos o mercaderías de fabricación o manufactura extranjera, que fueren vendidos a las personas expresadas en artículo anterior y se comprobare esta circunstancia, también quedarán libres del pago de derechos aduaneros de importación.

Art. 3o. Para que los artículos y mercaderías vendidos al amparo de este decreto gocen de las exenciones a que el mismo se refiere, deberán ser entregados a los compradores al momento de abordar el avión, contra la factura correspondiente y bajo la vigilancia de las autoridades fiscales. ""

(3) Decreto Legislativo No. 559 del 29 de abril de 1964, publicado en Diario Oficial del 15 de mayo de 1964. Su Reglamento: Decreto Ejecutivo No. 87 del 16 de noviembre de 1966, publicado en el Diario Oficial del 22 de ese mismo mes y año

2. CARACTERISTICAS ESENCIALES

2.1 AREA EXTRA-ADUANAL

Adoptando la definición geométrica de área como: "una superficie comprendida dentro de un perímetro", tenemos la idea clara de una región geográfica cualquiera con la demarcación de sus linderos en forma inconfundible. En esta forma la Zona Franca es el espacio físico geográfico en el que se desarrolla dicho régimen, cuya característica principal consiste en que dentro de ella no imperan las leyes fiscales comunes del país, sino que está sujeta a un régimen aduanero especial por el cual las mercancías se internan libres de impuestos y de cualquier otro gravamen fiscal, a fin de ser exportadas nuevamente en igual forma a terceros países. Por vía de excepción, cualquier producto que ingrese al mercado nacional proveniente de una Zona Franca causa los gravámenes correspondientes como si viniera importado directamente del extranjero.

En lenguaje aduanero se entiende por "internación" el ingreso de una mercancía a Zona Franca; si se realiza al mercado nacional se entiende que hay "importación".

El resto de la legislación del país le es totalmente aplicable, lo que significa que todo el marco jurídico tiene plena validez dentro del área extra-aduanera y en ningún momento está restringida su vigencia, excepto, como se dijo, en los aspectos meramente fiscales.

2.2 EXONERACION DE GRAVAMENES DE IMPORTACION Y EXPORTACION

Esta característica es una consecuencia de la extra-aduanalidad, que permite a las empresas establecidas en Zonas Francas la introducción de bienes exentos de gravámenes para la producción, tanto de materias primas e insumos, maquinaria, equipo, etc., a fin de obtener abaratamiento de costos para competir en el mercado mundial en condiciones favorables, superiores a las prevalentes en su país de origen o en el territorio aduanero nacional.

Asimismo la exportación también goza de exoneración permanente para completar las ventajas especiales que otorga un Régimen como el de Zonas Francas.

Esta característica no implica sacrificio fiscal alguno, al contrario, el país percibe beneficios que de otra manera no hubieran sido obtenidos.

2.3 VIGILANCIA FISCAL

La característica de extra-aduanalidad no excluye en ningún momento la necesaria vigilancia fiscal. Las mercancías que se internan en una Zona Franca tienen que estar sujetas a cierto control por parte del fisco, el cual debe ser simple y adecuado para conocer los datos que contienen las pólizas aduaneras tales como: número de bultos, naturaleza de los artículos, clasificación arancelaria, cantidad, clase, marca y alguna otra información adicional para efectos de permiso de salida de los mismos y fines estadísticos.

La vigilancia fiscal debe existir y es una facultad indelegable por razones de seguridad del Estado.

Normalmente esta vigilancia se ejerce en forma general, sólo en casos de sospecha de contrabando o de fraude la autoridad aduanera inspecciona en las empresas sus activos a fin de comprobar y conciliar los datos proporcionados en la póliza de importación con los que realmente aparecen al verificarse el registro físico en la planta.

2.4 USUALMENTE PROPIEDAD DEL ESTADO

La razón de esta característica es muy sencilla: la Zona Franca al ser utilizada como un instrumento de desarrollo no es una empresa lucrativa, al contrario, su establecimiento es muy costoso y la recuperación de la inversión es a muy largo plazo, lo cual, al ser sumados los beneficios adicionales que proporciona, como los servicios prestados por la administración a bajo costo, las tarifas atractivas de arrendamiento de lotes, etc. vuelve la Zona Franca una empresa que económicamente sólo es posible ser manejada por el Estado ya que no es autofinanciable, por lo que la empresa privada pediría que se revocara su concesión al no tener un margen razonable de utilidades en un período determinado.

Lo más que puede llegar a permitirse es una administración en la que participe el sector privado a nivel de Junta Directiva, así como debe procurar contratar ésta personal administrativo altamente calificado para dirigir la cosa pública con criterio eminentemente técnico para su óptimo financiamiento; para la selección de las empresas a establecerse conforme prioridades de acuerdo a los productos a elaborarse; la clase de servicios a prestarse; el poder recomendar personal calificado a las empresas; así como la promoción y edificación de la Zona; etc.

Un ejemplo al respecto es cuando el Gobierno declara prioritario el establecimiento de cierta clase de empresas otorgándole mayores beneficios, a tal grado, que al propietario de las Zonas Francas, si fuera particular, no le interesaría tenerlos dentro de ella por no serle rentable, pero sí al interés público por elaborar productos básicos para procesos industriales nacionales a más bajo costo que si fuera importado.

2.5 DE UTILIDAD PUBLICA

Cuando un Gobierno realiza obras de trascendencia nacional y para las cuales necesita adquirir inmuebles propiedad de personas particulares, declara de utilidad pública la obra y ordena la expropiación de los terrenos, en caso de no poder adquirirlos por venta voluntaria de sus propietarios.

Modernamente ha tomado auge el principio de utilidad pública, que es todo lo que resulta de interés o conveniencia para el bien colectivo, para la masa de individuos que componen el Estado.

La importancia misma de las Zonas Francas dentro de los programas de desarrollo de un país, obligan al Gobierno a declarar de utilidad pública su creación y establecimiento, así como sus instalaciones y servicios y cualquiera otra obra necesaria para sus operaciones, inclusive la vivienda para sus trabajadores en lugares próximos a la misma.

2.6 SIN POBLACION RESIDENTE

El hecho mismo de ser un área extra-adianal obliga a aplicar normas mínimas de seguridad para evitar el fácil contrabando, por lo cual las Zonas Francas son cercadas físicamente y tienen una franja de seguridad que las rodea, estrechamente vigilada y exclusiva para las empresas que operan dentro de esa área.

Si se permitiere residir dentro de ella sería prácticamente imposible ejercer una vigilancia adecuada para la seguridad estatal.

Los trabajadores normalmente viven cerca, en colonias creadas especialmente para ellos, debido a que las Zonas Francas casi siempre se establecen lejos de los núcleos de poblaciones a efecto de crear nuevos polos de desarrollo o de ampliar algunos ya iniciados.

2.7 CONTIGUIDAD A ALGUN PUERTO AEREO O MARITIMO

Las fases de internación y exportación de las mercancías requieren las mejores y mayores facilidades para la movilización de los productos, del y para el extranjero, por lo que los puertos aéreos o marítimos llenan un objetivo básico en una Zona Franca para abaratar los costos de fletes, pues entre menos medios de transporte se empleen y más directo resulte el envío de la mercancía, más bajo resultará el precio final del artículo.

Esta característica tiene mucha afinidad con el atractivo de estar ubicada la Zona Franca entre rutas comerciales de mayor movimiento, pues su cercanía a los mercados de consumo contribuye a preferirse con respecto a otra Zona que se encuentre aislada y fuera de las rutas de buques, aviones, ferrocarriles y carreteras.

2.8 LAS EMPRESAS EN ELLA ESTABLECIDAS DEBEN SER CALIFICADAS PREVIAMENTE POR EL GOBIERNO

No cualquier empresa puede establecerse en Zona Franca. Las que pueden operar, por definición, son las que exportan la totalidad de su producción al extranjero. En casos excepcionales puede permitirse introducir al mercado nacional, pagando los aforos correspondientes, una parte de su producción, previa autorización del Gobierno y conforme al resultado del estudio de mercado que para tales efectos debe elaborar el Ministerio de Economía para cada producto y periódicamente.

Se califican de "Exportación Neta" o "Empresa Comercial de Exportación", conforme a una legislación especial que las define (4) y además otorga beneficios, impone obligaciones, crea regímenes "ad hoc" para ellas y establece un procedimiento para su calificación, señalando los requisitos fundamentales para establecerse en Zonas Francas, entre los cuales se requiere:

- 1) Que los productos a exportarse sean a países fuera de la región o unidad económica, ejemplo: Mercado Común Centroamericano;
- 2) Que sean exportaciones de productos agropecuarios no tradicionales en El Salvador: algodón, café, azúcar, camarón no cultivado y carne de res;
- 3) Contener un determinado porcentaje de valor agregado nacional, etc.

(4) En El Salvador es la Ley de Fomento de Exportaciones V. (1)

Una vez satisfechos los requisitos básicos, el propietario solicita la calificación de su empresa ante la oficina gubernativa pertinente y otorgada tiene derecho a gestionar la administración de Zonas Francas su establecimiento en ella.

Existe en algunos países (El Salvador en cuenta) en que son instituciones diferentes las que otorgan la calificación, un Ministerio por ejemplo, y las que conceden el lote de la Zona Franca, como una institución autónoma, generalmente ésta más técnica que el Ministerio y puede darse el caso en que no convenga según su administrador, a los intereses del país la operación de una determinada empresa en Zona Franca. Por ejemplo: 1) Por la inseguridad en el mercado exterior para colocar sus productos; 2) Que su inversión en maquinaria y equipo es mínima, etc., ya que esta institución autónoma por su propia naturaleza, es especializada en el servicio público al que se dedica. Tiene todos los contactos indispensables para ello. Son menos burocráticos. En cambio los Ministerios son entidades para formulación de políticas generales y de criterio muy amplio para conceder calificaciones a empresas extranjeras y carecen de datos sobre el mercado extranjero, la prioridad de los productos, su razón de ser, informes sobre la reputación del empresario solicitante, etc. y principalmente carecen de la vocación que el comercio exterior debe impregnar a las entidades responsables directamente de la administración de la Zona Franca. Por lo que es necesario que los trámites para obtener la calificación sean llenados primero ante la oficina técnica de comercio exterior, y luego de satisfechos, según su criterio, pasar con recomendación al Ministerio correspondiente para que otorgue la calificación y no correr el riesgo que le sea negado su establecimiento en una Zona Franca, pese a estar calificada por el mismo Gobierno.

Lo recomendable para el caso es que sea la misma autoridad administrativa la que califique la empresa y le arriende el local en Zona Franca, a fin de que no existan posibles resoluciones contradictorias. Así como innecesariamente hacer un procedimiento demasiado largo.

2.9 REGIMENES ADUANERO Y CAMBIARIO ESPECIALES

Toda Zona Franca tiene necesariamente que tener para su operación un régimen especial para el control del internamiento de materias primas y la exportación de los artículos una vez elaborados, así como el ajuste entre ambas cifras principalmente si se trata de maquilado. (5)

(5) Maquilado es el proceso de ensamblaje con piezas prefabricadas

Ambas mercancías, las que ingresan en forma provisional y las permanentes, requieren un sistema de control muy simple, bastando la presentación a la aduana de los conocimientos de embarque y de la póliza de internación temporal o permanente, en su caso, las cuales sirven para obtener posteriormente el permiso de salida de las mismas y para fines estadísticos.

Asimismo, los empresarios extranjeros, entre los atractivos que buscan antes de establecerse en una Zona Franca, se encuentra la facilidad de exportación de las utilidades hacia terceros países, lo cual es objeto de reglamentación especial en cada país, pero siempre con un tratamiento preferencial al capital foráneo invertido y registrado en forma legal.

3. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS

3.1 LA PROTECCION TRADICIONALISTA

Los países en la etapa temprana del desarrollo industrial se enfrentan con problemas comunes: un elevado nivel de desempleo, una base industrial muy reducida y una excesiva dependencia respecto a la agricultura. Crean, como paliativos, dentro de los programas de rápida industrialización, un uso muy pronunciado de las protecciones arancelarias a fin de contrarrestar el desempleo y obtener cierta suficiencia en la producción de materias primas industriales para el consumo doméstico.

En los últimos años se ha dado con frecuencia el caso de que el proceso de industrialización de un país se inicie con el establecimiento de una industria nacional que, al amparo de incentivos fiscales y con fuertes barreras arancelarias, fabrican bienes que antes se importaban. Probablemente se ha considerado que esas barreras son sólo un medio provisional de protección a la industria del país durante la fase inicial de su desarrollo, pero en la práctica esas medidas siempre se prorrogan tanto que casi se convierten en permanentes, a menos que se revoquen si ello es una condición indispensable para conseguir mayores o mejores oportunidades de crecimiento conforme nuevas políticas económicas.

Dicha política ha tenido sus éxitos y fracasos. Considerando los resultados obtenidos en las diversas empresas beneficiadas por los incentivos fiscales y los altos impuestos a los productos extranjeros sustituidos, encontramos que, descontando el abuso que dio origen, puede verse la incapacidad de generar las oportunidades para reducir la tasa de desempleo predominante aun en nuestros países y que obligan a buscar nuevos horizontes en el extranjero. Otro factor es que acrecienta desfavorablemente la balanza de pagos debido a la excesiva dependencia en que las industrias nacionales se encuentran respecto a las materias primas importadas.

Otros factores negativos de las industrias superprotegidas contra la competencia exterior es que la calidad del producto tiende a disminuir entre menos competencia tiene, ya que las empresas nacionales pueden uniformar entre sí precios y calidades, que no están de acuerdo con los costos reales abarataados por las exenciones. Los Gobiernos también fallan al respecto por no contar con laboratorios para el control de calidad en forma adecuada para salvaguardar los intereses colectivos, por lo menos en los productos vitales para el hombre.

3.2 NUEVO OBJETIVO: LAS INDUSTRIAS DE EXPORTACION

Como un instrumento de desarrollo diferente se inicia un resuelto programa con el objetivo de atraer empresas extranjeras para que se establezcan en Zonas Francas y tratar de restarle importancia a la anterior política de sustitución de importaciones e insistir en una nueva prioridad: las industrias de exportación.

Este programa resulta como una reacción y consecuencia directa de la aplicación desmesurada de los incentivos fiscales, pues una industria nacional protegida sólo puede originar un desarrollo industrial limitado, a no ser que el mercado nacional sea prácticamente insaturable.

La protección misma de la industria nacional, al ser una protección contra la competencia exterior, tiende a inhabilitar a esa industria para la competencia en los mercados de exportación. Según la experiencia propia de nuestro país, la empresa que partiendo de un pequeño mercado nacional protegido alcance la capacidad suficiente para exportar con éxito, es toda una excepción.

Por consiguiente, puede resultar difícil aparentemente pasar de una situación de industria nacional protegida a otra de exportaciones industriales considerables.

A partir del momento en que nos demos verdadera cuenta que se ha alcanzado el máximo desarrollo posible mediante la sustitución de importaciones, la solución ha de consistir en incentivar y motivar a la industria nacional para que aumente sus exportaciones y atraer a industrias extranjeras totalmente orientadas hacia la exportación. Estas últimas como no venden en el mercado interior o, a lo sumo, venden en él una proporción pequeña y controlada de su producto, no constituye una amenaza directa para el crecimiento de la industria nacional.

Es el Régimen de Zonas Francas una política agresiva bastante efectiva que no sólo origina un importante aumento en el volumen de nuevas exportaciones, como resultado de las nuevas fábricas, sino que contribuye indirectamente a que aumenten las exportaciones de las industrias no tradicionales y obliga a la creación de otras empresas de bienes y servicios complementarios a aquellas.

Las Zonas Francas no son simplemente un conjunto de bienes materiales y valor incorpóreos aislados, sino que son un instrumento ágil que ha de considerarse y planearse como parte de una política nacional de industrialización y como fuente también de desarrollo de la región geográfica en que esté ubicada.

Debe verse además el Régimen de Zonas Francas en relación con las políticas nacionales encaminadas al desarrollo de otras actividades como el turismo, mejores servicios portuarios, la solidez monetaria, programas de modernización urbana, la diversificación de la producción, etc., lo cual confiere al Gobierno una mayor posibilidad de selección, incluso entre los productos de artículos tradicionales, un medio inmediato de establecer una industria exportadora considerable, a la vez que seguir aplicando en otros lugares, por todo el tiempo que sea necesario, la política de desarrollo industrial centrada en la sustitución de exportaciones, pero ya desprovista de su antigua prioridad.

Normalmente las Zonas Francas pueden ser la forma menos costosa de conseguir una industrialización orientada hacia la exportación, pues para su emplazamiento contiguo a un puerto marítimo o aéreo (Puerto Franco), cuenta éste ya con una infraestructura ampliamente desarrollada, con los medios de comunicación más modernos y una disponibilidad de mano de obra adecuada y suficiente para las empresas a establecerse. Esta economía por concepto de ubicación puede resultar particularmente útil para el desarrollo de plantas pilotos.

Para los países con pocos recursos y en etapa de desarrollo, los Puertos Francos ofrecen la valiosa ventaja de que las instalaciones de las infraestructuras mencionadas reducen notablemente el costo de las mismas.

Es cierto que potencialmente se puede conseguir este mismo efecto en cualquier conglomerado industrial común (un parque industrial, por ejemplo) pero la concentración y principalmente las disciplinas que existen en las Zonas Francas impelen con mayor fuerza a que ello se convierta en una realidad práctica. Una vez puestas en marcha, las Zonas Francas surten un valioso efecto de demostración que repercute de manera sensible en el resto de la economía del país.

Como sucede en la mayoría de las tradicionales políticas nacionales de desarrollo industrial, se prefiere fomentar más la exportación de manufactura que de materias primas industriales. Al aplicar una fuerte política de exportación, sería indeseable que se creara una confusión con respecto al objetivo que persiguen las Zonas Francas al permitir que sus productos se vendan en el mercado interno del país; es mejor que la Zona Franca se mantenga totalmente aislada y dedicada a la exportación. Sin embargo, esta regla no debe aplicarse tan rígidamente que excluya la posibilidad de vender en circunstancias especiales en el mercado nacional bienes que contribuyan positivamente al desarrollo de la industria doméstica. Por ejemplo, sería absurdo importar del extranjero mercancías

básicas para la industria, tales como herrajes, si pueden obtenerse a un precio más cómodo importados de la Zona Franca, por lo que habría que permitir su venta aunque en cantidades proporcionalmente pequeñas; preferentemente basados en un estudio económico previo a fin de determinar el porcentaje que se permitirá introducir para el consumo nacional, sin afectar otros sectores fuera del Régimen de Zona Franca.

La política que debe observarse para una Zona Franca debe tomar en cuenta básicamente, como se dijo antes, el plan general de desarrollo de la nación y estar en consonancia con el mismo, de tal manera que exista una coordinación con la planificación económica y material del país y en lo posible de la región. Por lo tanto, las Zonas Francas pueden ser un modelo de desarrollo industrial y servir de guía y de ejemplo de industrialización moderna dentro de los países en vías de desarrollo.

La Zona Franca ha de ser una exposición de tecnología industrial comparable a la que puede encontrarse en los países altamente industrializados, un escaparate destinado tanto al inversionista extranjero como al empresario local. Lo cual no significa que los países en desarrollo deban seguir necesariamente el mismo modelo seguido inicialmente por los países de gran desarrollo industrial. Cada pueblo tiene su propia cultura, su propia idiosincracia, su propia concepción de la vida y la industria debe tratar de supeditarse a ellas, no dominarlas.

3.3 LA INDUSTRIA Y EL DESARROLLO TURISTICO

Por principio, un país que desarrolle una infraestructura turística aprovechando sus recursos naturales es una ventana abierta al mundo que contribuye al conocimiento mundial de ese país, lo cual hace altamente recomendable el aprovechar la afluencia de extranjeros para promocionar las Zonas Francas en él establecidas.

La Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, en 1963 estableció que:

""El turismo es la más deseable y básica de las actividades humanas que merece el elogio y estímulo de todas las personas y de todos los gobiernos reconociendo el papel fundamental que juega el turismo en las economías nacionales y estando completamente conciente del impacto social, educacional y cultural del turismo y de su contribución significativa para la promoción de la buena voluntad internacional, del entendimiento y de la preservación de la paz entre los pueblos. ""

ALGUNOS DATOS SOBRE EL TURISMO MUNDIAL

En 1962, 75 millones de turistas generaron US\$7,800 millones, o sea, el 6% del comercio total internacional.

En 1972, solamente el turismo norteamericano gastó US\$7,700 millones fuera de los Estados Unidos, representando un incremento del 20% respecto a 1971. En 1975, 6.8 millones de estadounidenses viajaron fuera de su propio país.

En el año 1972 Europa y Norteamérica atrajeron el 80% del turismo mundial, pero los países en desarrollo cada año aumentan su participación. La tasa promedio de crecimiento anual en turismo comparada con las exportaciones, sugiere que el turismo está logrando un crecimiento más rápido en los países en desarrollo que en los países altamente desarrollados.

<u>1965 - 1971</u>	<u>Países Desarrollados</u>	<u>Países en Desarrollo</u>
Turismo	+ 9.8% anual	+ 13 % anual
Exportación	+ 14.4% anual	+ 11.9% anual

Para los países en la etapa temprana del desarrollo económico, caracterizados por el relativo crecimiento rápido, el turismo les provee una oportunidad mayor para el crecimiento al estimular las inversiones con nuevas fuentes de trabajo y dar un gran impulso para el cambio social: directamente, a través de la educación y entrenamiento de personal para conocer y atender las necesidades de la industria del servicio; así como indirectamente por la introducción de hábitos sociales diferentes y nuevos modos de vida. Al mismo tiempo el turismo representa un reto considerable. Como una actividad que no es sensible usualmente a las influencias, excepto a las que sean de origen económico, su desarrollo es más difícil de predecir y planear que otras clases de industrias.

OTROS ASPECTOS ECONOMICOS DEL TURISMO

- a) El incremento favorable en la balanza de pagos por las divisas que deja el turismo exterior;
- b) La promoción del país en el extranjero;
- c) El desarrollo de la infraestructura nacional:
 1. Creación y ampliación de nuevas carreteras.
 2. Mejora de aeropuertos y puertos marítimos.
 3. Desarrollo de áreas recreativas como lagos, montañas, playas.
 4. La promoción de actividades culturales antes no existentes.
 5. Establecimiento de nuevos hoteles, moteles, etc.
 6. Estimula la industria de "souvenirs".

FACTORES NEGATIVOS DEL TURISMO

- a) Los turistas ricos tienden a levantar los precios de bienes y servicios;
- b) Aumento indebido en el valor de las tierras con vocación turística;
- c) Los turistas crean resentimiento en la gente que los atiende por el tratamiento poco digno que les dan. Hay un dicho americano: "el turismo degrada a la gente de una nación como criados de taberna" (tourism degrades people into a nation of barmaids and bell-hops);
- d) Arruina el medio ambiente. Es de todos conocida la contaminación que ocasiona, principalmente en áreas costeras. Aunque hay buenos ejemplos de lo contrario: los magníficos parques de vida salvaje en África.

3.4 ATRATIVOS DE LA ZONA FRANCA

Naturalmente, todo inversionista debe encontrar atractiva la idea que se le está vendiendo: hacer inversiones en un determinado país.

Estos atractivos pueden ser de dos clases: naturales o artificiales.

a) Atractivos Naturales

Entre los atractivos naturales podemos citar inicialmente los siguientes:

- 1) Medio ambiente agradable para vivir;
- 2) Disponibilidad y bajo costo de mano de obra calificada;
- 3) Buen clima de inversión: estabilidad política;
- 4) Reputación de seriedad del país en el cumplimiento de acuerdos y compromisos internacionales;
- 5) Estar ubicado en rutas comerciales;
- 6) Crecimiento razonable;
- 7) Infraestructura preparada para recepción de inversiones; y
- 8) Garantía de repatriación de capital.

Todo conjunto de atractivos debe comenzar con las ventajas naturales, basándose plenamente en ellas y luego complementarse en la manera que fuera necesaria con los incentivos artificiales. Cuanto mayores sean las ventajas naturales con que se cuente, menos dinero costará la atracción de inversiones, ya que los artificiales son importantes pero no prioritarios.

1) Medio ambiente agradable para vivir

En uno de los primeros lugares de la lista de atractivos naturales figura siempre la calidad del medio ambiente como prueba de que la Zona Franca es un lugar que resulta agradable para trabajar.

Los inversionistas prefieren que la mayor parte de los mandos intermedios estén ocupados por personal local, aunque sólo sea por que cuesta menos que lo que debe pagarse al personal forastero en concepto de desplazamiento, pero, inevitablemente, se necesita personal ejecutivo de confianza y de alto nivel de la casa matriz para negociar, organizar, instalar, capacitar y dirigir la empresa, principalmente durante los primeros años; por lo tanto, la obligación del trabajador extranjero tendrá que ser satisfactoria para él y para su familia.

Debe tomarse en cuenta que a veces el inversionista mayoritario reside en el país huésped y trata de tener el mayor número de contactos con otros hombres de negocios, lo que reclama una vida social activa que debe ser agradable para él y su familia. De hecho, esta persona hará publicidad en el extranjero a otros inversionistas y que podrá servir muy bien para atraer turismo de otras latitudes, así como lo ha hecho Puerto Rico con éxito considerable.

Cuando la calidad del medio ambiente es inadecuada por alguna razón, por ejemplo falta de hoteles de primera clase, un clima desagradable, pocos lugares para turismo, etc., será indispensable subsanar esas deficiencias.

Para que el medio ambiente sea apropiado para los negocios, tiene que contar con una gama de servicios bastante compleja, a la cabeza de los cuales están los servicios de seguros, de fletes, banca, de mantenimiento, etc.

Las Zonas Francas industriales permiten que toda insuficiencia a este respecto se corrija a un costo relativamente bajo. Normalmente incorporándolos como servicios prestados por sí o por particulares autorizados.

2) De la mano de obra

Otro de los atractivos naturales que encabezan cualquier lista son los salarios relativamente bajos, principalmente para las industrias con alto coeficiente de mano de obra. Los salarios bajos deben ser considerados como la base inicial del desarrollo económico de cualquier país para poder desembocar posteriormente en industrias de tecnología más compleja o sofisticada. Visto en esta forma el

concepto anterior, no como algo permanente sino de promoción, los bajos salarios inicialmente pueden utilizarse con provecho para atraer grandes industrias. Cuando en la política global del Estado se insiste en la mayor y mejor capacitación del obrero, con ello se contribuye a que se avance continuamente hacia una tecnología más elevada y moderna, con el consiguiente aumento lógico de los costos de la mano de obra.

Posteriormente se mira, como dijo el Presidente de la Zona Franca de Shannon, en Irlanda, que ahora ya ellos no pretenden tener jornales bajos "pero hicimos bien en aprovecharnos de ellos en el pasado para fines de promoción". (6)

Es importante dentro del factor mano de obra su productividad y su aptitud profesional para perfeccionarse. El costo de la mano de obra es uno de los mayores insumos del producto elaborado, pero estos dos factores unidos son decisivos en toda empresa, ya que en condiciones iguales el avance tecnológico es la diferencia.

Las buenas relaciones de trabajo patrono-obrero y la disponibilidad de mano de obra calificada constituyen atractivos importantes para las inversiones industriales.

Al hablar de la disponibilidad de mano de obra también constituye ésta un atractivo clave para la industria procedente de regiones en que este recurso es escaso. Una gran disponibilidad de mano de obra, aún cuando se trate de personal insuficientemente calificado, puede resultar una idea atractiva porque pone a la industria en condiciones de poder elegir a los trabajadores que tengan más habilidad natural y que, por lo tanto, adquirirán más rápidamente los conocimientos necesarios. Como los buenos empleos son relativamente escasos, también será reducido el índice de renovación del personal.

3) Buen clima de inversiones: estabilidad política

Todo inversionista al inicio de las pláticas con las instituciones gubernamentales antes de instalarse en un determinado país, investiga en forma directa e indirecta a través de embajadas, colegas, compatriotas inversionistas, empresas especializadas, organismos internacionales, en fin, averigua con cualquier persona natural o física que conozca y que haya tenido experiencias en el país, cuál es el clima de inversión del país. Básicamente este clima de inversión consiste en la estabilidad política para evitar riesgos de nacionalización, incumplimiento de garantías y beneficios ofrecidos, respeto del Derecho, tranquilidad, o sea una seguridad relativa para su inversión.

(6) Discurso Sr. Brendan O'Reagan
Reunión Regional de Expertos sobre Zonas Francas Industriales
Barranquilla, Colombia 5-11 de octubre de 1974
ONU DI ID/WG. 185/1

4) Reputación de seriedad del país en el cumplimiento de acuerdos y compromisos internacionales

La reputación de seriedad del país en el cumplimiento de acuerdos y compromisos internacionales es otro de los atractivos contemplados por cualquier futuro inversionista extranjero ya que si bien la Zona Franca como instrumento de desarrollo proporciona una flexibilidad extraordinaria en materia de política estatal, hay un aspecto vital en el cual esa flexibilidad debe limitarse si se quiere que en la práctica sea un éxito. Las inversiones extranjeras buscan condiciones seguras, conocidas y favorables y solamente la buena reputación del país puede permitir a un inversionista confiar en que las condiciones que le son ofrecidas para que se instale en la Zona se mantendrán durante todo el período por el cual se le ofrecieron. No sólo deben ser fijas y seguras, sino que deben parecer tales. Por ejemplo, si se ofrece a la empresa de que se trate una exención de impuestos sobre la renta, activos y patrimonial por un período de 10 años, no sólo es que esa exención debe durar 10 años, sino que desde principio debe verse que se trata de un compromiso concreto e irrevocable del Gobierno y que ese compromiso perdurará. Esto no significa que no se puedan modificar posteriormente las condiciones ofrecidas a los recién llegados. En efecto, después de un desarrollo inicial feliz de la Zona puede resultar que un período de exención de 8 años baste para atraer más industrias o comercios a la misma. En este caso, se puede modificar la oferta propuesta a las nuevas empresas reduciendo el período de exención. Pero una vez hecha, la oferta debe ser fija e inalterable. Esto que decimos de la exención de la renta y viabilidad debe comprenderse para cualquier otra facilidad o ventaja que se haya otorgado o prometido en las pláticas iniciales al inversionista. La Zona Franca debe ofrecer tanto al Gobierno nacional como al inversionista extranjero, mayores posibilidades de elección pero no presenta posibilidad alguna de modificar un acuerdo determinado una vez está convenido. La seguridad y seriedad de las condiciones de inversión dentro de la Zona son un requisito previo absoluto para su éxito. El hecho de romperse un acuerdo de este tipo no sólo menoscabaría el interés que para los inversionistas representa el país en cuestión, sino que redundaría en descrédito para todas las Zonas Francas industriales del mundo.

5) Ubicada en rutas comerciales

El hecho de que la Zona Franca esté situada en algunas de las principales rutas comerciales resulta atractivo para las empresas.

Ya sea porque está en el camino que debe llevar la mercadería a su destino o porque está cerca de otros posibles compradores debido a que los costos de flete y acarreo son más baratos al existir cerca buenos servicios marítimos, de ferrocarril o por aire que abaraten los costos de transporte de la mercadería hacia el lugar de plaza. No sólo hay que contemplar el lugar de destino sino también el transporte de la materia prima e insumos de su lugar de origen al lugar en que son procesadas, o sea a la Zona Franca.

6) Crecimiento razonable

Al conocer las estadísticas de un país, el posible inversionista se fija necesariamente en la tasa de crecimiento la cual debe ser razonable para que tenga la impresión que el país realmente va prosperando, que no se encuentra estático, augurándole la pérdida posible de su inversión sino que el porcentaje que le señala el documento consultado sea un índice verdadero del crecimiento nacional, al cual él siente que va a aportar algo que saldrá de sus propias manos no con un sentimiento realmente de cariño hacia el país sino de interés, básicamente monetario, que ofrezca la mayor ganancia sobre su inversión. Recordemos que un inversionista viene simplemente a utilizar nuestros recursos humanos porque son más baratos, lo que significa para él mayores utilidades en la venta final del artículo.

7) Infraestructura preparada para recepción de inversiones

La infraestructura debe estar preparada para recibir las inversiones en el sentido de que baste por ejemplo una simple visita al lugar en que se operan las fábricas en las Zonas Francas e investigar sobre las facilidades que tiene esa Zona, para que él sepa que su inversión inicial estará segura y que no cubrirá aspectos que corresponden casi exclusivamente a la institución del Estado que administre la Zona Franca. En otras palabras, él quiere ya ver desarrollada una infraestructura lo suficientemente amplia para que sus costos sean mínimos en lo que respecta al establecimiento de la empresa. El inversionista se fija en el costo del metro cuadrado, se fija en el nombre de empresas vecinas, se fija en la cercanía de los puertos y de los medios de transporte, se fija en la abundancia o carestía de energía eléctrica, su voltaje, en los servicios de apoyo, en los medios de comunicación, en los edificios, cafeterías, etc., todo lo que a él le conviene captar y que revierte en contra del país lo que a él realmente le costaría realizar si se supone que esta obra debería de encontrarse ya realizada o por lo menos prometida su realización.

8) Garantía de repatriación de capital y utilidades

Es un punto específico de obligada consulta por cualquier persona interesada en invertir. Esta garantía debe ser seria y observarse en todo momento y sin sombra de duda, para infundir confianza a fin de atraer mayores recursos extranjeros e invertirlos en la Zona lo que indirectamente promueve otros sectores nacionales al incrementar el consumo de bienes y servicios que insume en su producción.

La garantía de repatriación de capital y utilidades comprende la fácil convertibilidad a la moneda que desee el inversionista, la remesa de dividendos, ganancias, intereses, etc., producidos por el capital de trabajo así como del dinero obtenido de la venta de liquidación de la empresa en el caso que se realizare en forma legal.

b) Atractivos Artificiales

Los atractivos artificiales se necesitan principalmente por 3 razones:

1. Para llamar la atención de los posibles inversionistas hacia una Zona Franca desconocida y no probada;
2. Para compensar toda deficiencia existente principalmente en los atractivos naturales;
3. Para competir con las Zonas Francas situadas en otros países.

Pueden mencionarse entre otros atractivos artificiales los siguientes:

- a) Bajos cánones de arrendamiento;
- b) Incentivos fiscales aduanales;
- c) Créditos con tasas preferenciales;
- d) Cursos de adiestramiento gratuitos para obreros;
- e) Posibilidad de adaptar los locales a las necesidades de la empresa;
- f) Subvenciones estatales para la construcción y mantenimiento de la Zona Franca.

Evidentemente, para atraer industrias a un lugar desconocido y no probado se necesita presentar un cuadro que convenga a los intereses del empresario, aunque sólo sea para aprovechar éste los recursos que le son vedados o son anti-económicos en su país de origen.

Hay que ofrecer al principio los mismos incentivos de exención de pago de impuestos de renta, de vialidad, etc. La práctica recomendará reducir o aumentar la oferta total de ellos, lo cual sería mejor que fuere escalonada a lo largo de algunos años, pues es posible que un inversionista no esté dispuesto a cerrar un trato que resulte para él mucho menos favorable que el concertado con su inmediato predecesor.

Existe un factor autopromocional y es el que una vez establecidas con éxito unas cuantas empresas, y en particular, si hay entre ellas una con nombre reconocido y respetado mundialmente, sirve como un imán natural para todo hombre de negocios pues las dudas que al principio tenía las vio contestadas favorablemente por la garantía y confianza que le representó la compañía de gran reputación que estaba operando y que ya salvó los posibles "pasos en falso" que asaltan cualquier imaginación al analizar detalles.

Los incentivos artificiales pueden ser muchos y muy variados, dependiendo de la política a seguirse en cada Zona Franca, por lo que existe el peligro que al acumularse formen un conjunto tan complejo que al inversionista potencial le resulte difícil evaluar las ventajas reales que les interesa conocer. Por esa razón hay mucho que decir en favor de una forma limitada de incentivos simples, que se reducirán gradualmente con el mayor desarrollo de la Zona hasta que desaparezca la necesidad de compensar deficiencias de infraestructura.

c) Experiencia en Shannon, Irlanda

Siempre es conveniente conocer otros principios por lo que recurrimos a la promoción de la Zona Franca de Shannon, Irlanda, relativa a la política sobre incentivos ofrecida por ellos: (7)

""Hasta los primeros años 1950 la industria manufacturera irlandesa se desarrolló bajo el estudio de una política basada en la sustitución de importaciones. La década de 1950 trajo el reconocimiento del hecho que las economías nacionales que buscaban acelerar su tasa de crecimiento industrial deberían ver más allá de sus orígenes domésticos de empresas y tecnología, al volumen creciente del desarrollo industrial internacional.

Fue con este antecedente y la amenazante obsolescencia del aeropuerto de Shannon por la introducción del jet de largo alcance en la ruta Nor-Atlántica, que el Gobierno irlandés introdujo los incentivos de Shannon y estableció la Compañía de Desarrollo del Aeropuerto Libre de Shannon Limitada.

La tarea clave de los incentivos de Irish Shannon era crear el número deseado de empleos de la calidad correcta distribuída propiamente, dentro de un marco de tiempo acorde, con un costo mínimo para los fondos públicos. Los incentivos pueden ser clasificados así:

Naturales: Son los basados en el desarrollo de un medio ambiente nacional que conduce a la inversión extranjera industrial; ésto lo refuerzan los incentivos artificiales.

Artificiales: Son los incentivos específicos creados por ley.

Para hacer más fácil la referencia de ambos tipos de incentivos en síntesis:

(7) Conferencia del Sr. T. Carrol
Gerente de Proyectos Industriales
Shannon Development, Mayo 1975
Irlanda

Incentivos Naturales:

Condiciones seguras de inversión
 Miembro del Mercado Común Europeo
 Idioma Inglés
 Convenios para evitar la doble imposición fiscal
 Dividendos residentes irlandeses
 Repatriación de capital
 Geografía de Shannon
 Servicios de Banca, Fianza y Seguro

Incentivos Artificiales:

Facilidades de obtener recursos internos
 Concesiones de exenciones de impuesto
 Desarrollo de Shannon
 Edificios terminados para arriendo inmediato
 Facilidades de reducción de impuesto sobre la renta
 Lugares industriales de servicio
 Facilidades libre de aduanas
 Infraestructura física social adaptada
 Siguiendo la norma de que los incentivos y las políticas de incentivos deben ser revisadas continuamente para asegurar que son suficientes pero no excesivos, es que los resultados logrados en Shannon son impresionantes en cuanto a referencia para los factores cuantitativos (ejemplo: empleo directo e indirecto; exportaciones netas) y en cuanto a consideraciones calificativas, ejemplo, el trabajo de pioneros de Shannon en la evolución de la política de desarrollo regional irlandés. """

3.5 ASPECTOS POSITIVOS

Entre las múltiples ventajas de las Zonas Francas seleccionamos las que positivamente la caracterizan como una institución especial.

- a) Proporciona una fuente de trabajo para mano de obra calificada;
- b) La inversión de capital extranjero refuerza el sistema monetario nacional;
- c) Utilización de insumos nacionales;
- d) Creación de nuevos polos industriales;
- e) Proyecta una imagen favorable del país al extranjero; y
- f) Es un correctivo al sistema proteccionista tradicional.

- a) Proporciona una fuente de trabajo para la mano de obra calificada

Es una fuente real y efectiva para la mano de obra calificada, pues su demanda casi siempre es amplia debido a que la razón fundamental para establecer las Zonas Francas en un país es por el elevado número de trabajadores manuales que emplea.

(Si un producto se pudiese hacer 100% a máquina a un costo similar de manufactura, no existiría el maquilado). Es un arma moderna contra el desempleo: utiliza igualmente a mujeres y hombres, jóvenes y adultos, con la sola capacitación

para operar una determinada máquina o cierta habilidad natural para un trabajo. Entre más máquinas sepa manejar o habilidades desarrolle, su experiencia será mayor y su calificación lo hace apto para iniciarse en labores más sofisticadas. La calificación va pareja con el avance de la tecnología.

La disponibilidad de mano de obra en los países en desarrollo permite abastecer ilimitadamente a las empresas y así formar parte del "paquete de atractivos" para el inversionista, porque aunque se trate de personal insuficiente calificado puede resultar atractivo, ya que pone a la industria en condiciones de poder elegir a los trabajadores que tengan más habilidad natural y que, por lo tanto, adquirirán más rápidamente los conocimientos necesarios.

El bajo costo de la mano de obra, comparada con el de los países altamente desarrollados, permite competir con gran ventaja para atraer las secciones de producción que requieran principalmente la intervención humana directa en el producto.

Su bajo costo motiva además para ampliar su uso en otros artículos o fases del proceso en que las máquinas lo hacen inadecuada o porque su adquisición es muy costosa.

La industria trata de conseguir costos de mano de obra bajos por unidad de producto, pero los jornales no son más que un elemento de esos insumos: coeficiente de productividad y la aptitud profesional son otros. Por consiguiente, como se dijo anteriormente, las buenas relaciones de trabajo y la disponibilidad de mano de obra calificada complementan los atractivos para los inversionistas extranjeros.

Como política de una Zona Franca que se inicia se ha señalado convenientemente como atractivo natural básico el ofrecer salarios relativamente bajos, principalmente para las industrias con alto insumo de trabajo manual. Los jornales bajos deben considerarse como una fase inicial de promoción de la Zona Franca, debido a la mano de obra aún no calificada pero una vez lograda su calificación percibirá mayor salario y podrá operar con tecnología más compleja. Visto de esta forma y no como algo permanente, esa situación puede ser explotada con provecho para atraer nuevas empresas. Cuando en la política global de industrialización se exige con fuerza la especialización, ello contribuirá a que se avance continuamente hacia una tecnología más elevada, con el consiguiente aumento de los costos de mano de obra. Así, por ejemplo, para el ensamblaje de componentes electrónicos sencillos puede ampliar su forma de producción hasta la fabricación vertical de artículos terminados, profundizando cada vez más en la investigación y el desarrollo tecnológico.

Así podrá repetirse en breve plazo la frase irlandesa de "ya no pretendemos tener salarios bajos, pero hicimos bien en aprovecharnos de ellos en el pasado para fines de promoción".

b) Las inversiones de capital extranjero refuerza todo sistema monetario

Financieramente se considera que las inversiones extranjeras provocan reacciones favorables dentro del sistema monetario nacional, entre ellas resulta:

- a) Un aumento de la masa monetaria;
- b) Incremento de las divisas sin disminuir el circulante; y
- c) Contribuir favorablemente en la balanza de pagos.

c) Utilización de insumos nacionales

Toda inversión realizada en el país por una industria establecida en Zona Franca representa siempre, en un porcentaje variable, una determinada cantidad de insumos nacionales aprovechados para la elaboración de los productos a exportarse.

Siempre existen en un país bienes y servicios tales como mano de obra, electricidad, luz, arrendamiento de locales, aseo, alcantarillado, etc., así como los servicios adicionales que le puede prestar la administración de la Zona y el resto de industrias propias del país para complementar algunas fases de los procesos productivos que, por razones de costos, prefieren trasladarlos a las empresas nacionales para la terminación de las mismas.

Lo anterior obliga en muchos casos a crear nuevas industrias para poder abastecer a las que se establezcan dentro de una Zona Franca, que muchas veces no tienen procesos verticales sino que realizan sólo algunas fases del mismo, tales como ensamblar, purificar, refinar, mezclar, etc., en cambio la industria nacional puede llenar los vacíos y provocar con ello una demanda cada vez mayor, conforme aumente la calidad de los productos nacionales con que se complementarán. Debemos tomar en cuenta que al incrementarse la tecnología en la Zona Franca se está aumentando notablemente el potencial de uso de insumos nacionales en los productos a elaborarse en ella. Es una exportación real de bienes nacionales que incrementa el poder de compra como nuevos ingresos.

Es un impulso positivo al desarrollo económico del país por ser un incentivo natural para las industrias que no operan en regímenes de Zonas Francas, además estas industrias abastecedoras demandarán a su vez de otras industrias bienes intermedios, provocándose una escala de servicios que antes no existían.

Todos los bienes nacionales incorporados al producto se proyectan hacia el exterior, lo cual ocasiona un ingreso de divisas equivalentes al porcentaje utilizado, lo que significa que si un producto tiene un 30% de valor nacional incorporado se queda dentro del país un 30% de los ingresos que la empresa tuvo por el costo de fabricación.

La colocación de los productos en el extranjero está asegurada, por lo tanto, la inversión que se hace en bienes nacionales que van a ser insumidos dentro de un producto a exportarse está asegurando también el porcentaje que le corresponde de la mercancía total.

d) Creación de nuevos polos industriales

Las Zonas Francas se ha dicho por definición que deben estar ubicadas cerca de algún puerto aéreo o marítimo, lo cual crea una nueva etapa dentro del proceso de desarrollo de la región. La Zona Franca crea y desarrolla nuevos polos industriales, requiriendo una cantidad de servicios y de bienes necesarios, su infraestructura da empleo a numerosas personas, hace que las poblaciones ya existentes aumenten considerablemente su importancia, la gente de sus alrededores deja la agricultura y se pasa a la industria la cual ofreciendo mayores ingresos mejora su nivel de vida, quienes a su vez adquieren poder de compra y demandan bienes y servicios que antes no se demandaban en ese lugar.

Las industrias establecidas dentro del polo, aunque fuera de Zona Franca, tienen que abastecer en muchos casos a las empresas que operan en ella así como los suministrantes de servicios tienen que aumentar necesariamente el volumen de producción de agua, de energía, de luz, etc.; en otros aspectos moderniza también los centros urbanos creando colonias para residencia de los trabajadores de las Zonas Francas; establece nuevos servicios públicos de transporte; crea lugares de diversión y escuelas en áreas adonde el beneficio que antes se reportaba al país era mínimo, en cambio, por el establecimiento de una Zona Franca se transforma completamente la región en un área próspera que estimula a las industrias nacionales y extranjeras a ser orientadas para la exportación.

La exportación es estimulada en diversas formas, la que más conviene destacar es el ser un instrumento para salir del subdesarrollo; no solamente sustituyendo la artesanía por las máquinas y las máquinas rudimentarias por otras más modernas, sino que el producto nacional en sí tiende a ser mejorado cada vez más a fin de poder competir con los elaborados en el extranjero en un nivel que puede perfectamente ser exportado orgullosamente con el título de "producto hecho en un país antes no evolucionado".

Esto motiva a la industria y comercio en el extranjero y en la Zona Franca para consumir más los bienes domésticos, estimulando una expansión económica imprevista para la nación.

El estímulo a la industria nacional es una consecuencia casi inmediata de la prosperidad que logra alcanzar un país con un régimen de Zonas Francas, sanamente administrado, técnicamente dirigido y políticamente madurado.

f) Proyección de una imagen favorable del país al extranjero

Ya se ha dicho anteriormente algo sobre la imagen favorable que puede proyectar en el extranjero un país que tiene régimen de Zonas Francas.

Son instituciones de gran prestigio. El servir como escaparate del país al resto del mundo, tiene un efecto demostrativo que muy sensiblemente puede variar según la experiencia que de ella obtengan los inversionistas extranjeros. La reputación de seriedad de la Zona conlleva el prestigio del país, por lo que debe cumplir los altos niveles internacionales mínimos a fin de crear una imagen favorable en todo sentido, para permitir al resto de productos nacionales potencialmente exportables, tener ante el resto del mundo una acogida benévola por el excelente marco de referencia que proporcione la Zona Franca a su país de origen.

g) Es un correctivo al sistema proteccionista tradicional

Al inicio de este capítulo hablábamos sobre las tendencias tradicionales de los países al dictar sus políticas económicas, en dedicarse a sustituir importaciones y elaborar preferentemente manufacturas nacionales a fin de poder disminuir la elevada tasa de desempleo que existe en los países de Latinoamérica.

El régimen de Zonas Francas, con una inspiración filosófica diferente y con una serie de aportaciones reales, efectivas y positivas corrige los sistemas tradicionales que han sido incompetentes de poder resolver los males que aquejan a los países pobres y busca como un instrumento agresivo, combatirlos con recursos que están al alcance de la mano que sólo requieren la orientación adecuada y la honestidad probada de sus directores.

3.6 ASPECTOS NEGATIVOS

Se le indica como negativo a los regímenes de Zonas Francas varios aspectos, siendo los más comunes:

- a) Es un medio de fácil contrabando;
- b) Sólo invierten en muebles como bienes de capital;

- c) El incremento de mano de obra eleva los salarios volviéndolo no atractivo;
- d) La inversión de capital extranjero no aumenta el nivel de ahorro, ya que las utilidades son repatriadas; y
- e) Hay sacrificio fiscal.

Otras objeciones de fondo que normalmente se le hacen al régimen de Zonas Francas es por el tipo de empresas que en ella se establecen y que son las pertenecientes a esos grandes imperios económicos y a las empresas multinacionales, que cuentan con ingresos anuales varias veces superior a los de los presupuestos nacionales, representando un peligro potencial para la independencia de los países en desarrollo. Por sí sola su planilla de pagos puede ser tal que una gran región del país dependa de ella para sobrevivir; el valor de sus exportaciones puede llegar a aportar a la balanza de pagos una contribución de la cual el país huésped no puede permitirse el lujo de renunciar. Se percibe el peligro de que alcancen en esta forma un poder político tal que resulten difíciles de controlar en asuntos en que sea necesario hacerlo para el interés público, por ejemplo para la pureza del medio ambiente. Asimismo, otra objeción es que estas empresas lógicamente carecen de lealtad nacional cuando les conviene trasladarse a otro país porque les ofrecen mejores posibilidades comerciales o costos más bajos, se puede estar seguro que así lo harán.

Es cierto que los países en desarrollo tienen necesidad de industrializarse, de crear nuevos empleos en el sector manufacturero a fin de atraer mano de obra que antes se dedicaba a la agricultura, de incrementar y diversificar sus exportaciones, por lo que no sólo acogen favorablemente a las empresas multinacionales sino que luchan por atraerlas pues efectivamente, no cabe duda de que esas empresas aportan contribuciones valiosas para el país huésped.

Dichas contribuciones pueden enumerarse como sigue:

- a) Establecimiento, sobre el plano nacional, de una producción destinada a la importación con miras a liberarse de las limitaciones impuestas por la política de fuerte protección de la industria que trabaja para el mercado nacional o por el estado de dependencia respecto a dicha industria;
- b) Creación de oportunidades de empleo tanto directas, en manufactura, como indirectas, en los servicios;
- c) Adquisición de conocimientos básicos y aptitudes profesionales en la esfera de la industria y comercialización;
- d) Disponibilidad de capital extranjero para el desarrollo industrial;
- e) Mayores ingresos procedentes de la exportación y en divisas;

- f) Infraestructura industrial mejorada, incluidos mejores canales para el comercio exterior y de comunicación que también pueden ser utilizados por la industria local; y
- g) El efecto de demostración de una producción manufacturera y una comercialización para la exportación positiva en tanto que aliento para los empresarios locales.

Pocos países en desarrollo, o ninguno, pueden permitirse el lujo de despreciar estas ventajas. Por consiguiente, la cuestión clave para ellos es cómo obtener los beneficios de las empresas multinacionales sin que peligre la independencia del país. ¿Qué fórmulas se pueden arbitrar que ofrezcan ventajas mutuas y convengan al país interesado, conviniendo - más aún, atrayendo - a la empresa multinacional? Si se recuerda que una empresa multinacional busca beneficios y no poder político y, por consiguiente, trata de encontrar unas condiciones seguras, conocidas y favorables para sus inversiones, creemos que una Zona Franca industrial bien planeada y bien concebida es un medio que permite a los países en desarrollo superar la desventaja de haber perdido la carrera de la industria; es un medio de obtener de las naciones industrializadas experiencia manufacturera y conocimientos técnicos sobre comercialización, y es un medio de desarrollar rápidamente la deseada base manufacturera orientada hacia la exportación.

Muchos países en desarrollo temen que la atracción de industrias extranjeras pueda conducirles a ver su independencia económica sumergida por el poder de las empresas multinacionales y de los financieros internacionales. La experiencia de otras Zonas Francas demuestra que este miedo carece de realidad en todo país que cuente con una administración pública bien estructurada, desarrollada, competente y honesta.

3.7 OBJETIVOS

a) Económico

El régimen de Zonas Francas tiene el efecto multiplicador requerido para los países en vías de desarrollo al crear nuevas alternativas para la expansión económica de estos países utilizando recursos inexplorados en rubros y áreas desconocidas hasta la fecha.

Todos los factores que involucra una Zona Franca, mencionados entre sus características, aspectos positivos y atractivos, forman un complejo armónico ideal para la promoción de todas las estructuras económicas del país gracias al efecto multiplicador producido por la nueva política de fabricar para exportación.

b) Fiscal

Se refleja el impacto fiscal en la generación de un saldo favorable de la balanza de pagos del país huésped de la inversión. Al no existir sacrificio fiscal, sino sólo aparentemente, en el caso de sumar los ingresos que el Estado deja de percibir en concepto de impuestos como si fuera pérdida real, da un resultado teórico aparente que se compensa con los ingresos que efectivamente entran al territorio en concepto de valor agregado nacional, el cual entre más elevado es su coeficiente, mayor es la cantidad de bienes domésticos que se exportan insumidos al final del proceso.

c) Comercial

Es apreciable este objetivo al considerarse la aportación de bienes y servicios que se requieren del territorio nacional para completar el sistema industrial de una planta. Han sido visto en sus aspectos positivos todos los beneficios que el fabricar para la exportación representa por el estímulo positivo a la amplia gama de bienes nacionales que se insumen, incluyendo todos los servicios indispensables requeridos para operar una fábrica en las óptimas condiciones físicas, lo que en breve plazo va incrementándose a medida que aumenta el número de empresas establecidas en una Zona Franca, ya que teóricamente no tiene límites su expansión. A medida que su desarrollo sea mayor, la industria y comercio locales por la experiencia en sus respectivos ramos se verán forzados a tratar de competir en condiciones de igualdad con la materia prima y demás mercancías importadas, así como brindar la oportunidad de apretar alguna fase dentro del proceso para disminuir costos de operación a la empresa ubicada en la Zona Franca. Los servicios serán cada vez mayores y mejores por requerirlos la alta tecnificación de las plantas que los utilizan, lo que abre perspectivas favorables para los empresarios nacionales que las tienen a su cargo.

d) Social

Una de las ventajas naturales que busca cualquier inversionista potencial es la mano de obra que en su país de origen es excesivamente alta, lo que las naciones en vías de desarrollo tienen en abundancia y con ventajas de ser fácilmente adiestrable para calificar en el manejo de maquinaria y aparatos simples y sofisticados, pero más que todo en labores básicamente manuales en que la atención humana es requerida para ello. Si los procesos industriales fueran comple-

tamente mecanizados no habría razón para que se establecieran en Zonas Francas. En capítulo anterior nos hemos referido más ampliamente a este tema con las ventajas y factores promocionales que en lo social representan los recursos humanos dentro del régimen de mérito.

CAPITULO II

1. REGIMEN ADMINISTRATIVO

1.1 DE LA ADMINISTRACION DE LA ZONA FRANCA

La entidad encargada de la Administración de una Zona Franca, que actúa como la más alta autoridad administrativa en la Zona, debe establecerse como una institución descentralizada, autónoma y responsable. Su función sería la de manejar todas las materias concernientes con la administración y operación de la Zona, tales como:

- 1) Reglamentos administrativos de operaciones, de procesamiento y manufactura;
- 2) Planificación, construcción y administración de todas las instalaciones necesarias en la Zona Franca;
- 3) Administración y recolección de fondos provenientes del arrendamiento de propiedades y de la prestación de servicios públicos y generales;
- 4) Inspección y control de las instalaciones de las plantas, facilidades para servicios generales y públicos y condiciones de trabajo de obreros en la Zona;
- 5) Inspección de productos y emisión de certificados o licencias relacionadas;
- 6) Control de las exportaciones e importaciones de las mercaderías que abandonan la Zona;
- 7) Medidas de seguridad y prevención de contrabandos, incluyendo la patrulla e inspección para tales propósitos,
- 8) Rendimientos a las industrias de toda clase de servicios localizadas en la Zona.

Para asegurar una operación efectiva de la Administración de la Zona Franca, debe de establecerse dentro de la Oficina de Administración varias ramas de oficinas de servicios asistenciales.

Eso incluiría la organización de.

- 1) Aduanas;
- 2) Oficina Colectora de Impuestos;
- 3) Oficina de Correos y Telecomunicaciones;
- 4) Bancos;
- 5) Oficinas de Servicio de Empleo;
- 6) Oficina para Servicios de Utilidad Pública tales como energía eléctrica, agua, etc.

Estos servicios de apoyo podrían ayudar a la Administración a cumplir las siguientes obligaciones:

- 1) Inspección de Aduanas de mercaderías de importación y exportación y supervisión de todos los movimientos de mercaderías dentro y fuera de la Zona;
- 2) Fijación y recaudación de impuestos;
- 3) Servicios postales y telegráficos;
- 4) Servicios bancarios incluyendo la extensión de facilidades de créditos a industrias establecidas en la Zona,
- 5) Proporcionamiento de servicios de empleo para asegurar y cumplir con las demandas de mano de obra de las industrias establecidas en la Zona;
- 6) Control y mantenimiento de los servicios de utilidad pública, etc.

Debe enfatizarse que este tipo de organización administrativa descentralizada y autónoma podría proporcionar los mejores servicios a los empresarios en la Zona Franca, minimizando los procedimientos burocráticos y funcionar como un incentivo efectivo para atraer las inversiones industriales nuevas dentro de la Zona.

1.2 FACTORES CLAVES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA ZONA FRANCA

La siguiente enumeración se refiere a los factores claves que cada país conforme a sus leyes, usos y costumbres, debe desarrollar adaptándolos a la mejor conveniencia nacional a fin de lograr una óptima administración de la Zona Franca.

Son conceptos teóricos válidos para cualquier Zona Franca que la identifiquen y caracterizan como una institución especializada en el mundo entero.

a) Legislación

La legislación y los reglamentos tienen que ser tan simples, honestos y completos como sea posible, no deben contener ambigüedades y ser de confianza para el industrial o comerciante a fin de que baste su lectura para comprender los alcances de la misma, confiando plenamente que podrá establecer su negocio con la mayor buena voluntad del Gobierno. Los procedimientos administrativos no deben ser engorrosos y las regulaciones generalmente deben ser positivas y no restrictivas.

b) Incentivos

Aunque cada país debe ser enteramente libre de formular una política de incentivos que se adapte a sus propias circunstancias, en general se recomienda que éstos deben ser:

- 1) Simples y verdaderos;
- 2) Suficientes para lograr su propósito, pero no excesivos;
- 3) Ciertos e inalterables para cada empresa establecida;
- 4) Otorgados a su máximo en los años iniciales; y
- 5) Flexibles en su aplicación después de nuevas empresas.

Debe existir una coordinación de incentivos entre las Zonas Francas situadas en una misma región geográfica a fin de evitarse una competencia excesiva que perjudique el régimen con perjuicio para todos.

c) Planeamiento nacional y regional

La Zona Franca debe ser vista como parte de una estrategia para el crecimiento de un país a través de la industrialización y no como un fin en sí. Por esta razón debe ser completamente integrada con planes de desarrollo nacional y regional. Al mismo tiempo, reconociendo que el proceso de planeamiento es con frecuencia ofrecido como una justificación para la inacción, no debe permitírsele que retrase sin razón el comienzo del desarrollo del trabajo.

d) Planeamiento físico de las Zonas

El planeamiento es básicamente una tarea de ingeniería y arquitectura, pero debe ser vista también como el primer paso en la promoción de la Zona Franca. Todos los factores que van a contribuir a su éxito y no sólo los requerimientos físicos esenciales deben ser tomados en consideración en esta etapa. Consecuentemente, los planeadores deben tener el consejo de economistas y sociólogos, así como de expertos financieros y de mercado y estar en contacto con otras autoridades interesadas (ejemplo: aduanas, compañías de luz y fuerza, portuarias, de agua, etc.).

El planeamiento puede guiar pero nunca sustituir la acción. Es mejor comenzar con un plan imperfecto y mejorarlo según el proyecto vaya caminando, que esperarse a tener el plan perfecto desde un inicio.

e) Construcciones avanzadas

El tener edificios avanzados en construcción, bien diseñados, puede ser un arma poderosa para asegurar el interés de los industriales, muchos de los cuales están acostumbrados a tomar decisiones rápidas y desean acción inmediata a fin de sacar beneficio de una situación ventajosa.

f) Areas modelos

Las Zonas deben ser planeadas y desarrolladas como áreas modelos, ya que su apariencia ayudará al esfuerzo de negociar los locales como una base industrial deseable. Un área modelo también servirá como guía para el desarrollo de otra Zona Franca en cualquier otra parte.

g) Financiamiento de la Zona

El capital inicial y de operación de la Zona Franca debe ser financiado por el Gobierno. El proyecto debe ser visto como una tarea nacional de la mayor envergadura, con derecho al máximo apoyo, el cual proveerá al Estado beneficios en términos de empleo, capacidad industrial, exportaciones, inversiones, etc.

h) Ventajas nacionales económicas y sociales

Los datos sobre el beneficio de las Zonas Francas y de los programas industriales en general, justifican la inversión de capital y demuestran que toda la economía nacional tiene grandes ventajas si se reúnen los atractivos naturales adecuados para ser explotada como tal.

i) Administración

La mejor forma de administración es la autónoma, la cual aunque controlada por el Estado, es capaz de funcionar con libertad comercial y sin interferencia política en relación a sus operaciones diarias. Una administración con el poder de tomar decisiones, es preferida a una autoridad básicamente centralizada.

La naturaleza del trabajo a ser desarrollado por la administración, en un medio ambiente internacional y altamente competitivo, requiere para su éxito un equipo ejecutivo eficiente y dinámico, seleccionado de lo mejor del país y completamente entrenado y experimentado en los principios de mercadeo y técnicas modernas.

j) Servicios

Un factor importante en el éxito de las Zonas Francas descansa en la existencia de un soporte de servicios apropiados y la concentración de la industria en una pequeña localización geográfica hacen económica la provisión de tales servicios.

El buen servicio postal, de telex y teléfono son esenciales y deben existir varias sucursales de bancos con contactos apropiados en el exterior. Se requieren además servicios médicos, de seguridad, policía y facilidad para contratar servicios financieros (ejemplo: de seguro, de auditoría, contabilidad).

k) Aduanas

Los procedimientos restrictivos de aduanas pueden ser un gran detrimento para la inversión. Las Zonas Francas han probado que las formalidades de aduanas pueden ser reducidas a un mínimo sin sacrificar ningún interés significativo de impuestos.

l) Compañías multinacionales

Este punto, el cual es de gran importancia, está tratado específicamente en el capítulo anterior y consideramos en particular que la Zona Franca es un método probado de atraer tales compañías en una manera selectiva, a fin de que el beneficio máximo se sume a la economía nacional.

m) Leyes de trabajo

La importancia, desde el principio, de tener buenas relaciones entre el empleado y el patrono deben ser reconocidas y mejoradas por todas las maneras posibles, incluyendo formas de participación del trabajador en la toma de decisiones.

Al mismo tiempo, los inversionistas necesitan estar seguros de que están libres de leyes restrictivas innecesarias las cuales hacen no-competitivas las exportaciones a los mercados mundiales.

n) Entrenamiento

La Administración de la Zona Franca necesita suplementar el programa de entrenamiento de los industriales proveyendo o promoviendo facilidades de entrenamiento. El incremento de las capacidades de la fuerza de trabajo local representa una utilidad importante para el país anfitrión y la presencia de la fuerza de trabajo entrenada es una ventaja, la cual no es transferible y tiende a prevenir que la industria se mueva al exterior. Hay necesidad también, de una completa integración de las instituciones de niveles técnicos y universitarios con las zonas de industrias.

ñ) Lazos con el Turismo

La experiencia de muchos países al identificar la interrelación cercana que existe entre el desarrollo de Zonas Francas y el turismo, puede ser de mutua ayuda en un grado muy alto pues son coadyuvantes y no excluyentes entre sí, tal como se explicó anteriormente.

1.3 PLANIFICACION FISICA Y FUNDAMENTOS PARA SU DESARROLLO

La institución que edifique una Zona Franca debe planificar su desarrollo físico e implementarlo bajo requisitos técnicos especiales, ya que por definición es diferente a un parque industrial cualquiera lo cual requiere una serie de elementos probados en las Zonas Francas de más éxito con resultados favorables para seguirse por otras a crearse en el futuro.

Por ejemplo, para planificación física la Zona Franca es un "área industrial con fronteras", la que requiere un muro, alambradas, cercas o cualquier otro impedimento físico adecuado a cada localización en particular. Normalmente es una división de 2 a 3 metros de alto. Desde el punto de vista promocional es importante que sea de tamaño mediano, atractiva y segura.

Al planificarse una Zona Franca deben participar y contribuir otras oficinas privadas y públicas, centralizadas y autónomas, tales como: adua-

nas, portuarias, de transporte, policía, bomberos, municipales, educacionales y de comunicación.

Normalmente las alternativas para la ubicación de una Zona Franca deben ser limitadas. Los economistas y planificadores deben establecer de manera general los posibles sitios en el país y en la región. Desde el punto de vista físico, si la Zona va a ser ubicada cerca de un puerto lógicamente las alternativas serán muy pocas. Lo ideal es que el sitio donde se vaya a ubicar esté drenado, nivelado, con suficiente capacidad de carga para asegurar el futuro desarrollo y sus ampliaciones posteriores, por lo que el sitio escogido debe necesitar costos de infraestructura razonables, ya que si no cuenta con las facilidades físicas requeridas sus costos serán demasiado altos y su recuperación económica volverá incoesteable su mantenimiento y la recuperación de los fondos será muy difícil. Si se decide a usar la tierra que no es recomendable para la agricultura, se debe tener en cuenta que este terreno normalmente necesitará mayor preparación la cual afectará el costo total. Si la Zona está situada cerca de un aeropuerto, hay restricciones especiales que deben tenerse en mente con respecto a las dimensiones físicas y materiales usados para los edificios. Estas pueden incluir:

- 1) Cubiertas metálicas;
- 2) Luces de neón;
- 3) Alumbrado de la calle; y
- 4) Altura de los edificios.

Dentro del plan general:

- 1) Acceso a la fuerza laboral (ésto deberá haberse establecido cuando se decidió ubicarla en un área determinada);
- 2) Flexibilidad,
- 3) División física (muro, malla ciclón)
- 4) Puntos de control,
- 5) Bodegas;
- 6) Buen servicio de transporte;
- 7) Buen servicio de telecomunicaciones; y
- 8) Servicios esenciales de ingeniería que deben ser seguros y efectivos tales como: agua, energía, alcantarillado, gas).

TAMAÑO

El tamaño al cual crece toda Zona Industrial obviamente depende de las circunstancias en cada lugar de la región. Puede variar de extensiones tan pequeñas como 10 manzanas hasta algunos miles. Los terrenos muy grandes son frecuentemente difíciles de controlar. El punto importante es que el desarrollo de una Zona debe hacerse en fases, de modo que en las distintas etapas de la construcción, exista siempre un área razonablemente completa. Esto ayudará a promover la Zona, lo que significa que un industrial que entre en ella verá algo que está completo y no se esperará a sufrir por años todas las incomodidades ocasionadas por la construcción alrededor de sus locales.

De ahí que las etapas son muy importantes si se quiere que la Zona tenga éxito. Un comienzo razonable sería del orden de 12 manzanas. Eso fue lo que se hizo en Shannon (Irlanda), el que dentro de unos pocos años se considerará completo.

Todos los servicios esenciales se deben proyectar desde el inicio, cualquiera que sea el tamaño de la Zona, debe ser capaz de ampliarse sin problemas. Las opciones abiertas en esta área se dictarán normalmente por la geografía y topografía de la tierra. En adición a aquellas cosas que una Zona Franca debe tener, deberá preverse el plan de los servicios generales de apoyo. Esto incluiría:

- 1) Reclutamiento;
- 2) Relación de trabajo;
- 3) Consejos caseros;
- 4) Mantenimiento;
- 5) Centro de entrenamiento;
- 6) Facilidades para importar y exportar, manejo de carga;
- 7) Restaurantes;
- 8) Clínicas;
- 9) Recreación;
- 10) Bancos,
- 11) Facilidades de laboratorio;
- 12) Oficina de Correos;
- 13) Estación de Policía;
- 14) Estación de Bomberos;
- 15) Tratamiento de los residuos; y
- 16) Estación central de buses.

La importancia de tomarlas en cuenta en la etapa de planeamiento es para asegurarse que no serán omitidas y que los lugares están adecuados para ellas a fin de que más tarde, cuando se requiera, puedan ser desarrolladas como servicios propiamente integrados a la Zona total. Las densidades varían tremendamente dependiendo de las circunstancias en cada lugar.

La tecnología avanzada reducirá las densidades. Estas densidades pueden ser tomadas en una base de 15 a 35 trabajadores por manzana, un promedio de 25 sería razonable y por supuesto sería bajo en un lugar donde la industria de trabajo intensivo estaría siendo motivada.

En lugares donde las industrias de trabajos intensivos son usadas inicialmente, habrá una tendencia a aumentar la tecnología según suban los salarios y entonces la densidad tenderá a caer. En Shannon (Irlanda) se trabajó originalmente con una densidad de 120 trabajadores por manzana, pero ésto ha bajado ahora, por propósitos de diseño, a 40 trabajadores por manzana. De ahí que, tomando un promedio de 100 trabajadores por manzana, una Zona Franca de 50 manzanas proporcionaría empleo a 5,000 personas. En relación a aquéllos directamente trabajando en la Zona industrial, habrá empleo adicional para otros trabajadores en aquellas empresas complementarias que no trabajan directamente en la industria de exportación pero sí al servicio de las necesidades de la Zona Franca. Esto varía entre profesores, abogados, dentistas, guarda-almacenes, etc. La proporción razonable para ésto es un trabajador de una Zona Franca: un trabajador de servicio de apoyo. De ahí que el área total de 50 manzanas daría empleo a 5,000 trabajadores en otras empresas complementarias.

CARRETERAS

Las carreteras dependen de los cálculos de tráfico. El punto importante es que deben tener facilidad de ampliarse o extenderse. Es importante en las etapas iniciales que se provea también la ampliación de los parqueos.

Agregados a otras facilidades ya mencionadas, hay servicios de apoyo que son necesarios en una Zona Franca. Estos no estarían dentro de ella pero deben estar adyacentes:

- 1) Hoteles, apartamentos, pensiones;
- 2) Escuelas básicas y bachilleratos;
- 3) Educación técnica; y
- 4) Facilidades recreativas.

PAISAJE

El propósito principal del paisaje es hacer atractiva el área. Esta es una gran ayuda para impulsar la promoción de cualquier Zona. Deberá ser diseñada con la idea de mantener los costos de mantenimiento tan bajos como sea posible. En Latinoamérica somos afortunados porque es relativamente fácil que crezcan árboles, grama y flores y consecuentemente así es como toma su forma nuestro paisaje. En otros climas puede ser necesario idear algo diferente. La importancia de esto no deberá pasarse por alto. Como ayuda especial a hacer el área atractiva y más agradable, toda la vegetación puede actuar como un aislador de ruido muy útil ya sea del proveniente del aeropuerto o de la carretera principal y también de protección contra el viento, lluvia, sol, etc.

EDIFICIOS MODELOS

Es generalmente aceptado que los edificios modelos causan una agradable impresión, particularmente en un área nueva donde no se ha llevado a cabo ningún desarrollo previo. En Shannon y en el resto de Irlanda han sido usados extensamente en el pasado. Ahora que el clima de inversión es adecuado y como parece haber sido superada esa etapa, su uso está disminuyendo. Aún se usan en lugares donde ha sido difícil atraer la industria. El punto importante de ellos es que deben ser tan flexibles en diseño como sea posible y deben permitir contar con terreno suficiente y adecuado para ampliarse.

En relación a los niveles medios de diseño y construcción, éstos deben ser tan altos como sea posible, sin ser extravagantes.

CONCLUSION

Es necesario que todo planeamiento tenga perspectivas de largo alcance. La necesidad de consultas no releva al cuerpo ejecutivo de promoción de la responsabilidad para actuar.

Se debe tomar el mejor consejo, consultar con otros grupos de ejecutivos experimentados, tomar las mejores decisiones y después actuar. El peligro de un consejo de perfección es que éste tiende a ser teórico, los planes se terminan en ellos mismos. A pesar de los mejores esfuer-

sos ocurrirán errores pero serán corregidos y se aprenderá de ellos. El peligro de no poder cumplir con el objetivo general es mucho menor que si no se toma ninguna acción.

Hay un viejo proverbio irlandés que fue escrito hace mucho tiempo, antes que nadie oyera de Zonas Francas pero que las resume bien: "Un buen principio es la mitad del trabajo" y yo creo que las explica admirablemente.

1.4 BASES PARA UN PROGRAMA DE MERCADEO

Toda Zona Franca es un organismo dinámico eminentemente industrial y comercial, por lo que cuando nos concretamos a hablar de productos o mercancías elaboradas en ella sentimos que ha finalizado la labor de administración por la institución responsable, pero si nos preguntamos ¿Quiénes son y dónde están los consumidores potenciales? ¿Quiénes son los más deseables? ¿Cómo se puede hacer para persuadirlos a comprar? ¿Cómo puede diseñarse un programa de mercadeo para una Zona Franca? nos encontramos con un panorama nuevo que contiene una serie de factores de mercadeo que, investigados en forma adecuada, son determinantes para una mejor administración de la Zona.

a) Objetivos

Un programa de mercadeo de una Zona Franca debe:

- a) Determinar y definir la "oferta de producto" (la Zona Franca) en la forma más compatible con los requerimientos duales de la autoridad de la Zona Franca y los inversionistas deseados.
- b) Especificar en términos de mercadeo los factores de precio (costo) involucrados en el establecimiento de un negocio en la Zona Franca;
- c) Idear el programa de promoción que comunique más apropiadamente la oferta a los inversionistas en potencia y los persuade a establecer un negocio en la Zona Franca; y
- d) Diseñar la estructura más efectiva para la distribución física del "producto" al cliente, por ejemplo, en este caso, asegurarse que se tomen buenas decisiones de inversión en la Zona Franca y que éstas sean implantadas.

Los factores económico, físico y otros también importantes tienen una influencia fuerte en los puntos a), b) y d); aquí nos proponemos desarrollar principalmente el c), o sea el programa de promoción. Mientras que la función de mercadeo juega un papel clave en a), b) y d), el producto, el precio y las características de "distribución" de una Zona Franca pueden ser determinadas en una gran parte por otros factores no relacionados con el mercadeo. De allí que la tarea de promoción es frecuentemente de importancia primaria dentro del programa de mercadeo de una Zona Franca.

Un programa de mercadeo debe ser expresado en términos de un plan (y un presupuesto) cubriendo un período de por lo menos un año. El plan de mercadeo (y sus sub-planes de promoción, etc.) deben ser lo suficientemente flexibles para permitir adaptarse a los cambios en el medio ambiente de mercadeo.

b) Organización de Mercadeo

¿Cuán vendible es el "producto" Zona Franca, según se definió anteriormente? Para asegurarse que ésta llenará los requisitos de por lo menos un segmento substancial del mercadeo industrial, factores de mercadeo y promoción deben ser considerados en las etapas de diseño y desarrollo de la misma. En adición, un sistema de "realimentación" debe existir permitiendo al producto que sea adaptado y actualizado como se requiera por cambios importantes en el mercadeo, por ejemplo, una oscilación hacia la producción intensiva de bienes de capital o desarrollo de transporte tales como una "containerization". Un producto vendible, por definición, debe siempre servir las necesidades de los clientes. De allí que, para ser promocionada exitosamente, una Zona Franca deberá ofrecer ventajas reales (y preferiblemente distintivas o características) a los inversionistas industriales. La satisfacción debe ser lograda por ambos lados.

c) Objetivos de la Promoción

Esencialmente, la tarea de promoción de una Zona Franca tiene tres objetivos:

- a) Determinar las distintas ventajas y atractivos de la Zona Franca;
- b) Seleccionar el mercado más apropiado en el cual se obtenga la inversión industrial para la Zona Franca; y

c) Idear e implantar el programa más efectivo y eficiente para persuadir a los industriales de esos mercados para que inviertan en la Zona Franca.

d) Evaluación del Producto

Este subtítulo se refiere a la óptima consideración de los siguientes factores para convertir a toda Zona Franca en un "producto" apto para su mercadeo:

- Crecimiento económico y estabilidad política del país;
- Conveniencia geográfica y accesibilidad de mercado;
- Suministro de materia prima y costo;
- Suministro de trabajo, costo y estabilidad;
- Disponibilidad de tierra y acomodamiento;
- Energía, agua, otros servicios (infraestructura);
- Impuestos y factores aduaneros;
- Ayuda financiera del Gobierno, etc.: y
- Medio ambiente de trabajo y vivienda.

A menos que la Zona Franca contemple y desarrolle de la mejor manera esos elementos, el programa promocional nunca tendrá éxito; el producto será débil y deficientemente aceptado. Esto raramente puede ser sobreemfatizado, dada la creciente competencia entre países desarrollados y en desarrollo, para la inversión industrial internacionalmente móvil.

e) Selección de Mercado

Para determinar los objetivos de mercado, primero hay que decidir cual criterio especial se desea sumar a los factores generales involucrados para atraer la industria orientada a la exportación con un record de crecimiento exitoso.

Este criterio especial depende de las necesidades de cada Zona Franca, que pueden ser:

- Números y clases de empleos a ser generados;
- Uso de las materias primas locales nacionales;
- Relaciones (uniones) con los negocios existentes en la Zona Franca; y
- Uso de las facilidades de transporte locales.

Las políticas gubernamentales concernientes a la propiedad y al desempeño de la exportación de las industrias deseables de una Zona Franca tendrán obviamente una fuerte relación en esta investigación de mercado.

Dadas estas pautas, el departamento de planeamiento e investigación de una Zona Franca debe elaborar estudios básicos de factibilidad para identificar aquellos países, industrias, productos y compañías que brindan los mejores prospectos para atraer la inversión deseada. Estos son entonces los "segmentos" de mercado a los cuales se debe enfocar con su programa promocional. Consultores internacionales con experiencia pueden ser necesarios en esta tarea.

Las listas compiladas bajo las letras e) y el principio de la f) de este capítulo, determinan en un alto grado la naturaleza y el contenido del programa promocional. En resumen, las ventajas más promocionales de toda Zona Franca y los objetivos industriales de mayores oportunidades deben ser aislados antes de que la estrategia de la promoción efectiva sea realizada.

f) Objetivos de la Promoción

La promoción comprende la comunicación y la persuasión, cuyos objetivos dependen de las necesidades de cada Zona Franca en particular; los datos estadísticos proveen las relaciones claves y los retrasos de tiempo que son usados para la investigación a fin de determinar otras metas promocionales de los objetivos de desarrollo industrial, deben ser minimizados para un resultado real y efectivo.

Las actividades típicas promocionales que surgen de estas metas incluyen:

- Generar el nivel necesario (cantidad y calidad) de las investigaciones del inversionista;
- Crear la literatura básica para la información de apoyo de ventas del inversionista;
- Comunicar las noticias de la Zona Franca y su más amplia publicidad en el extranjero;
- Crear las presentaciones de mercado y coordinar su entrega a las compañías específicas, y

- Coordinar las visitas a la Zona Franca de los inversionistas en prospecto y relacionarse estrechamente con las oficinas de promoción de La Zona Franca en el extranjero, si hay alguna.

En resumen, la tarea de promoción de la Zona Franca es generar buenas investigaciones industriales y maximizar su conversión dentro de decisiones para el proyecto de inversión. Este trabajo de comunicación depende de muchos factores.

g) Las Oficinas en el Exterior

Una consideración clave en esta etapa es establecer oficinas de promoción y ventas en mercados extranjeros seleccionados. Estas son los "canales" principales de mercadeo en esta clase de negocio. Los factores que nos llevan a esta decisión comprenden:

- La existencia de oficinas de promoción nacional en el extranjero;
- Los recursos financieros de la administración de la Zona Franca;
- La disponibilidad de personal experimentado;
- La factibilidad de usar embajadas y consulados nacionales en el extranjero;
- La distribución geográfica de los mercados más grandes;
- La distancia entre la Zona Franca y los mercados claves; y
- La disponibilidad y costo de los servicios de consultoría.

Este "canal" entre la Zona Franca y los clientes debe ser establecido y servido de la manera más eficiente posible. El establecimiento de tales oficinas no es esencial pero sí obviamente deseable. Idealmente, las oficinas en el extranjero y en el país deben repartirse los roles de mercadeo y promoción.

Concerniente a la promoción, un arreglo útil podría ser:

Oficina nacional:

- Produce el material de promoción;
- Identifica las oportunidades de inversión; y
- Crea la conciencia del inversionista y contesta las preguntas por correo o que hacen los visitantes.

Oficina en el extranjero:

- Sirve para contestar las preguntas de los industriales y cualquier información adicional;
- Proporciona el conocimiento de mercado y la "realimentación" a la oficina local y

- Hace las presentaciones específicas de mercado a las compañías que se tiene como meta.

h) Técnicas de Promoción

Para recapitular, las etapas básicas implicadas en el mercadeo de una Zona Franca son para:

- Determinar los objetivos de mercadeo de la Zona Franca;
- Preparar un plan completo flexible de mercadeo con el presupuesto necesario;
- Asegurar la aprobación para el programa de mercadeo y su desembolso o gasto correspondiente;
- Asegurar que el producto, precio y otros objetivos no-promocionales del programa de mercadeo de la Zona Franca sean alcanzados;
- Preparar la literatura básica de información y de promoción;
- Crear la imagen deseada para la Zona Franca y aumentar la conciencia del inversionista por medio de la publicidad;
- Generar la cantidad y calidad deseada de las preguntas del inversionista por medio de la publicidad, presentaciones especiales y cualquier otro tipo de promoción;
- Contestar las preguntas a fin de maximizar el interés del inversionista, después de lo cual se debe hacer cargo de las funciones de administración, de ventas y de servicio al cliente.

El manejo cuidadoso e imposición de la efectividad del programa de mercadeo de la Zona Franca es esencial para lograr la óptima eficiencia en la cual se gastan recursos limitados (dinero y gente).

Las técnicas promocionales pueden ser:

- Generales (por ejemplo, fotos de los edificios); y
- Específicas (por ejemplo, presentaciones de ventas).

Hay básicamente 4 clases de técnicas de promoción:

Anunciar. Siempre pagada por el vendedor (con Zona Franca).

Promoción de ventas: Comprende ayudas misceláneas ocasionales tales como exhibiciones o seminarios que se celebren en el país o en el extranjero.

Publicidad: Esencialmente promoción libre; y

Venta personal: Presentaciones especiales para las compañías que se tienen como clientes potenciales.

En el mercadeo industrial la venta personal es la clave, suplementado por el anuncio y la publicidad. Como los dos últimos son muy amplics, su valor al generar buenas investigaciones es obviamente limitado. Su función principal es "fotografía del edificio", por ejemplo, en este caso, crear un clima favorable para la inversión en la Zona Franca. Entre los elementos más importantes como se ha expresado anteriormente para crear este clima están la conveniencia, el lucro y la estabilidad política.

2. REGIMEN ADUANERO

2.1 PRINCIPIOS GENERALES

Las Zonas Francas son orientadas a la exportación y consecuentemente deben ser tan atractivas como sea posible para aquellos que se proponen establecerse dentro de ella.

De allí que el objetivo debe ser evitarles a los empresarios los procedimientos aduaneros engorrosos dentro de la Zona Franca, tanto como sea posible. Esto dará al comerciante más libertad de trasladar las mercaderías y le permitirá llevar el negocio con la seguridad que no perderá su tiempo en recibir su materia prima o en entregar sus productos terminados. Es importante por éso que haya una estrecha vinculación entre las Autoridades Aduaneras y Administrativas de la Zona Franca.

La Zona Franca debe tener un límite seguro. Los puestos de fronteras deben estar de acuerdo con la administración de la misma para el control de las mercaderías y el tráfico dentro y fuera de ella. El tiempo de límite y de control ejercido en el puesto de frontera dependerá de las mercaderías manejadas dentro de la Zona Franca y de los impuestos cargados a tales mercaderías.

Las recomendaciones generales proporcionadas a los países interesados en crear el régimen de Zona Franca son las siguientes:

- a) Las leyes aduaneras comunes relativas a la importación y exportación de las mercaderías no debe aplicarse al movimiento de mercaderías directamente hacia dentro o hacia fuera de la Zona Franca;
- b) Cuando las mercaderías son exportadas de la Zona Franca al país huésped, son consideradas como importadas del extranjero;
- c) Las mercaderías para el uso o consumo del personal de la Zona Franca deben pagar impuestos;
- d) Las mercaderías para el uso personal o consumo no pueden ser vendidas dentro de la Zona Franca, excepto por medio de Tiendas Libres autorizadas o a personas que salen del país (incluyendo las que salen de la Zona Franca),
- e) Permitir a los Oficiales de Aduanas entrar al aeropuerto, edificios, aviones y vehículos para cumplir sus obligaciones;

- f) Autorizar a los Oficiales de Aduanas a registrar personas, aviones, edificios y vehículos dentro de la Zona Franca, en relación a la búsqueda de mercaderías poco usuales traídas para el uso o consumo personal dentro de la misma sin pago de impuestos o de las mercaderías sujetas a restricción de importación o exportación;
- g) Autorizar al Administrador para hacer regulaciones por medio de reglamentos e instructivos según sea necesario; y
- h) Dirigir el movimiento de aviones, personas y vehículos dentro de la Zona Franca.

Todos los comerciantes dentro de la Zona Franca deben tener autorización de la administración de la Zona Franca antes que se les permita operar. El control de los impuestos dentro de ella se obtiene a través de condiciones que son estipuladas por los reglamentos o instructivos generales. Las condiciones principales son:

- a) Presentar facturas y guías aéreas o marítimas al control de Aduanas dentro de las 24 horas siguientes de internadas;
- b) Mantener los documentos y archivos por 12 meses;
- c) Permitir al Oficial de Control de Aduanas ver sus documentos aduaneros y examinar sus cuentas y mercaderías; y
- d) Someter los horarios, tasas de producción y otra información relevante que se requiera.

Si el comerciante no cumple con las condiciones de su autorización, el Oficial de Control de Aduanas llevará ésto a la Administración de la Zona Franca quien decidirá qué acción es necesaria tomar.

En suma, las facilidades de aduanas que pueden ser obtenidas dentro de las Zonas Francas pueden ser retiradas. La Administración de la Zona Franca puede también anexar sus propias condiciones a la autorización de operación del comerciante. Tales condiciones incluyen la extensión del negocio que se va a montar y la cantidad de los productos terminados que pueden ser colocados en el mercado doméstico.

El control aduanero puede operar de la siguiente manera:

2.2 RECIBO DE MERCANCIAS DENTRO DE LA ZONA FRANCA

- a) Directo por aire:

Al comerciante le es permitido tomar posesión de las mercaderías tan pronto como son descargadas del avión, sin tener que inspeccionar-

las en la Aduana y sin tener que presentar papeles aduaneros. El control dentro de la Zona Franca por el Oficial de Aduanas se mantiene por medio de:

- 1) Marcas en las mercaderías que aterrizan;
 - 2) Guías aéreas amparadas por las compañías acarreadoras;
 - 3) Cuentas de la compañía; y
 - 4) En facturas de fábrica.
- b) Por tierra, mar u otro aeropuerto:

Las mercaderías que arriban para una Zona Franca en otro puerto aéreo o marítimo o frontera terrestre, deben ser transferidas con caución y selladas hasta el lugar de destino. Estas mercaderías deben ser presentadas al Oficial Aduanero en el puesto de frontera al arribo en la Zona Franca para su examen y certificación.

Las mercaderías del Estado enviadas a la Zona son tratadas como exportaciones normales del Estado. El control de las mercaderías recibidas por tierra se mantiene a través de:

- 1) Documentos de exportación;
- 2) Examen de exportación;
- 3) Cuentas de la compañía; y
- 4) En facturas de fábrica.

2.3 CONTROL DE LAS MERCANCIAS QUE SALEN DE LA ZONA FRANCA

Las mercancías exportadas de la Zona Franca por aire no requieren documentación aduanera especial y no necesitan ser inspeccionadas en la Aduana. Los Oficiales de Aduanas están autorizados para examinar las mercancías que se exportan y ver si están de acuerdo con aquellas que se muestran en las declaraciones de los comerciantes. Este chequeo se mantiene a un mínimo a fin de permitir el flujo libre del comercio. Las mercancías exportadas por tierra, mar o algún otro aeropuerto en el Estado, deben ser presentadas en la frontera de la Zona Franca y rendirse caución y ser selladas de manera similar a su ingreso en otros puertos o fronteras.

Cuando al comerciante se le permite vender mercaderías dentro del Estado, están sujetas a la documentación normal aduanera aplicables a las mercaderías que llegan de fuera y cualquier impuesto o cargos deben ser pagados en el puesto de frontera antes de introducirse al territorio aduanero del país.

2.4 CONTROL DE LAS MERCANCIAS DENTRO DE LA ZONA FRANCA

El conocimiento de las mercaderías que llegan a la Zona Franca se obtiene de la guía aérea, pólizas, bonos de transbordo y especificaciones de exportación. Un conocimiento más detallado se obtiene al examinar las mercaderías a su llegada a la Zona Franca. La escala de examen se dicta por los riesgos de ingresos envueltos, las tasas cargables de impuestos y cualquier otro control al que estén sujetas las mercancías.

Después que las mercancías han sido entregadas a la fábrica, el siguiente paso del Control Aduanero es en los documentos aduaneros. Bajo las condiciones de la autorización de operación, el Oficial de Control Aduanero está autorizado para visitar la fábrica, examinar las cuentas del comerciante e inspeccionar las mercaderías introducidas.

La frecuencia de su visita dependerá del volumen del negocio del comerciante y de los riesgos de ingreso involucrados, pero generalmente no hay razón para una frecuencia mayor de una vez por mes. Se considera la visita a la fábrica la faceta más importante de todo Control Aduanero.

Será realizado un examen de las cuentas de la compañía, por ejemplo: examen de las facturas, tarjetas de bodega, tarjetas de producción, facturas de venta y records de costo, contra la información que ya tienen los Oficiales Aduaneros, serán suficientes.

2.5 ESTADISTICAS

Obligación especial para todas las empresas ubicadas en Zona Franca es el proporcionar informes estadísticos periódicamente a la Administración de la misma, así como deben presentar las ganancias cada tres meses mostrando los recibos y disponibilidad de la materia prima y demás bienes que son necesarios para la producción que fueron importados.

2.6 IMPUESTOS A LAS MERCANCIAS VENDIDAS DENTRO DEL PAIS

Disposiciones legales especiales deben existir para el cargo del impuesto de importación para las mercaderías manufacturadas en la Zona Franca y subsecuentemente importadas al Estado. No se carga impuesto de importación global y general a los productos terminados manufacturados en la Zona Franca, sino que se carga sobre las materias primas ex-

tranjeras usadas en estos productos. Cualquier certificado de compensación tributaria ("drawback") u otros abonos o concesiones económicas recibidos por mercancías exportadas del Estado a la Zona Franca y usados en la elaboración del producto terminado, debe ser devuelto.

No se carga impuesto de importación a cada uno de los materiales usados. El cargo se establece por unidad terminada. Esto simplifica los procedimientos de importación.

Deben existir disposiciones legales para casos especiales como cuando un artículo manufacturado terminado en la Zona Franca puede atraer impuestos por los materiales usados, pero el artículo terminado en sí puede estar libre de impuestos en la tarifa de aforos.

2.7 MERCANCIAS RESTRINGIDAS

Las mercancías restringidas son permitidas dentro de la Zona Franca, excepto cuando se encuentra que hay un peligro para los intereses nacionales, por ejemplo, la seguridad del Estado al fabricarse armas. Las restricciones de importación se aplican en la forma normal a los productos o materiales importados dentro del Estado. Si se usan materiales restringidos en la manufactura de un artículo que se importa de la Zona Franca, estas restricciones no se impondrán a menos que se restrinja el artículo terminado en sí.

Las restricciones de importaciones que se aplican a las mercaderías a través de la Zona Franca es atribución directa de la Administración de la misma. Si los Oficiales de Aduanas observan rompimiento de las restricciones de exportación ellos le notifican y deben estar plenamente autorizados para tomar la acción necesaria del caso.

2.8 PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

Procedimientos especiales deben existir para la internación temporal de las mercaderías de la Zona Franca al territorio nacional en los casos siguientes:

- a) Cuando se trate de un traslado a otra Zona Franca o recinto fiscal;

- b) Cuando se trate de internación temporal para fines de agregar procesos de producción, previos a su exportación definitiva; y
- c) Cuando se trate de contratación mercantil, si el adquirente goza del derecho de importar tales productos con franquicia.

2.9 SUMARIO

Para concluir, una Zona Franca deberá ser tan atractiva como sea posible para los comerciantes que operan en ella. Esto se hace manteniendo el control y las restricciones a un mínimo. El control de las aduanas y la seguridad se determinará por las operaciones que se lleven a cabo dentro de la Zona Franca y la magnitud de los impuestos implicados. La segregación de varios tipos de operaciones pueden permitir variar el control de aduanas donde los riesgos de ingresos son más altos que otros en algunas operaciones. Lo ideal es que los comerciantes se beneficien de la libertad de movimiento de las mercaderías y la falta o la mínima documentación aduanera.

Un relativamente simple chequeo del tráfico y de las mercaderías en los puestos de frontera a la par del examen de los derechos de los comerciantes y de sus cuentas, deben dar el control esencial para proteger las ganancias y otros intereses.

Finalmente, la buena relación y unión entre la Administración de la Zona Franca y la Autoridad Aduanera es esencial, a fin de proporcionar el mejor servicio al comerciante.

3. REGIMEN OPERATIVO

3.1 OPERACION

Una Zona Franca se establece usualmente por decreto legislativo. Este decreto, junto con sus reglamentos detallan como debe operar la Zona y si se puede vender o no parte de su producción en el mercado nacional. Solamente en circunstancias especiales se les permite a las firmas vender en el mercado doméstico. Señalan las atribuciones de la Administración, de las autoridades aduaneras y los procedimientos para establecer empresas en la Zona. Usualmente, el Gobierno mantiene algún tipo de control sobre el tipo de fábrica o comercio que puede ser asentado en la Zona y la clase de actividad que puede ser desarrollada. El decreto normalmente crea la institución autónoma que administrará la Zona, la que usualmente es responsable por la promoción, planeamiento físico y demás disposiciones sobre la Zona. Selecciona las industrias adecuadas para su establecimiento en ella y vigilará porque se adhieran a niveles medios aceptables para el tratamiento de residuos, olores, ruidos, mermas, etc.

Las autoridades de aduana controlan los materiales usados en la Zona, aseguran que nada se venda en el mercado doméstico sin haber pagado los impuestos aduaneros. Esto se hace normalmente por el control de las cuentas de mercancías almacenadas, junto con el chequeo de las mercaderías que salen y entran de la Zona. Las mercaderías que se mueven entre la Zona y el puerto de entrada y salida viajan bajo garantía. Generalmente las aduanas no se meten mucho en el correr diario de una empresa una vez que se haya comprobado el correcto funcionamiento de ella. La tarea de controlar las mercaderías importadas dentro de la Zona se hace más fácil si la Zona está contigua o es parte del puerto o aeropuerto.

3.2 CONSIDERACIONES GENERALES DE PLANEAMIENTO

Es importante que el medio ambiente dentro del cual opere una Zona Franca, aliente y facilite el comercio internacional. El tiempo invertido y dinero gastado al seleccionarse y construir el lugar adecuado que permita que las mercaderías sean trasladadas eficiente

y rápidamente dentro y fuera del país será desperdiciado, a menos que todos los demás aspectos de la Zona sean igualmente eficientes. Procedimientos complicados relativos a los incentivos, aduanas u otros aspectos de la operación de una Zona Franca pueden diluir grandemente las mayores ventajas de la Zona. Por esta razón, un estudio de factibilidad para una Zona Franca no debe ser limitado a los factores "físicos", tales como el lugar, tamaño, tipos de industria, etc., sino que debe incluir además asuntos como legislación, organización, procedimientos operativos y políticas promocionales. Es suficiente hacer énfasis aquí de la gran importancia de estos factores en el desarrollo exitoso de una Zona Franca.

3.3 REQUERIMIENTOS DE UBICACION

El hecho que las empresas que operen en una Zona Franca estén comprometidas primeramente con el comercio internacional, afectará su ubicación en relación al transporte y los servicios de comunicaciones. La necesidad de conexiones rápidas y regulares con los mercados de exportación significa que las buenas facilidades de transporte internacional, junto con los servicios de teléfono, correo y de telex son esenciales.

Los servicios de infraestructura deben ser óptimos y altamente confiables, tales como los sistemas de alcantarillado, de agua y de electricidad. Por ejemplo, las interrupciones en la energía eléctrica pueden ser aceptables en un área residencial, pero no será aceptable en las empresas de la Zona Franca.

Es una ventaja para las firmas establecidas en la Zona y para el país anfitrión que exista alguna forma de desarrollo industrial en un lugar cercano o en el lugar propuesto para la Zona Franca. El inversionista estará generalmente más atraído a un lugar en donde ya hay evidencia del desarrollo industrial.

Es deseable la existencia de trabajadores en tal área con alguna experiencia, que permita ser entrenados inmediatamente para trabajos de habilidad o de supervisión. Algunas de las empresas pueden estar en disposición para subcontratar servicios o materias primas a otros negocios en la Zona Franca. Este puede ser un factor importante en la decisión de muchos industriales para ubicarse en un área en particular.

La posibilidad de conseguir trabajadores no calificados en poblaciones cercanas a la Zona Franca, es un factor importante al seleccionar

una ubicación. Al evaluarse el número de personas que pueden estar disponibles para tomar empleos de producción, aunque sean campesinos sin ninguna experiencia industrial previa, pueden ser incluidos si tienen ya una educación primaria. La experiencia en Shannon ha refutado la noción tradicional de que la gente de las áreas rurales sean trabajadores industriales menos eficientes que los de las ciudades.

Residencias cómodas para el personal extranjero traído para instalar una planta (administradores y técnicos), así como buenos hoteles de nivel internacional, más diversiones y facilidades recreativas son también factores importantes.

En muchas formas, los factores que atraen a los industriales a una Zona Franca tales como buen transporte internacional, buena acomodación de hotel, facilidades recreativas y la promoción del área en el extranjero ayudarán a atraer turistas, ya que el desarrollo de la industria turística y de una Zona Franca pueden ir frecuentemente de la mano.

3.4 SELECCION DEL LUGAR

Además de las consideraciones normales al buscarse un futuro industrial, tales como la conveniencia de la tierra para construir, extensión adecuada, disponibilidad de servicios y trabajo, tres factores son de especial importancia al seleccionarse el lugar para una Zona:

- a) La necesidad de importar materiales y exportar productos terminados sin dificultad;
- b) La necesidad de cercar y patrullar el área; y
- c) Atracción visual.

Una Zona Franca debe estar situada en un lugar contiguo a un puerto o aeropuerto, a fin de hacer el embarque de las mercancías que salen o que entran tan fácil como sea posible. Si el puerto o aeropuerto contiguo está en los pasos iniciales de desarrollo, con un número limitado de vuelos o de salidas, se tiene que reforzar para poderse ubicar la Zona Franca.

En tales circunstancias, ésta debe ser usada de manera muy positiva para generar tráfico adicional a través del puerto o aeropuerto. Lo que significa que la Zona debe tener, si es posible y factible, un sistema grande de almacenaje ya que ésto en general proporciona un volumen de carga más grande por manzana que las actividades manufactureras.

En muchos casos, sin embargo, otras cosas no son iguales. La distancia entre un puerto o aeropuerto y el pueblo principal o la ciudad pueden ser mayores que las consideradas como una distancia aceptable. En tales casos, un lugar cerca de una carretera principal que conecte el puerto o aeropuerto con la ciudad y cerca de las principales áreas residenciales, puede ser la solución más aceptable particularmente si el puerto o aeropuerto en referencia está ya bien establecido. Aparte del sitio en sí, la atracción visual es un factor más necesario que deseado ya que una Zona Franca es una vitrina del desarrollo industrial de todo el país.

3.5 TAMAÑO DEL LUGAR

El tamaño del lugar es afectado por una variedad de factores:

- a) El tipo de industria a ser atraída;
- b) La cantidad de empleo a ser generado;
- c) La necesidad de recobrar el costo de la infraestructura y otros servicios necesarios; y
- d) El movimiento de tráfico para la Zona y de la Zona.

El tipo de industria atraído a una Zona Franca depende de su ubicación en relación a los mercados internacionales, puertos, aeropuertos y áreas residenciales. Se les acomodará en un Puerto Franco o en lugares especiales. Las Zonas Francas cercanas a los aeropuertos o áreas residenciales normalmente atraerán industrias livianas, tales como electrónicas, ingeniería liviana y textiles, las cuales nos causan problemas de emanación. Este es el caso con las Zonas Francas de Shannon (Irlanda), Khaoshiung y Penang en Taiwán y Kuala Lumpur en Malasia, las cuales están situadas cerca de aeropuertos o áreas residenciales. La densidad de empleo varía de cerca de 45 personas por manzana en Shannon o cerca de 175 personas por manzana en la Zona Sungeiway, cerca de Kuala Lumpur, Malasia, la cual está llena de industrias electrónicas que generalmente tienen una densidad de empleo muy alta. El empleo en Shannon está más imparcialmente distribuido entre la ingeniería liviana, electrónica y otras industrias. La densidad de empleo era más alta hace algunos años, pero con el aumento en los salarios y la mejora en la pericia de los trabajadores, las empresas en Shannon se volvieron más intensivas en capital y consecuentemente cayó la densidad de empleo.

Como regla general, el empleo en una Zona Franca con industria liviana variará de 200 a 400 por manzana en los años iniciales, depen-

diendo de la clase de empresa. Según se desarrolle la Zona, este promedio bajará entre 80 y 160 personas por manzana.

En una Zona Franca contigua a un Puerto, que atraerá la industria mediana y pesada, el empleo por manzana será mucho más bajo. Deberá variar entre 20 y 60 personas por manzana, dependiendo del tipo de empresa atraída.

El tamaño mínimo de una Zona Franca será dictado por la necesidad de cubrir el costo de la infraestructura y otros servicios. Si una Zona es muy pequeña, las firmas que operan en ella se encontrarán con costos muy altos que pagar por el servicio proporcionado. En suma, entre más pequeña es una Zona Franca, más despacio será el desarrollo de los servicios comerciales para la industria.

Si una Zona Franca es muy pequeña, la tarea de atraer la industria se hace más difícil. En suma, el fracaso de una industria en una Zona Franca también puede traer mayores privaciones a los trabajadores ya que las oportunidades de empleo serán limitadas. Como regla general, 40 hectáreas cuando están bien desarrolladas se consideran como el tamaño mínimo para una Zona Franca. Si ésta se planea como parte de un área más grande incluyendo una Zona industrial que no tenga comercio libre, las consideraciones anteriores no se aplican de la misma manera.

El tamaño máximo será determinado por factores tales como la capacidad de las carreteras, de los servicios de energía, agua, alcantarillado, transporte y la disponibilidad de casas. Como regla general, 120 manzanas cuando están completamente desarrolladas se considera como límite máximo, ya que algo más grande traerá esfuerzos excesivos en el movimiento de tráfico generalmente. Hay excepciones como una Zona Franca a la par de un puerto donde la densidad de empleo puede ser tan baja como 20 por manzana. En tales circunstancias una Zona Franca más grande sería justificable.

3.6 TIPOS DE INDUSTRIA

Hay básicamente dos tipos de empresas extranjeras que se establecerán en una Zona Franca. La primera es la que podríamos llamar una "Unidad de Producción". Es una subsidiaria de una corporación extranjera que se ocupa de operaciones de montaje, empleando más trabajadoras (mujeres) que han pasado 8 semanas o menos en entrenamiento.

Todas o casi todas las materias primas son importadas y el producto terminado se exporta a la compañía de origen. En las etapas iniciales la planta ha sido supervisada por un gerente expatriado. Todas las decisiones importantes son hechas por los ejecutivos de la casa matriz.

La compañía subsidiaria tiene poca o no tiene autonomía y solamente un equipo de gerencia pequeño y relativamente no importante. El ejemplo típico de estas empresas son las maquiladoras o de simple ensamblaje.

El segundo tipo, el de "Empresa Completamente Integrada", es también una subsidiaria de una corporación extranjera (aunque pueda haber una participación igual local), ocupadas en labores distintas al ensamblaje. Ha gastado una cierta cantidad de tiempo y dinero al entrenar a sus trabajadores para que lleguen a un nivel siquiera de semi-habilidad. Emplea un porcentaje alto de trabajadores hombres. La mayoría de la materia prima se importa inicialmente, aunque puede haber suministrantes locales o contratistas en una etapa más avanzada. El producto final se exporta a una variedad de consumidores a través de todo el mundo. Tiene un equipo bueno de gerencia con un grado razonable de autonomía el cual es responsable de la compra, planeamiento de producción, ventas y posiblemente de la investigación y desarrollo. En el caso del primer ejemplo el beneficio principal para el país anfitrión consiste en el valor de la planilla, el cual será menor ya que la mayoría son mujeres con un entrenamiento limitado. También ayudará a desarrollar un número limitado de gerencias capaces en el país anfitrión.

La principal desventaja del tipo de empresa de "Unidad de Producción" es que sus capitales están muy unidos a las fluctuaciones del comercio mundial, a los cambios en la política o a los planes de la casa matriz, a la presión de los sindicatos o del Gobierno del país de origen. Puede fácilmente cerrar sus puertas después de unos pocos años sin perder mucho dinero. Hay posibilidades en ciertas circunstancias, que tal planta pueda desarrollarse nuevamente dentro de un par de años en una operación manufacturera adecuada con un gran número de nuevas funciones.

Con el segundo ejemplo, el de las "Empresas Completamente Integradas", el beneficio principal será que la planilla será mayor ya que la mayoría de los empleados son hombres semi-capacitados u hombres capacitados (o con experiencia). Ayudará a desarrollar un alcance mayor de dirección y de otras habilidades en el país anfitrión. Probablemente usará alguna materia prima del país anfitrión o subcontratista. Como la

gerencia local tendrá un grado considerable de autonomía al tomar decisiones, ellos tendrán un interés mayor en ver que la planta crezca y se desarrolle. Si la empresa cierra con justificación, la compañía tendrá que dejar a un lado su inversión sustancial en la fuerza del trabajo.

La segunda clase de plantas es obviamente la más atractiva y es la que debe buscarse, pero un número limitado de la primera clase puede ser necesario para hacer que la Zona se ponga en movimiento. Mucho depende de la tradición industrial existente y de la estructura del país.

3.7 TARIFAS

Actualmente las tarifas de muchas naciones desarrolladas alientan el establecimiento de las unidades de producción y se oponen a las plantas completamente integradas en los países en vías de desarrollo. Hay impuestos muy bajos y pocas restricciones al comercio en los países desarrollados o productos intermedios como los semi-conductores, los cuales se ensamblan en el exterior usando materia prima del país de origen. Por otro lado, los impuestos en el trabajo de los productos terminados tales como la ropa y textiles en los países desarrollados son altos y ésto desanima a un número considerable de estas industrias para establecer fábricas en los países en desarrollo para abastecer los mercados europeos y norteamericanos. Esta posición está cambiando gradualmente, particularmente en la Comunidad Económica Europea, como un resultado de su esquema de preferencias generalizadas, lo cual permite a ciertos productos de los países en desarrollo entrar a la Comunidad libre de impuestos.

3.8 POSIBLES INDUSTRIAS

Muchas de las firmas que se han establecido en las Zonas Francas hoy en día caben en la categoría de "unidades de producción", pertenecientes a América o Japón. Esto es especialmente verdadero en las empresas del sector electrónico. En Kaoshiung las industrias electrónicas dan cuenta de casi la mitad de las exportaciones totales y la mayoría de los empleados son mujeres entre los 16 y 19 años. La situación en Penang y Kuala Lumpur es similar. Muchas de estas firmas usan el transporte aéreo y de allí que ellas prefieren estar cerca de un aeropuerto. Actualmente todo indica que este tipo de inversión por compa-

ñías americanas y japonesas en plantas en el exterior continuará a un ritmo acelerado permitiendo la recesión total. La clase de industrias que se verán atraídas, al menos en las etapas iniciales, incluyen electrónica (tubos semi-conductores, sintonizadores, memorias electrónicas, capacitadores, etc.), equipo de maquinaria y transporte (antenas de radio, anillos de pistón, baterías, resortes, etc.), partes de avión, cámaras, muñecos, textiles, ropa, etc. Muchas de estas empresas probablemente buscarán un lugar cerca de un aeropuerto en vez de un puerto marítimo.

Algunas Zonas Francas que están bien situadas en relación a los mercados importantes (ejemplo, Egipto en relación al Medio Este) esperarían atraer algunos de los tipos más pesados de industria de tecnología avanzada, las cuales se están estableciendo en lugares como Singapur e Irlanda en la actualidad. Estos incluirían las industrias basadas en el petróleo, químicos, ingeniería pesada, electrónica y medico-ingeniería. Este tipo de industria será más a fin de una "unidad completamente integrada".

Un punto importante en el desarrollo industrial de un área es el deseo de tener un amplio número de industrias representadas proporcionando empleo balanceado para hombres y mujeres para evitar posibles consecuencias adversas sociales y económicas. Si, por ejemplo, todas las empresas en un área estuvieran dedicadas al ensamble electrónico, una baja del mercado en esa industria ocasionaría graves problemas en el área. Si todas estas empresas emplearan un alto porcentaje de mujeres, el resultado sería una afluencia de mujeres de otras poblaciones viviendo en casas o pensiones cerca de la Zona Franca, mientras que los hombres del lugar permanecerían sin empleo. Esta clase de situación puede tener un número de consecuencias sociales no deseadas.

3.9 SERVICIOS

a) Suministro de agua

Aparte de las necesidades normales relacionadas con servicios sanitarios y lavamanos, el consumo de agua varía considerablemente dependiendo de los procesos de cada empresa. Por ejemplo, el volumen de agua consumido por una firma electrónica será mucho menor que el consumido por una de tintas.

En algunos sitios puede ser posible obtener agua suficiente para un área industrial con un sistema existente o fuente de suministro. Durante los años iniciales del desarrollo industrial de la Zona Franca de Shannon Irlanda, el servicio existente del aeropuerto fue usado, pero el crecimiento subsecuente obligó a un sistema nuevo y elaborado, incluyendo el tratamiento y las instalaciones de bombeo; ésto ha sido suministrado a un costo de aproximadamente US\$2.7 millones. Al diseñarse el sistema ahora en uso, el cual sirve áreas domésticas e industriales, las condiciones basadas en la experiencia adquirida en otros centros fueron aplicadas, a fin de calcular la capacidad requerida de las pipas y tanques de reservas.

El factor usado fue 40 galones por empleado para su uso personal diariamente.

El agua se carga a los usuarios individuales industriales a una tasa de 17 1/2 peniques por 1,000 galones. El cargo se basa en los costos de otras partes y se considera ser el costo máximo aceptable.

Las buenas condiciones de suministro deben asegurar que la administración de una Zona Franca sea responsable por el hecho que ocurra una suspensión en el suministro o deterioro en la calidad del agua. Debe existir en caso de emergencia la posibilidad de obtenerse otras fuentes de aprovisionamiento como camiones-cisternas rápidamente y disponibles para uso inmediato como el caso de incendio o ruptura de la cañería.

b) Alcantarillado y tratamiento de otras fuentes

El sistema de alcantarillado puede ser el equivalente de aproximadamente un 80% de la cantidad suministrada de agua.

El sistema de Shannon, Irlanda, el cual sirve también el área doméstica, incluye el bombeo del alcantarillado a dos fosas sépticas las que desembocan en el Estuario de Shannon. Los estándares para el control de los olores y emanaciones industriales deben ser establecidos en la etapa de planeamiento de la Zona Franca y revisados con intervalos regulares, basándose en la experiencia de operación.

En una etapa temprana de la negociación, los posibles clientes son informados acerca de todas las regulaciones sobre los tratamientos de olores y cuando sea necesario, debe instalarse equipo neutralizador. Los desperdicios industriales, tales como aceite y químicos de varias clases, puede dañar seriamente el sistema de alcantarillado y el equipo de bombeo.

bec crea un peligro de contaminación, si el punto de desembocadura final llevara al mar, río o lago. En el caso de la Zona Franca de Shannon se ha puesto un cuidado especial ya que está situado en el Estuario de Shannon, el cual es muy poblado por salmones y otras clases de peces altamente cotizados.

c) Electricidad

En Shannon este servicio se proporciona por una empresa nacional diferente. La producción de energía eléctrica por la misma Zona Franca no habría sido justificable sin términos de costos y dependencia, pero podría ser que en otras áreas, dependiendo de las condiciones locales, sería factible establecer una facilidad generadora de energía, suministrando la electricidad y el vapor para servir a un área industrial específica.

El consumo total de electricidad en la Zona Franca de Shannon durante el año de 1975 fue de aproximadamente 31 millones de unidades y ésto equivale a 6,998 unidades por trabajador.

La empresa de electricidad que proporciona el servicio a Shannon ha recibido por parte de la Zona Franca, préstamos en efectivo para costear la instalación de subestaciones, cables, personal, etc., los cuales son reintegrados parcialmente después de un período de años, dependiendo del nivel de consumo.

d) Protección contra incendios-aseguro

Es interés del Administrador de la Zona Franca asegurarse que las firmas industriales mantengan un seguro contra incendios suficiente; los términos y condiciones del contrato de arrendamiento deben obligar al usuario a ello. Los técnicos son los que revisan regularmente estas políticas y aconsejan sobre los riesgos asociados con procesos particulares y en la reducción de los riesgos por el uso de materiales de construcción correctos.

e) Suministro de vapor

La mayoría de las fábricas en Shannon generan sus requerimientos de vapor por medio de calderas individuales de aceite quemado. Inicial-

mente una casa con una gran caldera central fue establecida, usando turba, un combustible producido en Irlanda.

Esta operación se cerró hace dos años. Las razones que llevaron a esta decisión fueron:

- La distribución de vapor a largas distancias por medio de tuberías resultaron en pérdidas de vapor y como consecuencia, era una operación anti-económica;
- El costo de consumo no era igual y una compañía, la más grande consumidora, tenía uno enorme y desproporcionado;
- Las fábricas podían producir vapor para su uso individual por medio de calderas de aceite quemado a un precio más barato;
- El mantenimiento de la casa de calderas y la distribución por cañerías no podría ser llevada a cabo en una base regular, ya que todos los usuarios no cerraban para las vacaciones durante el mismo período y algunas compañías trabajaban en una base de tres turnos; y
- Otro factor era que si ocurría una interrupción en el suministro, un gran número de fábricas se veía afectado.

Hay condiciones excepcionales en algunas áreas como en los casos donde la electricidad se genera localmente con desperdicios de vapor disponibles, los cuales justifican un suministro central pero nuestra experiencia ha estado contra ello.

f) Almacenaje

Una oficina gubernamental de desarrollo tiene la alternativa ya sea de proporcionar este servicio directamente o de animar a una empresa privada de fuera para establecerlo.

Esta última alternativa ha sido adoptada en Shannon y un número de compañías proporcionan servicios de almacenaje en unión con otros servicios ocasionales. Esta alternativa es la favorecida por el alto nivel de conocimiento comercial especializado necesario en tal trabajo.

La proporción del espacio necesario de almacenaje dependerá de las clases de firmas industriales que se surten o abastecen. Del área de espacio de suelo suministrado en Shannon el 3% ha sido asignado a las facilidades de almacenamiento; este suministro no incluye el espacio de almacenaje proporcionado dentro de cada local de las empresas individualmente.

h) Mantenimiento

El contrato de tipo de arrendamiento define la responsabilidad de ambas partes en relación al mantenimiento de los edificios y de los servicios asociados.

La práctica en Shannon ha sido que la administración de la Zona Franca cargue el mantenimiento de todos los servicios utilizados en común por los inquilinos, incluyendo carreteras, el alumbrado público y el suministro de agua. En adición, Shannon lleva a cabo el trabajo de mantenimiento, incluyendo las reparaciones de los techos, pintura y reparaciones estructurales. El inquilino es responsable por todo el mantenimiento interior.

En el caso de edificios industriales en centros urbanos bien establecidos la práctica de arriendos con obligación de reparación completa, haciendo al inquilino responsable por todas las reparaciones de un edificio, por dentro y por fuera, se está adoptando generalmente.

Los servicios de mantenimiento pueden ser suministrados por un staff de trabajo directo o en una base de contrato.

Un arreglo de trabajo directo es más deseable en situaciones donde la carga de trabajo es considerable y en gran manera predecible. Un arreglo por contrato será generalmente más costoso por trabajo individual, pero proporciona más flexibilidad en relación a la carga de trabajo la cual puede ocurrir en un tiempo determinado. Esto es importante relativo al trabajo de mantenimiento al aire libre, el cual puede, por ejemplo, ser retrasado por condiciones adversas del clima.

A fin de mantener una buena relación con los inquilinos, es esencial que las responsabilidades de los propietarios y de los inquilinos sean definidas claramente.

El sistema de que la Administración de la Zona Franca realice el trabajo de mantenimiento que le correspondería al inquilino en una base de recargo, puede ser una causa frecuente de dificultad ya que los inquilinos en algunos casos buscarán razones para no pagar además de poner en duda los costos aducidos. Por esta razón, una vez que la Zona Franca se ha establecido firmemente, es deseable que las compañías arrendatarias sean alentadas a hacer arreglos individuales directamente con los contratistas. La emisión de hojas de información y directorios pueden ser útiles en este respecto.

h) Médicos

Los buenos servicios médicos en una Zona Franca pueden ser una ventaja positiva al mejorar la productividad y las relaciones entre los trabajadores y los patronos. Se debe considerar la creación de un centro médico en la etapa de planeamiento y el costo recuperado por medio de una pequeña suma de los cánones de arrendamiento de las fábricas participantes y también por medio de un cargo per cápita en relación a los números de trabajadores por cada compañía.

Los servicios que pueden cubrir incluyen.

- Examen médico al momento de ingresar a la compañía;
- Chequeos médicos anuales a todos los empleados;
- Atención en caso de enfermedad de los empleados;
- Si es posible, la inclusión de las familias de los empleados en el arreglo;
- Servicios dentales; y
- Servicios médicos de emergencia, incluyendo ambulancia.

Se hicieron esfuerzos para promover el desarrollo de estos servicios en Shannon arreglando discusiones entre los médicos locales, dentistas y gerentes de fábricas. Desafortunadamente, en esa fecha todas las compañías grandes se habían sometido a arreglos individuales y la propuesta no encontró una respuesta positiva. Es probable que la propuesta hubiera sido aceptada, si se hubiera presentado en una etapa anterior del desarrollo de la Zona Franca cuando los patronos estaban estableciendo sus plantas.

En algunos países, dependiendo del tipo de servicios proporcionados por el Estado, puede ser posible aprovechar los servicios ya existentes y relacionados con los centros urbanos cercanos.

i) Alojamiento

La experiencia en Shannon confirma la necesidad de planear la creación de alojamiento, paralela con el desarrollo de la industria. Es imperativa que las necesidades de alojamiento sean determinadas en una etapa temprana del desarrollo. Las opciones disponibles son, ya sea que se proporcione alojamiento como una parte integrada de la Zona Franca, como ha pasado en Shannon, o alternativamente para asegurar

que los pueblos cercanos se expandan suficientemente para tomar en cuenta la demanda creciente de alojamiento.

El abastecimiento de casas para alquilar, particularmente durante las etapas tempranas del desarrollo, puede ser una ventaja promocional considerable ya que asiste a los trabajadores importantes con conocimientos especiales, particularmente para aquellos que tienen que trabajar en una compañía industrial en el período del establecimiento.

Las condiciones especiales en Shannon y la distancia de los pueblos existentes, hicieron necesario para la Zona Franca volverse hondamente involucrados en la creación de alojamiento al grado de construir un nuevo pueblo.

j) Comunicaciones

El grupo principal incluye en esta categoría los servicios postales, teléfono y telex. En Irlanda, como en la mayoría de los países, estos servicios son proporcionados por el Gobierno Central. A menos que exista un alto grado de coordinación entre el Ministerio encargado de esos servicios y la Oficina responsable para el desarrollo industrial, los servicios pueden no ser planeados pensando en el futuro y consecuentemente la marcha no va con la demanda. Este punto se aplica particularmente a los sistemas telefónicos, los cuales se pueden volver seriamente recargados dentro de un corto período. Es esencial que las compañías fundadas en una Zona Franca, las cuales están todas sirviendo a los mercados extranjeros, deban tener las facilidades adecuadas para la comunicación inmediata por medio de teléfono, telex y servicios postales.

Durante las etapas tempranas en el desarrollo de Shannon, su Administración llevó a cabo una serie de encuestas sobre la calidad de estos servicios y los datos recogidos fueron de gran ayuda para mejorar estos servicios.

k) Servicios profesionales

Las empresas en Zonas bien establecidas tenderán a presuponer muchos de los servicios profesionales: abogados, contadores, arquitectos, ingenieros, etc. Sin embargo, en un área recién desarrollada,

con ningún patrón existente de la actividad económica, pueden existir dificultades especiales para las compañías industriales. La ausencia de algunos de estos servicios puede crear dificultades mayores a los industriales, particularmente concernientes al suministro de materia prima, servicios de sub-contratos y profesionales.

Una agencia de desarrollo puede ayudar considerablemente en esta área, principalmente teniendo disponible la información necesaria en el momento que las compañías están siendo establecidas. La relación con compañías locales establecidas dentro o fuera de la Zona Franca en relación al suministro y trabajo por sub-contrato pueden también ser muy útiles. Una serie de guías o directorios publicados por la Administración de la Zona, los cuales son actualizados regularmente, han sido muy bien recibidos por las compañías industriales.

k) Su relación con oficinas locales

Problemas innecesarios pueden surgir para las compañías extranjeras recién establecidas si hay una falta de familiaridad y de comunicación con los requerimientos de las Oficinas de Gobierno centrales y locales. Por ejemplo, Shannon tuvo éxito al obtener reducciones grandes en los impuestos municipales por los edificios y terrenos arrendados, por la buena organización de sus inquilinos. Se debe animar a los ejecutivos de las empresas a hacer llamadas de cortesía a los funcionarios locales y también a identificarse con la comunidad haciéndose miembros y apoyando económicamente a organizaciones tales como clubes de deportes, cámaras de comercio, clubes de servicios, etc.

De esta manera los industriales se benefician considerablemente a través de los contratos informales con personas que están en posición de ayudarlos.

El alcance de las oficinas gubernamentales en esta categoría general incluye aquellas responsables por el control de aduanas, alojamiento, seguridad, educación, transporte, planeamiento y gobierno local.

1. LEGISLACIONES1.1 GUATEMALA: LEY ORGANICA DE LA "ZONA LIBRE DE INDUSTRIA Y COMERCIO SANTO TOMAS DE CASTILLA"

Artículo 1o. Se crea una Zona Libre con los fines de promover el desarrollo industrial y comercial del país con el nombre de "ZONA LIBRE DE INDUSTRIA Y COMERCIO SANTO TOMAS DE CASTILLA" con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía funcional y plena capacidad para adquirir derechos y obligaciones. Su domicilio será el Departamento de Izabal.

Artículo 2o. La "Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla" es una institución del Estado, que tendrá duración ilimitada y se registrará por la presente Ley, sus reglamentos y acuerdos. El medio de comunicación de la Zona Libre con el Organismo Ejecutivo será el Ministerio de Finanzas Públicas quien velará por el mejor desarrollo y desenvolvimiento de sus actividades.

Artículo 3o. La "Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla" funcionará en un área extra-aduanal cercada y vigilada, ubicada dentro del perímetro demarcado en el Plan Regulador del Puerto Santo Tomás de Castilla.

Artículo 4o. En la "Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla", podrán realizarse las siguientes operaciones, negociaciones y actividades: introducir, extraer, almacenar, exhibir, empacar, desempacar, manufacturar, envasar, montar, ensamblar, refinar, purificar, mezclar, transformar y en general comerciar, operar y manipular toda clase de mercancías, productos, materias primas, equipos, envases y demás efectos de comercio con la única excepción de los artículos que sea prohibida su importación de acuerdo con las leyes de la República.

1.2 TAIWAN: ESTATUTO PARA EL ESTABLECIMIENTO Y ADMINISTRACION DE LAS ZONAS FRANCAS PARA EXPORTACION

Artículo 1o. Para la promoción de la inversión, la expansión de ventas de exportación y el aumento de los productos y mano de obra de exportación, el Poder Ejecutivo puede seleccionar las localidades apropiadas para el establecimiento de Zonas Francas para exportación, bajo las provisiones de este Estatuto.

Artículo 3o. El término "empresas de exportación" usado en este Estatuto significa las empresas que gozan de exoneración de impuestos para dedicarse a la manufactura, procesamiento o ensamblamiento de productos para la exportación, ubicadas en las Zonas Francas para exportación y las empresas que se dedican a actividades tales como almacenamiento, transporte, carga, descarga, empaque y reparación, esenciales para el curso de las operaciones de producción o ventas de las empresas dedicadas a la manufactura, procesamiento o ensamblamiento de los productos para exportación dentro de las Zonas.

Artículo 4o. Las empresas de exportación estarán limitadas a aquellas que cumplen con las siguientes condiciones:

- 1) Que las empresas están establecidas con nuevas inversiones;
- 2) Que el establecimiento y operación de tales empresas no afectarán adversamente la operación de las industrias domésticas existentes que también se dedican a la exportación;
- 3) Que las materias primas, los productos semi-acabados o productos acabados de tales empresas, pueden ser inspeccionados y regulados fácilmente; y
- 4) Que la operación de tales empresas, durante el curso de la manufactura o producción, no pondrá en peligro la seguridad pública o la salud pública dentro de las Zonas Francas para exportación.

Las categorías de las empresas de exportación serán formuladas conjuntamente por el Ministerio de Asuntos Económicos, el Ministerio de Finanzas y la autoridad a cargo del intercambio y comercio extranjeros, en consideración del estado de las ventas de exportación de las empresas de cualquier categoría específica, lo mismo que la ubicación y espacio de las Zonas Francas de exportación y el orden de prioridad para el establecimiento de las Empresas de Exportación bajo diferentes categorías, deberá ser formulado de igual modo basándose en el grado de facilitar para la inspección y regulación de sus materias primas y productos. En ambos casos, las proposiciones deberán ser sometidas ante el Poder Ejecutivo para su aprobación y declaración.

Artículo 5o. Ningún producto de las empresas de exportación deberá ser introducido y vendido en el mercado local a menos que esto no se aplique a los productos que no pueden ser manufacturados dentro de los recintos fiscales de la República de China y la importación de los mismos es necesaria, si la venta doméstica de tales productos es aprobada por la autoridad encargada del intercambio y comercio extranjeros.

Cuando los productos son introducidos y vendidos en el mercado local con aprobación proporcionada bajo la provisión del párrafo anterior, todos los derechos e impuestos deberán ser establecidos al momento de su entrada.

1.3 REPUBLICA DOMINICANA: LEYES Nos. 4315, 1517 y 1864

Artículo 2o. Las mercancías que se introduzcan en dichas Zonas Francas no estarán sujetas a las leyes y regulaciones aduaneras relativas a la entrada y salida de mercancías y estarán exentas del pago de derechos e impuestos de importación y exportación sobre las mismas.

Artículo 4o. Una Zona Franca podrá ser establecida en un área especialmente dispuesta, que esté segregada mediante barreras adecuadas de territorio sujeto a la jurisdicción aduanera y efectivamente controlada por las autoridades dominicanas en los siguientes lugares:

- a) En o cerca de un Puerto de entrada;
- b) Dentro o cerca de los terrenos de la Feria de la Paz y Confraternidad del Mundo Libre; y
- c) En cualquier otra localidad apropiada de la República.

Artículo 5o. Toda clase de productos extranjeros, excepto los prohibidos por la Ley, así como los metales preciosos, introducidos en una Zona Franca, podrán ser almacenados, exhibidos, vendidos, fraccionados, reenvasados, armados, separados, limpiados, mezclados con otros productos nacionales o extranjeros, o ser manufacturados y exportados al extranjero o introducidos a la República, después de haberse pagado los derechos aplicables y cumplir con las otras leyes y regulaciones sobre importación.

Artículo 2o. Dentro de la Zona Franca de la Feria de la Paz y Confraternidad del Mundo Libre podrán realizarse las siguientes operaciones y transacciones:

- a) Para los fines de exhibición de la Feria de la Paz y Confraternidad del Mundo Libre; exponer, ofrecer en venta, envasar y almacenar mercancías extranjeras de toda clase, así como la reexportación de tales mercancías al extranjero o su importación en el territorio aduanero de la República para consumo interno;
- b) Para los fines de venta de mercancías a los turistas; almacenar, exponer, examinar, arreglar, reenvasar, armar y combinar mercancías de lujo y otras mercancías de alta calidad del extranjero

para ser vendidas a los turistas para consumo fuera del territorio de la República, por establecimientos detallistas especiales provistos de licencia del Administrador de la Zona Franca.

Artículo 4o. Las mercancías que lleguen destinadas a las Zonas Francas estarán bajo la Autoridad de la Administración de dicha Zona desde el momento en que entren en los terrenos de las mismas.

1.4 COLOMBIA: LEY 105 DE 1958

Artículo 1o. Créase la Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla, la cual funcionará como establecimiento público y con personería jurídica, patrimonio propio y con domicilio en la ciudad de Barranquilla.

Artículo 2o. El Gobierno podrá aceptar para la explotación de las Zonas Francas el aporte de capital privado.

Artículo 3o. Declárase de utilidad pública los terrenos o áreas indispensables para el establecimiento de Zonas Francas Industriales y Comerciales. El Gobierno determinará las áreas donde deberán ser establecidas.

Artículo 4o. La Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla y las demás que se establezcan como establecimientos públicos, estarán exentas del pago de impuestos, contribuciones o gravámenes nacionales, departamentales y municipales.

Artículo 5o. Las Zonas Francas Industriales y Comerciales tendrán por objeto la prestación de un servicio público sin ánimo de lucro.

Si en el desarrollo de sus operaciones se obtuviere superávit sólo habrá reparto de dividendos cuando se duplique el capital inicial. Obteniendo ésto, las utilidades se repartirán así: el 50% para constituir un fondo de reserva que se acumulará proporcionalmente; el otro 50% se repartirá proporcionalmente al monto de los aportes respectivos.

2. OTROS CONCEPTOS Y OPINIONES

2.1 COLOMBIA: DOCUMENTOS OFICIALES DE PROPAGANDA

1) La Zona Franca es un área extra-territorial localizada dentro del país, en la cual rigen exenciones aduaneras y de impuestos, gravámenes y demás contribuciones fiscales nacionales, departamentales o municipales,

inclusive derechos consulares, salvo el pago de arrendamiento de espacios industriales y/c de servicios de almacenaje, acarreo o de cualquier otro servicio que se preste dentro de dicha área.

2) Busca principalmente contribuir al desarrollo industrial y/o comercial del país al facilitar la instalación de industrias dentro de su jurisdicción en condiciones ventajosas de competencia, ya que pueden operar a más bajos costos. Además, a una Zona Franca pueden llegar, libres de toda clase de gravámenes, mercancías de uso final o materias primas, las cuales pueden ser transformadas, ensambladas o manufacturadas sin costo adicional de tipo tributario o fiscal.

3) Las actividades que se pueden desarrollar en una Zona Franca son de distinto orden, tanto en el aspecto industrial como en el comercial.

Ellas son:

- A) a) Construir o tomar en arrendamiento edificios para el establecimiento de fábricas;
- b) Manufacturar, ensamblar, refinar o transformar mercancías o materias primas introducidas a la Zona Franca;
- c) Introducir al país mercancías elaboradas, confeccionadas o manipuladas dentro de la Zona Franca, cancelando los derechos arancelarios solamente sobre el porcentaje de materia prima extranjera utilizada en su elaboración;
- d) Exportar productos elaborados en la Zona Franca utilizando materias primas extranjeras libres de derechos de Aduana; y
- e) Empacar o desempacar bienes, envasarlos, montarlos, combinarlos y en general operar con ellos en cualquier forma.
- B) a) Introducir toda clase de mercancías nacionalizadas o sin nacionalizar, incluyendo productos, materias primas, envases y demás efectos de comercio, a excepción de materias inflamables, explosivos, armas, municiones, café y demás productos expresamente prohibidos por los reglamentos;
- b) Construir bodegas o arrendar espacios para el almacenamiento de las mercancías introducidas;
- c) Efectuar transacciones comerciales al por mayor;
- d) Pesar, repesar, manipular y reempacar mercancías;
- e) Servir de consignatario; y
- f) Recibir y despachar mercancías en tránsito (reexportación).

2.2 PROYECTO DE CONVENIO CENTROAMERICANO SOBRE ZONAS FRANCAS Y PUERTOS Y LIBRES

Artículo 2o. Zona Franca es un lugar o sitio del territorio de uno de los Estados Contratantes, aislado plenamente de todo núcleo urbano, sin población residente y bajo la custodia externa de una autoridad aduanera, en el cual no causa impuestos de ninguna clase el ingreso, la permanencia o el retiro de mercancías.

Por Puerto Libre se entiende una Zona Franca que desarrolla su actividad en un área portuaria.

Artículo 3o. Con la sola excepción de las disposiciones legales o reglamentarias de orden aduanero y arancelario, son aplicables dentro de las Zonas Francas y Puertos Libres todas las leyes internas del Estado en que estén ubicados.

2.3 ENCICLOPEDIA ESPASA CALPE

Se entiende por Zona Franca un espacio de litoral, por lo común parte de un puerto, donde pueden desembarcarse, permanecer más o menos tiempo, manipularse y transformarse libremente y reexportarse las mercancías extranjeras, todo ello sin pagar derechos de aduanas, en tanto no se introduzcan en el interior del país.

2.4 DICCIONARIO DE DERECHO USUAL: GUILLERMO CABANELAS

Zona Franca es la franja o extensión de terreno situado en el litoral, aislada plenamente de todo núcleo urbano, con puerto propio o adyacente y en el término jurisdiccional de una aduana de primera clase, en cuyo perímetro, además de realizarse las operaciones permitidas en los depósitos francos, pueden instalarse determinadas industrias. Se objeta que la definición legal omite lo más importante: el depósito de mercancías nacionales o extranjeras, sin pago de impuestos ni arbitrios.

Puerto Franco: el marítimo, y por excepción el fluvial, en que pueden entrar las embarcaciones y descargar sus mercaderías sin tener que pagar derechos aduaneros ni otros fiscales por la introducción, almacenamiento, selección, manipuleo, compra o venta de los productos, ya procedan del interior del país o del exterior.

Los Puertos Francos constituyen una especie de islotes extraterritoriales, libres de registros, manifiestos de carga, etc. Ello no obsta a operaciones estadísticas por parte de las autoridades administrativas en cuanto a la anotación de las entradas y salidas de buques y mercancías.

2.5 SIECA: "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE ZONAS FRANCAS Y PUERTOS LIBRES"

Describe someramente los elementos que caracterizan una Zona Libre, a saber: son áreas segregadas delimitadas por cercas o paredes de seguridad, protegidas por autoridades fiscales dentro de las que se pueden realizar toda clase de operaciones comerciales e industriales sin control aduanero de ninguna índole.

Las operaciones que generalmente se efectúan en estos espacios segregados son: almacenamiento, manipulación, ensamblaje, embalaje, y en algunos casos: procesamiento, desintegración, refinanciamiento o destilamiento. Un Puerto Libre es una Zona Libre instalada en las inmediaciones de un puerto marítimo, aéreo o fluvial o en una terminal ferroviaria.

2.6 MANUEL FUENTES IRUROZQUI: PUERTOS, ZONAS Y DEPOSITOS FRANCOS

La Zona Franca, que suele tener puerto anexo y de ser posible propio y exclusivo, está constituida por una franja de territorio nacional que goza de extraterritorialidad aduanera, donde no rige la legalización comercial, de comercio exterior ni común. Pueden las Zonas Francas ser comerciales "Freihafen" o industriales "Freibezirk". Las primeras se confunden con depósitos francos y las segundas con las característicamente adecuadas a un desarrollo de actividades emprendidas para la exportación con incorporación de mano de obra y energía nacionales, y alguna importada, para vender al extranjero en condiciones de mejor precio que las que se derivarían de ajustarse a las normas habituales de importación-exportación.

La Zona Franca está dentro del territorio nacional. A veces en frontera, generalmente junto a las costas y anexa a un puerto, pero

también puede estar en el interior. La sola condición necesaria es su absoluto aislamiento por un cordón aduanero, del resto del territorio para evitar el fácil contrabando. El acceso de los productos manipulados a la Zona se hace por puertos habilitados al efecto y si no pasan del puerto anexo directamente por existir entre él y la Zona soluciones de continuidad, el tránsito a través del territorio común debe hacerse vigilado y conducido por guías o presentando los contenedores y los vehículos (camiones o vagones de ferrocarril) revisables a la entrada de la Zona. A la Zona Franca podrán entrar toda clase de artículos extranjeros y también los nacionales, pero éstos, salvo que estuviera prevista y regulada su reimportación, quedan desnacionalizados como si hubieran sido enviados al extranjero y sujetos a su reentrada a las leyes comunes y al cumplimiento de los mismos requisitos que las mercancías francas.

También en las Zonas Francas puede, y suele darse la ficción jurídica de considerar determinadas factorías nacionales en régimen de Zona Franca. Es decir en "fictif" (ficticio) Zona Franca separando en perfecto aislamiento de parte de industria que trabaje en régimen normal de la factoría considerada como criterio amplio fiscal incorporada a la Zona Franca aunque diste o esté distanciada física y geográficamente de ésta. La factoría española de Ford Motor Ibérica estuvo durante años considerada como industria de Zona Franca, bajo la vigilancia fiscal y la intervención aduanera aunque su emplazamiento estaba a casi cinco kilómetros de la Zona Franca en Barcelona.

2.7 BRENDAN O'REAGAN: PRESIDENTE DEL AEROPUERTO FRANCO DE SHANNON, IRLANDA

Expuso en la reunión de expertos sobre Zonas Francas industriales en Barranquilla, Colombia, que la frase. "Zona Franca Industrial Orientada hacia la Exportación" es buena en el sentido de que describe las características especiales del concepto de manufactura que tuvo su origen en el citado Aeropuerto de Shannon en 1958, y se desarrolló posteriormente en Taiwan, Malasia y Corea.

Se trata de una "Zona" es decir una superficie definida y limitada que goza de franquicia de derechos de aduana, se encuentra separada del territorio aduanal nacional por una frontera nacional, a fin de que en las Zonas puedan introducir, elaborar, exportar bienes sin pagar

ningún derecho. Es "industrial" ya que abastece en primer lugar a la industria manufacturera y por tanto difiere totalmente de la mayoría de los Puertos Francos tradicionales que eran puntos de concentración para exportación de materias primas y de importación de manufacturas, en los cuales se efectuaban si acaso algunas operaciones menores de envasado y elaboración, por lo tanto, estos Puertos Francos tradicionales estaban destinados a beneficiar a los países desarrollados facilitando el comercio, pero se trataba de un tipo de comercio que obstaculizaba el desarrollo industrial de las economías nacionales. Y está "orientada a la exportación" porque las empresas instaladas en ella no sirven al mercado interior sino al mercado mundial.

3. ANTECEDENTES Y EXPERIENCIAS

3.1 CENTRO AMERICA

Centro América cuenta con tres proyectos más de Zonas Industriales de Exportación. Estos proyectos no están todavía en operación, pero sí a punto de iniciar actividades en Guatemala y Nicaragua. En El Salvador ya se implantó.

Guatemala ha creado una Zona Franca amparada en la Ley Orgánica de la Zona Libre de Industria y Comercio "Santo Tomás de Castilla", promulgada el 21 de marzo de 1973. El Gobierno de Guatemala decidió llevar adelante la ejecución del proyecto con el objetivo de impulsar el desarrollo económico del país, dar una mayor ocupación a la mano de obra y aumentar el consumo de las materias primas nacionales o centroamericanas. Esto le permitirá dar estímulo al desarrollo industrial y comercial de Guatemala y una mayor participación de ese país en el comercio internacional.

La Zona Libre de Industria y Comercio "Santo Tomás de Castilla" está localizada en el Departamento de Izabal y ha sido creada como una institución del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía funcional y plena capacidad para adquirir obligaciones y regida por una Ley especial y por reglamentos y acuerdos específicos.

La Zona funcionará en un área extra-aduanal cercada y vigilada, ubicada dentro de un perímetro enmarcado especialmente en el plano regulador del Puerto Santo Tomás de Castilla. Al ser un área extra-aduanal es de hecho un recinto fiscal y como tal se permitirá en dicha área, la

más amplia gama de operaciones, negociaciones y actividades como introducir, extraer, almacenar, empacar, desempacar, manufacturar, envasar, montar, ensamblar, refinar, exhibir, purificar, mezclar, transformar y en general, comerciar, operar y manipular toda clase de mercancías, productos, materias primas, equipos, envases y demás efectos de comercio, con la única excepción de los artículos que sea prohibida su importación, de acuerdo con la Ley de Guatemala.

La Zona tendrá las siguientes funciones:

- Promover el desarrollo de las operaciones, negociaciones y actividades a que se refiere el párrafo anterior;
- Construir edificios para oficinas, fábricas, almacenes, depósitos o talleres para uso propio de la Zona o para arrendarlos;
- Arrendar lotes de terreno para la construcción de edificios, fábricas, almacenes, depósitos, talleres, etc., que se destinen para los fines indicados en el Artículo 4o. de la Ley de Creación.
- Celebrar toda clase de contratos relacionados con sus actividades.

También la Ley faculta a la Zona para llevar a cabo otras funciones no contempladas en ella pero que tengan relación directa con el desarrollo de la Zona.

Su dirección estará a cargo de una Junta Directiva de composición mixta, compuesta por seis miembros, tanto del sector público como del sector privado. Entre ellos se designa un Presidente, nombrado directamente por el Presidente de la República. La administración está asignada a un Gerente General y a un Sub-gerente General.

3.2 REPUBLICA DOMINICANA

La República Dominicana es una de las islas importantes del Mar Caribe; tiene actualmente una población de aproximadamente 4.5 millones de habitantes en una superficie total de 49,000 kilómetros cuadrados.

En 1971 este país registró un comercio exterior de 601 millones de dólares (243 de exportación y 358 de importación).

Existen actualmente 2 Zonas Francas en ese país: la Zona Franca de La Romana y la Zona Franca de San Pedro de Macorís.

a) Zona Franca de La Romana

Esta Zona pertenece a la iniciativa privada y es manejada por "Ope-

radora Zona Franca de La Romana, S.A.", subsidiaria de "Gulf and Western American Corporation", que tiene una concesión de 30 años para operarla desde mayo de 1968.

Se encuentra ubicada en las inmediaciones de la ciudad de La Romana en la Costa Sur de la República y a 131 kilómetros de la capital Santo Domingo; se comunica con estos lugares por una carretera asfaltada.

A pesar de que la Zona está situada en un lugar costero cerca del puerto marítimo de La Romana, las importaciones y exportaciones se realizan a través del Puerto de Haina situado a 145 kilómetros de La Romana; esta situación se debe a que el volumen del movimiento de carga no es suficiente para hacer llegar los barcos de carga hasta la Zona. El transporte de y hacia Haina lo hacen por medio de camiones. Esto es muy importante de observar, ya que es de suponer que al inversionista le es rentable su producción en la Zona teniendo que desembolsar el costo de transporte a tal distancia. También tiene un pequeño aeropuerto que es utilizado por aviones comerciales de hélice y pequeños jets.

La topografía del terreno es plana en la Zona y no han tenido que hacer grandes movimientos de tierra. La superficie total de la Zona Franca es de 100 hectáreas o sean 143 manzanas, habiendo desarrollado a la fecha 12 hectáreas o sea aproximadamente 17.2 manzanas y tiene sus servicios completos:

- a) La energía eléctrica es suministrada en la entrada de cada fábrica; el industrial hace por su cuenta las instalaciones interiores como mejor le convenga y paga una tarifa por las cargas mensuales;
- b) El agua es suministrada a cada industria en abundante cantidad y se paga según la tarifa establecida;
- c) El drenaje de las aguas lluvias lo hacen por medio de tuberías y el de las aguas negras por medio de fosas sépticas;
- d) La urbanización tiene las características siguientes:
 - Una calle perimetral que recorre la etapa construida y calles interiores que dividen el terreno en grandes bloques donde están levantados los edificios, dejando áreas para jardines al frente y en los costados de cada edificio.
 - Las calles son amplias, asfaltadas e iluminadas y permiten la circulación en ambos sentidos.

En lo referente a los edificios, han experimentado con varios tipos de construcciones y actualmente han adoptado el de paredes de bloques de concreto, estructura del techo de acero, la cubierta de lámina de asbesto y el piso de concreto. Han construido dentro de cada edificio una

oficina para el Gerente y una oficina administrativa con su respectivo servicio sanitario; una sala de espera y una pequeña bodega. A un costado del edificio han construido los servicios sanitarios para los obreros y una galera para comedor. El costo por metro cuadrado de construcción es de US\$30.00 a US\$35.00 sin incluir la instalación de los servicios de luz, agua, teléfono y alcantarillado.

El área del terreno para cada industria es de 4,500 metros cuadrados y el de los edificios de 1,200 a 1,500 metros cuadrados, dejando de esta manera espacio para futuras ampliaciones.

El perímetro de la Zona está protegido por una valla de tela ciclón, tiene una sola entrada donde está el control de Aduanas y vigilancia de la Zona.

Para los servicios de telecomunicaciones, bancarios y hospitalarios utilizan los de la ciudad, no teniendo ninguna instalación para este fin; no lejos de la Zona existen instalaciones habitacionales para el personal ejecutivo de las empresas y además hay instalaciones hoteleras y de diversión.

Las industrias instaladas en la Zona eran 10 en 1973, de las cuales 3 son de confección, 4 de ensamble de partes electrónicas, una de fundición, una clasificadora de tabaco y una de pelucas.

Estaban por instalarse a corto plazo 4 industrias más, una de confección, una electrónica, una de zapatos deportivos y una de manufacturas de cuero.

El personal utilizado es en su gran mayoría femenino, dadas las labores manuales empleadas por las industrias de la Zona; la selección de personal está a cargo del Central Azucarero Romana, a través de un experimentado Departamento de Personal. Para la contratación de la mano de obra, es exigido que la persona contratada resida en la ciudad de La Romana o sus alrededores. Esto lo hacen con el propósito de evitar en lo posible la migración de población hacia la región, que pueda ocasionar problemas de tipo social, económico, habitacional, etc. Aún con este control, la población de La Romana ha crecido considerablemente como consecuencia de la migración poblacional.

Las oficinas administrativas y las de aduanas están dentro de la Zona, la cual está rodeada completamente por una malla ciclón que las separa de cualquier acceso con el exterior, excepto por las puertas de entrada autorizadas.

La Administración de la Zona provee de un local a los nuevos empresarios libre de pago y por un período de 3 meses máximo, para el adiestra-

miento de personal; les permite asimismo a los patronos pagar a los obreros en adiestramiento el 50% del salario mínimo hasta por un período de 6 meses.

La promoción para atracción de industrias hacia la Zona la lleva a cabo directamente la Gulf and Western American Corporation.

El costo del alquiler del edificio es de US\$0.96 por metro cuadrado por mes, pudiendo disponer de toda el área de 4,500 metros cuadrados.

b) Zona Franca de San Pedro de Macorís

Esta Zona está localizada a 75 kilómetros al Este de Santo Domingo y es también una Zona marítima. Su Administración está a cargo de la Corporación de Fomento Industrial que es una Institución del Estado. La superficie total del terreno es de 100 hectáreas o sean 143 manzanas y actualmente tienen urbanizadas 30 hectáreas o sean 43 manzanas. Tiene todas las facilidades de agua, luz y alcantarillado.

Esta Zona está en período de implementación; tiene calles amplias y asfaltadas que rodean los bloques donde se construirán los edificios. En 1973 tenían construidos cinco edificios. Los lotes tienen un área total de 4,500 metros cuadrados y un área constuida de 1,000 metros cuadrados; en su interior hay espacio para la oficina del Gerente y oficina administrativa con sus servicios sanitarios respectivos, sala de espera y una pequeña bodega, anexo tiene los servicios sanitarios para los obreros y una galera para comedor.

Los edificios han sido construidos con paredes de bloques de concreto, la estructura del techo de acero, la cubierta de asbesto cemento y el piso de concreto. Las instalaciones eléctricas interiores son por cuenta del industrial quien las distribuye según su conveniencia.

El perímetro de la Zona está rodeado por una valla de tela ciclón tiene una sola entrada donde está el control de Aduanas y vigilancia de la Zona.

Para los servicios de telecomunicaciones, bancarios, clínica asistencial, etc. utilizan los de la ciudad, no teniendo ninguna instalación internamente para estos fines.

Las industrias que se instalen gozarán de facilidades para el entrenamiento de personal, específicamente de un edificio sin costo alguno durante un período inicial de 3 meses.

Hay gran interés de parte del Estado en llevar industrias a esta Zona que aceleren su desarrollo y como incentivo adicional se está ofreciendo el alquiler del edificio en US\$0.65 el metro cuadrado/mes, o sea US\$0.32 menos que el aplicado en La Romana.

Hay que hacer notar que los terrenos eran del Estado y su costo lo han tomado en un valor muy bajo; las importaciones y exportaciones de los materiales y productos terminados se harán también a través del Puerto de Haina de acuerdo con sus facilidades existentes.

En esta Zona las oficinas administrativas están ubicadas completamente fuera de la misma.

Previa la construcción de la Zona se instaló en la población de San Pedro de Macorís una escuela laboral con ramas de electromecánica, soldadura eléctrica y oxiacetilénica, carpintería, plomería, albañilería, pinturas, etc. También funciona un taller de corte y confección. Estas escuelas facilitarán la contratación de personal adiestrado (principalmente mujeres) para las empresas de la Zona.

3.3 REPUBLICA DE COLOMBIA

El Gobierno de la República de Colombia por medio de la Ley 105 del 31 de diciembre de 1958, creó la Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla y autorizó la creación de otras Zonas en el futuro.

Actualmente existen en Colombia 5 Zonas Francas y Puertos Libres enumerados a continuación:

- Barranquilla
- Cúcuta
- Palmaseca (Cali)
- San Andrés y Provincias
- Bogotá

De estas Zonas la de Barranquilla es la única que funciona como Zona Industrial de Exportación, motivo por el cual se hace referencia especial a continuación.

a) Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla

Esta Zona se encuentra ubicada a orillas del Río Magdalena, en el sector Sur Oriental de la ciudad de Barranquilla.

Su funcionamiento depende del Ministerio de Desarrollo Económico y está regido por una Junta Directiva formada por un Presidente y siete Directores, nombrados entre diferentes sectores de la Administración Pública e iniciativa privada.

La topografía del terreno es plana pero han tenido que rellenar buena parte de él debido a que el lugar es pantanoso por estar en las márgenes del Río, lo que les ha dificultado algunas construcciones ya que han tenido que enterrar pilotes en las fundaciones.

La superficie total de la Zona Franca es de 100 hectáreas o sean 143 manzanas desarrolladas en su totalidad. El mayor inconveniente de esta Zona es respecto a la urbanización de sus servicios básicos pues no tiene tuberías de drenaje para aguas lluvias y aguas negras ni servicios de agua potable; estos servicios los van instalando a medida que los van necesitando para los nuevos edificios.

Solamente han habilitado las calles de la urbanización pavimentándolas y colocando alumbrado eléctrico, el cual es suministrado por la Zona.

Los edificios son construidos con paredes de bloques, estructura del techo de concreto y cubierta del techo de asbesto cemento. No le construyen el piso, ni oficinas, ni servicios sanitarios; éstos tienen que ser construidos por el industrial que arriende el edificio, lo mismo que las instalaciones eléctricas.

El área de los edificios es de 1,500 metros cuadrados pero alquilan áreas con un mínimo de 200 metros cuadrados. No tienen terreno adyacente para ampliaciones; si la industria necesita crecer tiene que alquilar otro edificio, que posiblemente estará alejado del primero.

Han construido un edificio donde está la Administración de la Zona, Gerente, Sub-gerente y demás personal administrativo; hay un Departamento Técnico que se encarga del desarrollo físico de la Zona, también hay una oficina para una agencia bancaria. Los demás servicios tales como telecomunicaciones, etc., los obtienen en la ciudad.

Toda la Zona está rodeada por un muro de ladrillo de protección, con casetas de vigilancia para cierto tramo. En la entrada hay una caseta de control de Aduana y vigilancia de la Zona.

Tanto la urbanización como los edificios industriales han sido construidos por firmas privadas de construcción por medio de contratos ganados en licitación pública.

El costo de los edificios es de US\$38.00 a US\$40.00 el metro cuadrado y el valor del alquiler de los edificios es de US\$0.26 el metro cuadrado/mes.

El alquiler de los terrenos sin construcción es de US\$0.028 por metro cuadrado/mes.

Operaban en 1973 nueve empresas industriales de las cuales una es de metal-mecánica y ocho son de vestuario; hay además 9 bodegas de almacenamiento inclusive una de gasolina.

Como puede observarse el alquiler de los edificios es en extremo barato, lo que ocasiona una recuperación lenta de la inversión y falta de capital de operación para el eficiente manejo de la Zona.

El Estado aporta anualmente 13 millones de pesos (aproximadamente medio millón de dólares) lo cual cubre una parte de la operación de la Zona y el resto es utilizado para inversión de edificios.

Para despachar las mercaderías tanto de importación como de exportación lo hacen utilizando las instalaciones del Puerto de Barranquilla, que se encuentra adyacente a la Zona.

La promoción de la inversión en la Zona no se lleva a cabo actualmente o más bien está suspendida ya que según información obtenida, existen varias solicitudes de industrias pendientes de resolución por falta de edificios y de capital para su construcción.

Existe el proyecto de construir en dicha Zona cinco edificios industriales de 4 pisos cada uno, a un costo de aproximadamente US\$1.200.000 en total, para las nuevas industrias.

3.4 MEXICO

El Gobierno de México reconoció oficialmente el programa fronterizo para el desarrollo de industrias en el año de 1966, como un estímulo para el incremento de empleo en la frontera con Estados Unidos lo mismo que para las exportaciones.

Existen actualmente 330 fábricas "in bond" ("sin impuesto") a lo largo de la frontera mexicana, de las cuales 280 son subsidiarias de compañías de Estados Unidos y 50 son propiedad de empresarios mexicanos.

Recientemente se inauguró un nuevo Parque Industrial de una extensión de 60 hectáreas en la ciudad de Matamoros, situada en la rivera del Río Bravo, frente a Brownsville, Texas.

En el año de 1972, aproximadamente 40,000 trabajadores mexicanos estaban empleados en estas fábricas de la frontera de los cuales el 80% eran mujeres. El valor de las materias primas que utilizaron fue de US\$250 millones a los cuales añadieron un valor de US\$125 millones por concepto de pago de fuerza laboral.

Recientemente, varios empresarios norteamericanos interesados en establecer subsidiarias en Taiwan, dadas las ventajas de la frontera mexicana, decidieron montar sus plantas allí.

3.5 TAIWAN

La República de China, ubicada en la isla de Taiwan (Formosa), al costado poniente de China Continental, tiene actualmente una población de 15 millones de habitantes en una superficie total de 36,000 kilómetros cuadrados. Su capital es Taipei.

En 1972, Taiwan registró un comercio exterior de 5.6 billones de dólares americanos (3.1 en exportaciones y 2.5 en importaciones). Hasta octubre del mismo año, el Gobierno había aprobado más de 15,700 firmas orientadas a la exportación en todo el país.

En el presente existen 3 Zonas Industriales orientadas a la exportación:

- Zona de Kaoshiung (1966) KEPZ
- Zona de Nantze (1969) NEPZ
- Zona de Taichung (1969) TEPZ

Los tipos de industrias aceptadas en las Zonas son las siguientes:

- Maquinaria e instrumentos de precisión
- Productos electrónicos
- Productos ópticos
- Productos metálicos
- Productos plásticos
- Maquinaria
- Muebles
- Productos artesanales
- Utensilios y productos eléctricos
- Productos de hule
- Productos químicos
- Impresos
- Confecciones
- Cosméticos
- Productos de cuero (excepto tenerías)
- Envases de papel
- Juguetes
- Yates
- Prendas tejidas y de punto (excepto algodón)
- Prendas de vestir (excepto de algodón)

En el caso de que haya industrias que no están en la lista pero que tienen un buen mercado en el exterior y requieran gran cantidad de mano de obra, pueden obtener una aprobación especial para instalarse.

El resumen de actividades de las tres Zonas aparece en el cuadro siguiente:

RESUMEN DE ACTIVIDAD EN LAS 3 ZONAS DE EXPORTACION DE TAIWAN
(hasta Enero 1973)

Designación	Localización (Hectáreas)	NUMERO DE EMPRESAS		INVERSION (EN US\$000)		NUMERO DE EMPLEADOS	
		Proyec- tadas	En Ope- ración	Proyec- tadas	En Ope- ración	Proyec- tadas	En Ope- ración
KEPZ	Kaohsiung Harbor	120	156	18.000	48.690	15.000	49.115
NEPZ	Nantze Kaohsiung	200	17	30.000	9.560	40.000	4.691
TEPZ	Tautze, Taichung	50	12	7.500	7.750	10.000	3.278

NOTA: EPZ - Export. Processing. Zone; luego, NEPZ - Natze Exp. Proc. Zone.

SEGUNDA PARTE

EL REGIMEN DE ZONAS FRANCAS EN EL SALVADOR

1. PERIODO ANTERIOR A LA PRIMERA LEY DE FOMENTO DE EXPORTACIONES

1.1 LEY DE FOMENTO INDUSTRIAL (8)

La Ley de Fomento Industrial fue emitida en vista que la Ley de Fomento de Industrias de Transformación (9) ya no llenaba las exigencias del momento económico que se vivía a principios del año 1961, por lo que aquélla tuvo como Considerandos:

""I. Que es menester movilizar los recursos de la iniciativa privada, aprovechando en forma eficiente las disponibilidades humanas y materiales del país, para propiciar el aceleramiento del desarrollo económico, con el objeto de lograr un mejoramiento rápido y continuo de las condiciones de vida de la población.
II. Que con esas finalidades es necesario estimular y proteger las inversiones de capital privado, nacional y extranjero para el establecimiento de industrias en el territorio de la República. ""

La Ley de Fomento Industrial tenía por objeto fomentar a las empresas que, empleando procedimientos industriales eficientes, se dedicaran a: (10)

""1. La transformación de materias primas o artículos semielaborados, ya sea para el mejor aprovechamiento de los mismos o para convertirlos en mercaderías u objetos más útiles;
2. La conservación de productos agrícolas, forestales, ganaderos, pesqueros, avícolas y apícolas; o al procesamiento de esos mismos productos para su mejor aprovechamiento o utilización;
3. (Reformado) El armado o ensamblado de partes, piezas, subconjuntos y conjuntos, siempre que dichas empresas se sometan a un plan de integración industrial, en el que se garantice: a) niveles crecientes de participación nacional en el valor agregado del producto final; b) Ocupación de un considerable número de trabajadores o que la inversión inicial sea relativamente importante; y c) El cumplimiento de los requisitos que se establezcan en los Reglamentos que emita el Poder Ejecutivo y que le sean aplicables;
4. (Reformado) La construcción de embarcaciones o la prestación de servicios de carena (reparación de barcos), siempre que se hagan importantes inversiones en maquinaria y equipo y garanticen ocupación a un considerable número de trabajadores. ""

-
- (8) Ley de Fomento Industrial
Decreto Ley No. 64, de enero de 1961
Diario Oficial: 20 de enero de 1961
- (9) Ley de Fomento de Industrias de Transformación
Decreto Legislativo No. 661, de fecha 22 de mayo de 1952
Diario Oficial: 30 de mayo de 1952
- (10) Artículo 1o. de la Ley de Fomento Industrial

Dicha ley clasificaba a las industrias en dos clases: de "iniciación" y de "incremento". Consideraba industrias "de iniciación": a) Las que tenían por objeto la producción de artículos que no se fabricaran en el país; y b) Las ya existentes que modificaran su estructura mediante la utilización de maquinaria, equipo, procesos y técnicas de producción avanzadas, en virtud de los cuales adquirieran características fundamentales distintas, y c) Las industrias ya existentes, que para la elaboración de sus productos utilizaran en términos de valor agregado más del 60% de materias primas de origen centroamericano.

Todas las demás industrias eran "de incremento", es decir las consideraban por exclusión.

Las industrias, tanto "de iniciación" como "de incremento", se subdividían en dos calificaciones: "necesarias" y "convenientes".

Eran industrias "necesarias" las que tenían por objeto producir mercancías destinadas a satisfacer necesidades fundamentales de la población, tales como alimentación, salubridad, abrigo, habitación y otras semejantes.

Eran industrias "convenientes" las que tenían por objeto producir artículos que, sin estar destinados a satisfacer necesidades fundamentales, como las precitadas, eran de utilidad o importancia económica para el país.

Para los propietarios de estas industrias, la Ley de Fomento Industrial les otorgaba beneficios que, según la clasificación y calificación a que perteneciera la empresa podían gozar de los siguientes incentivos: (11)

- ""a) Franquicia aduanera para la importación de los materiales de construcción que se necesitaran para instalar o montar la maquinaria de la fábrica de que se trate y para erigir el edificio de la misma, sus dependencias y obras necesarias, así como las viviendas anexas para sus empleados y trabajadores;
- b) Franquicia aduanera para la importación de motores, maquinaria, equipo, herramientas, implementos, repuestos y accesorios, que se requieran para la fabricación de los productos;
- c) Franquicia aduanera para la importación de materias primas y demás artículos necesarios para la producción;
- d) Exención o reducción de los impuestos fiscales y municipales que graven el establecimiento y explotación de la empresa de que se trata y la producción de los artículos que elabore. También podía concederse dicha exención o reducción de los impuestos internos que recaían sobre las materias primas, productos semielaborados y productos intermedios que insuman las industrias amparadas a la mencionada ley, cuando las condiciones de competencia así lo demandaran;

(11) Artículo 5o. de la Ley de Fomento Industrial

- e) Exención o reducción de los impuestos fiscales y municipales que recayeran sobre el capital invertido en la empresa (activos y sobre el patrimonio); y
- f) Exención o reducción del impuesto sobre la renta proveniente de la industria que se establezca. Este beneficio se aplicaba tanto a las empresas como a los socios individualmente, respecto a los ingresos y dividendos derivados del rubro industrial favorecido. No se concedía esa exención o reducción cuando dichas empresas o socios estaban sujetos en otros países a impuestos similares bajo condiciones que hacían inefectivo este incentivo. ""

Esta Ley de Fomento Industrial además permitía equiparar a las empresas nacionales con otras del área centroamericana, en el sentido que podían obtener en forma total o parcial, las concesiones de iguales beneficios que los disfrutados por otras empresas productoras de los mismos artículos en cualquier país centroamericano, siempre que dichos artículos fuesen de libre comercio. Esta concesión se otorgaba por el tiempo que faltare para la terminación del plazo de goce de los beneficios a la empresa a la cual se equiparaba en el otro país.

Cuando se trataba de una empresa que gozara o hubiere gozado de los beneficios de la Ley de Fomento Industrial o de la antigua Ley de Fomento de Industrias de Transformación, su solicitud de equiparación de beneficios se presentaba ante la Secretaría de Economía, se acumulaba a las diligencias anteriormente seguidas por el solicitante y bastaba para que se otorgara presentar la certificación del decreto de concesión de los beneficios c la constancia de la vigencia de los mismos, extendida por el Consulado salvadoreño acreditado en el país centroamericano al que pertenecía la empresa a la cual pretendía equipararse.

Esta Ley permitía también el establecimiento de recintos fiscales, para lo cual el Poder Ejecutivo en el Ramo de Hacienda podía, a su juicio y en circunstancias especiales, declarar recintos fiscales las áreas de terreno en donde la empresa que había obtenido los beneficios de la Ley de Fomento Industrial ubicara sus instalaciones; en este caso, dicha empresa quedaba sujeta a las disposiciones que dictara dicho Ministerio sobre el control fiscal, particularmente, en lo referente al ingreso, existencia y salida de materias primas y productos, y asimismo, estaba exenta de la obligación de rendir la garantía temporal, la cual era estimada sobre los componentes de los productos a exportarse y por una suma equivalente al 100% de los gravámenes aplicables así como si se tratara de una importación definitiva, habían casos especiales en que el porcentaje de dicha garantía podía reducirse a un mínimo del 50%.

La declaratoria de recinto fiscal le correspondía a la Secretaría de Hacienda cuando era solicitada por el propietario de la empresa beneficiada y el Ministerio de Economía proporcionaba su informe en sentido favorable para su establecimiento.

1.2 LEY DE ALMACENES GENERALES DE DEPOSITOS (12)

Los almacenes generales de depósitos son una institución jurídica que data de casi 40 años, creada en la época del Presidente Maximiliano Hernández Martínez en vista que las disposiciones contenidas en el Código de Comercio de ese entonces no contemplaban ""las nuevas formas

de las operaciones crediticias aconsejadas por los principios económicos modernos; por lo que mientras pueda dictarse una Ley General de Instituciones de Crédito, es conveniente ampliar la legislación mercantil vigente, incorporándole principios y disposiciones legales que permitan el desarrollo de esas actividades para bien de la colectividad; y que los Almacenes Generales de Depósitos facilitan y estimulan las operaciones de crédito mobiliario sobre frutos o productos agrícolas, ganaderos, forestales, mineros y, en general, sobre mercaderías de todas clases. "" (13)

Por definición, los Almacenes Generales de Depósitos son establecimientos mercantiles que tienen por objeto la custodia y conservación de los bienes muebles que reciben en depósito y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda sobre dichas mercancías.

Las instalaciones de la empresa mercantil que operaba esta rama eran declaradas recinto fiscal, para lo cual el Ministerio de Economía dictaminaba si el lugar reunía las condiciones adecuadas para habilitarlo según la naturaleza de los bienes a recibir; una vez satisfechos los requisitos de fondo y forma ante dicho Ministerio, tales como: sociedad mercantil con un capital no menor de Q100,000.00, pagado por lo menos en su 50%; fianza de Q20,000.00; aseguro contra todo riesgo de las mercancías, etc. se emitía un Acuerdo Ejecutivo bi-ministerial, de Economía y de Hacienda, autorizándole para operar y habilitando como recinto fiscal el área total o parcial de sus instalaciones físicas.

Una misma sociedad podía tener un número ilimitado de locales habilitados como recintos fiscales, pero cada uno era inspeccionado y especialmente declarado como tal si reunía los requisitos legales. La autorización para operar esa rama mercantil era una sola para la sociedad.

(12) Ley de Almacenes Generales de Depósito
Decreto Legislativo No. 141, de fecha 11 de noviembre de 1938
Diario Oficial: 16 de noviembre de 1938
(13) Considerandos de la Ley de Almacenes Generales de Depósito

Los recintos fiscales eran controlados por las autoridades de aduana, dado que en algunos casos los bienes eran introducidos libres de gravámenes al país y depositados en ellos, los cuales eran cancelados al salir de los mismos por cualquier acto de comercio.

Las operaciones de la compañía en esa actividad estaban sometidas a la inspección del Estado por medio de la Junta de Vigilancia de Bancos y Sociedades Anónimas (14), ya extinta por la Ley de la Superintendencia de Sociedades y Empresas Mercantiles que derogó su ley de creación. (15)

Todo lo anterior funcionó en tal forma hasta que el nuevo Código de Comercio y la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares entraron en vigencia a principios de esta década. Dicho Código reguló desde entonces los certificados de depósito y los bonos de prenda (16) y la citada Ley a los bancos y demás instituciones auxiliares de crédito que ofrecen y prestan el servicio de Almacenes Generales de Depósitos. (17)

1.3 EL CODIGO ADUANERO UNIFORME CENTROAMERICANO (18)

Otro aspecto que consideramos importante mencionar como antecedente de la Ley de Fomento de Exportaciones, es el relativo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que en su artículo 29 obligó a los países del Area a suscribir un Código Aduanero Uniforme Centroamericano, abreviadamente CAUCA, y el Grupo que redactó dicho proyecto en 1961, al considerar el establecimiento de Zonas Francas o Puertos Libres estimó que dicha materia debería ser objeto de un acuerdo especial centroamericano, para los efectos que podrían derivarse sobre el equilibrio del comercio de exportación de país a país, sobre la organización y orientación de los mercados de factores de producción y sobre la aplicación práctica de las regulaciones de libre comercio inter-centroamericano.

-
- (14) Ley de la Junta de Vigilancia de Bancos y Sociedades Anónimas
Decreto Legislativo No. 32 de fecha 2 de abril de 1943
Diario Oficial: 9 de abril de 1943
- (15) Ley de la Superintendencia de Sociedades y Empresas Mercantiles
Decreto Legislativo No. 448 de fecha 9 de octubre de 1973
Diario Oficial: 29 de octubre de 1973
- (16) Artículos 839 al 882 del Código de Comercio
- (17) Artículos 178, 206 y 215 al 222 de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares
- (18) Los conceptos vertidos y copias textuales son tomados del Folleto SIECA/CE - IX/37

En junio de 1963 se reunió un nuevo Grupo de Trabajo a preparar el proyecto definitivo del CAUCA. Esta vez se estimó que no era indispensable normar la organización y control de las Zonas Francas y Puertos Libres dentro del Código Aduanero, manteniendo el criterio de que su establecimiento y operación habría de sujetarse a un Convenio centroamericano especial en el que, además, se unificaría la legislación vigente sobre la materia. Estas consideraciones fueron consignadas en el texto definitivo del CAUCA en 1963 por los cinco Gobiernos del Area, figurando en sus Artículos 9 y Transitorio lo., que literalmente dicen:

""Art. 9. El establecimiento y funcionamiento de Zonas Francas y Puertos Libres estará sujeto a las disposiciones de un convenio centroamericano especial sobre la materia.

Transitorio lo. El convenio sobre Zonas Francas y Puertos Libres a que se refiere el Art. 9, deberá suscribirse a más tardar dentro de un año a partir de la vigencia de este Código. Las Zonas Francas y Puertos Libres existentes a la fecha en que entre en vigor dicho convenio se sujetarán en todo a sus disposiciones. ""

Dicho Grupo de Trabajo, con carácter ilustrativo, a fin de ejemplificar sobre el tema de Zonas Francas, se refirió, aunque superficialmente, a la Zona Libre de Colón, en Panamá, la cual en ese entonces se veía como una institución muy especial dada su contigüidad al canal inter-oceánico, su referencia fue así: (18)

""Esta entidad fue constituida en 1948 e inició sus operaciones en el siguiente año, aprovechando la ventajosa posición geográfica del Istmo panameño (situada en el cruce de caminos internacionales, el Canal y la Carretera Panamericana). Hoy en día se dedica exclusivamente a abastecer a comerciantes e industriales de Sur y Centro América y ha propiciado la instalación de grandes almacenes de venta de industriales y comerciantes de Estados Unidos y Europa. Al mismo tiempo se ha incrementado el movimiento marítimo del Canal de Panamá y los servicios consiguientes del muelle y almacenamiento. Sin embargo, las actividades de la Zona Libre de Colón se han dedicado esencialmente al manejo y manipuleo de mercadería para la re-exportación. Uno de los obstáculos más serios con que han tropezado los intentos de realizar operaciones industriales de dicha Zona es el alto costo del manejo de la carga de los muelles (situados a una escasa distancia de menos de un kilómetro), entre la Zona Libre y las instalaciones portuarias de Cristóbal, por lo que se ha pensado en la construcción de un nuevo Puerto completo en Colón, aunque se sabe que éste representará una inconveniente duplicación de inversiones.

A la luz de esta experiencia el Grupo de Trabajo se preguntó si los países centroamericanos, dado su incipiente desarrollo portuario, presentaban condiciones favorables para la instalación de las referidas Zonas o Puertos Libres. ""

El establecimiento de Zonas Francas o Puertos Libres, por parte de un país centroamericano, el Grupo de Trabajo consideró que podía traer consecuencias imprevistas en la economía de los demás miembros del Mercado Común Centroamericano, algunas de las cuales eran las siguientes:

1) Desplazamiento de inversiones hacia las Zonas o Puertos Libres: los atractivos de tipo adicional que ofrecen las Zonas y Puertos Libres harían que los inversionistas prefirieran establecerse en estos lugares, en menoscabo de otros factores de localización; en esa forma se estaría desvirtuando el principio de equilibrio e igualdad de condiciones competitivas que caracterizan a la integración económica centroamericana.

2) Industrialización defectuosa y parcial: en las Zonas Francas y Puertos Libres se establecen actividades que generalmente atienden únicamente a la etapa final del proceso industrial; en la mayoría de los casos los componentes son importados, reduciéndose el proceso en la Zona o Puerto Libre a las actividades que señala el Artículo V del Tratado General, es decir a simple armadura, empaque, envase, cortado o dilusión. La situación descrita está en abierta oposición con la política centroamericana de industrialización acordada por el Consejo Económico Centroamericano en su Sexta Reunión Extraordinaria.

3) Problemas de contrabando: la existencia de una Zona o Puerto Libre en un país de Centro América daría origen a la posibilidad de contrabando hacia los demás, con la consiguiente reacción en éstos de imponer una costosa vigilancia en las fronteras que podría eventualmente provocar dificultades de acceso a los genuinos productos originarios del país que ha establecido la Zona Franca o Puerto Libre. Los problemas descritos podrían inclusive dificultar la operación de la unión aduanera que los países se han fijado como meta; y

4) Efectos en los gastos públicos: como una medida de defensa económica, los restantes países podrían entrar en una competencia por establecer Zonas o Puertos Libres, cuya proliferación podría ser peligrosa en vista de la distracción de recursos que se tendrían que hacer desde los sectores de mayor prioridad en el desarrollo económico, para cubrir los gastos de construcción y demás facilidades que sean necesarias para su instalación.

De conformidad con lo aprobado por los países centroamericanos en el Código Aduanero Uniforme, existió ya una decisión política en cuanto a que el establecimiento y funcionamiento de las Zonas Francas y Puertos Libres que se establezcan en el Area, y era que estarían sujetos a un Convenio especial. Significaba que su instalación debe obedecer criterios uniformes, tomando en cuenta los mejores intereses del Programa de Integración Económica Centroamericana.

Pareció recomendable para dicho Grupo de Trabajo que, para evitar problemas como los comentados anteriormente, los Gobiernos de Centro América se abstuvieran de autorizar el establecimiento de Zonas Francas o Puertos Libres y que las iniciativas o proyectos existentes se sometieran a la consideración y aprobación multilateral en el seno del Consejo Ejecutivo de la SIECA.

Como ideas preliminares para la formulación de las bases del Convenio Centroamericano que regulara el funcionamiento de Zonas y Puertos Libres dentro del Mercado Común, se consideraron en primer término y entre otros, los siguientes aspectos: (18)

- 1) Una definición clara y precisa de lo que en el contexto del Mercado Común Centroamericano debe entenderse por Zona Franca o Puerto Libre;
- 2) El régimen de intercambio a que estarán sujetas las mercancías procedentes de dichas Zonas o Puertos Libres;
- 3) La ubicación y régimen de incentivos fiscales de que gozarán las actividades que se establezcan en las Zonas o Puertos Libres;
- 4) El establecimiento de un régimen de consultas que asegure que las decisiones que se tomen en este campo serán de carácter multilateral; y
- 5) La determinación del tipo de actividades que podrían establecerse en la Zona Franca o Puerto Libre.

En lo que respecta al numeral 1) es preciso hacer énfasis en que desde el punto de vista aduanero, no existe diferencia entre los conceptos de Zona o Puerto Libre.

Por lo que toca al 2o. punto, el Convenio sobre Zonas Francas y Puertos Libres debe precisar que, por constituír dichas Zonas secciones de terreno segregadas del territorio aduanero, la introducción de cualquier mercancía a uno de los países integrantes del Mercado Común debe pagar los derechos aduaneros que establece el Arancel Uniforme Centroamericano a la importación o a los nacionales que estuvieren vigentes.

Así, las mercancías provenientes de tales Zonas se consideran como originarias de un tercer país, inclusive en el contexto de una unión aduanera. Tal es el principio establecido en las negociaciones con Panamá, respecto a la Zona Libre de Colón.

En lo que concierne al 3er. punto debe tenerse en cuenta que la creación de Zonas Francas o Puertos Libres tiene su origen en decisiones de política comercial. Siendo el Consejo Económico Centroamericano el Organismo encargado por el Tratado General de dirigir la integración de las economías de los países centroamericanos y de coordinar la política y materia económica de los Estados contratantes, tocará a éste decidir la ubicación y los incentivos fiscales de dichas Zonas Francas o Puertos Libres, en concordancia con los criterios de política de desarrollo industrial, fiscal y económica en general.

De acuerdo con tales criterios, dichas instalaciones deberían ubicarse en los lugares que sean más aconsejables técnica y económicamente y en forma que no compitan indebidamente con zonas industriales que se estuvieren desarrollando en virtud de otros programas de fomento de inversiones. Así pues, deberá procurarse que la ubicación de las Zonas Francas o Puertos Libres no constituya un factor de atracción excesiva que distraiga inversiones de otros sectores productivos que merecen prelación.

El punto 4o. tiene como propósito enfatizar que los Estados al suscribir el Código Aduanero Centroamericano, CAUCA, han fijado el criterio que en lo relativo a Zonas Francas y Puertos Libres habrá una política común. Implica que además de normas uniformes que regularán su organización y operación, la discusión y decisión en cuanto a su establecimiento deberá hacerse en los Organismos creados por el Tratado General. Dentro de este orden de ideas, el Convenio tendrá que establecer estos mecanismos y procedimientos que aseguren la multilateralidad de las decisiones, condición fundamental que es de la esencia misma del Programa de Integración Económica Centroamericana.

En relación al punto 5o., el Convenio precisaría el tipo de actividades que podrían establecerse en las Zonas Francas o Puertos Libres. Teniendo en cuenta la experiencia panameña y la política de desarrollo industrial aprobada por el Consejo Económico Centroamericano en su VI Reunión Extraordinaria, en la que acordaron: "la industrialización de Centro América debe llevarse a cabo con objetivos definidos y claros de alcance regional, con base en los cuales la estructura industrial deberá comprender el establecimiento de industrias productoras de materias

primas, bienes intermedios y de capital, simultáneamente con aquellas que permitan la sustitución de importaciones de bienes de consumo, apoyándose de preferencia en una utilización creciente de los recursos naturales del área", por lo que parecería recomendable que las operaciones que se realicen dentro de dichas áreas deberían estar limitadas al fraccionamiento, manipuleo y empaque o, si acaso, a los procesos simples que menciona el Artículo V del Tratado General, que dice:

"Las mercancías que gocen de los beneficios estipulados en este Tratado, deberán estar amparadas por un formulario aduanero, firmado por el exportador que contenga la declaración de origen y se sujetará a la visa de los funcionarios de aduana de los países de expedición y de destino, conforme se establecen en el anexo B del presente Tratado.

Cuando hubiere duda sobre el origen de una mercancía y no se hubiese resuelto el problema por gestión bilateral, cualquiera de las partes afectadas podrá pedir la intervención del Consejo Ejecutivo para que éste verifique el origen de dicha mercancía. El Consejo no considerará como productos originarios de una de las partes contratantes aquellos que siendo originarios y manufacturados de un tercer país sólo son simplemente armados, empacados, envasados, cortados o diluídos en el país exportador. En los casos a que se refiere el párrafo anterior no se impedirá la importación de la mercancía de que se trate, siempre que se otorgue fianza que garantice al país importador el pago de los impuestos y otros recargos que podría causar la importación. La fianza se hará efectiva o se cancelará, en su caso, cuando se resuelva en definitiva el problema suscitado. El Consejo Ejecutivo establecerá, mediante reglamento, el procedimiento a seguir para determinar el origen de la mercancía."

Por ser áreas segregadas del territorio aduanero de un país, las empresas que lleguen a instalarse en dichas Zonas, podrán importar libres de impuestos todos los productos y materiales que necesiten para sus operaciones, lo que obviamente elimina la posibilidad de que en sus actividades utilicen materias primas o partes de origen regional. Por otro lado, desde el momento en que esas empresas en su proceso de producción puedan hacer uso de materiales centroamericanos, sea total o parcialmente, lo lógico es que se establezcan dentro del territorio aduanero amparadas por leyes y programas de fomento industrial.

1.4 LEY DE FOMENTO DE LA INDUSTRIA TURISTICA (19)

Vale la pena señalar otras leyes que existían antes de la Ley de Fomento de Exportaciones y nos referimos a la Ley de Fomento de la

(19) Ley de Fomento de la Industria Turística
Decreto Legislativo No. 367 de fecha 28 de junio de 1967
Diario Oficial: 29 de junio de 1967

Industria Turística, cuyo objeto es el fomentar empresas que se dedican a actividades relacionadas con la explotación de la industria turística, tales como el establecimiento y operación de hoteles, moteles, hoteles de apartamentos, restaurantes, agencias de viajes y cualesquiera otras que tengan por finalidad la prestación de un servicio turístico.

Esta Ley se emitió con las siguientes Consideraciones:

1) Que el turismo es mediante el fomento adecuado, un factor importante del desarrollo económico nacional;

2) Que la creación de condiciones internas favorables para la prestación de los servicios de turismo debían coordinarse con los planes del Instituto Salvadoreño de Turismo; y

3) Que es necesario otorgar a los inversionistas interesados en proyectos de turismo ciertos incentivos, especialmente de carácter fiscal, que les permita compensar los riesgos que implica la participación en empresas cuya iniciación no ofrece seguridades de ganancia a corto plazo.

La relación directa que existe entre una Zona Franca y el turismo de un país es bastante estrecha, como se ha podido analizar en los primeros capítulos de este trabajo. Todo país que pretenda fomentar Zonas Francas debe ser ampliamente conocido a fin de obtener la confianza de los futuros inversionistas, quienes normalmente viajan para conocer el país, analizar todas sus ventajas y en general, imaginarse el clima de condiciones adecuadas para futuras inversiones, lo cual es posible si desde un principio el futuro inversionista es atraído por las facilidades que otorga el país, para el fomento tanto turístico como para ser objeto de inversiones en el mismo.

La Ley de Fomento de la Industria Turística creó el Sistema Nacional de Turismo, en el cual forman parte las empresas a que se refieren las actividades mencionadas anteriormente y que gozan de los especiales beneficios y las prerrogativas que establece dicha Ley.

Entre los beneficios a que nos referimos para las empresas que estén sometidas al Sistema Nacional de Turismo, se citan los siguientes:

a) Franquicia aduanera para importar los materiales que se necesitan para la construcción y mantenimiento de los respectivos establecimientos, sus dependencias y demás obras necesarias, así como las viviendas anexas para sus empleados y trabajadores;

b) Franquicia aduanera para la importación de los equipos, maquinarias, herramientas, repuestos y accesorios, mobiliario, utensilios y demás enseres que se requieran en la instalación y mantenimiento de los servicios en la empresa.

Los vehículos automotores de cualquier clase, solamente podrán ser introducidos con franquicia aduanera cuando sean estrictamente necesarios para el cumplimiento de los servicios turísticos de la empresa.

c) Exención total de impuestos fiscales y municipales sobre el establecimiento y la explotación de la empresa, durante los primeros 5 años, contados a partir de la fecha en que hubiere iniciado sus operaciones y reducción del 50% en tales impuestos durante los 5 años siguientes;

d) Exención de impuestos fiscales y municipales sobre el capital invertido en la empresa, durante los primeros 5 años, contados a partir de la fecha en que hubiere iniciado sus operaciones, y reducción del 50% en tales impuestos durante los 5 años siguientes; y

e) Exención o reducción por 10 años, del impuesto sobre la renta proveniente de la empresa, contados desde la fecha en que la misma comience a operar.

Esta exención o reducción se aplica tanto a la empresa como a los socios individualmente, respecto a los ingresos o dividendos derivados de las utilidades de la empresa.

No se considera esta exención o reducción cuando dicha empresa o sus socios estén sujetos en otros países a impuestos similares, bajo condiciones que hagan inefectivo este beneficio. Nótese toda la similitud con la Ley de Fomento Industrial.

1.5 CONVENIO CENTROAMERICANO DE INCENTIVOS FISCALES AL DESARROLLO INDUSTRIAL

Otra Ley de carácter internacional aplicable en nuestro país antes de la vigencia de la Ley de Fomento de Exportaciones, es el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, el cual fue suscrito el 31 de julio de 1962 en San José, Costa Rica, por los Gobiernos de las Repúblicas del Area, ratificado por El Salvador el 23 de marzo de 1969.

Su objeto principal es el de dar un estímulo al desarrollo industrial centroamericano y la finalidad específica de mejorar las condiciones de vida y el bienestar de sus pueblos, teniendo un carácter de ley nacional uniforme para todos los países centroamericanos, tomando en cuenta las necesidades de la integración y del desarrollo equilibrado del Area. Vino a sustituir a la Ley de Fomento Industrial.

Los beneficios del Convenio son aplicables a empresas industriales manufactureras que se establezcan o amplíen en cualquiera de los países contratantes, toda vez que contribuyan de manera efectiva al desarrollo económico de la Región. Para las empresas que deseen acogerse a los beneficios de ese Convenio, deben satisfacer ciertas condiciones tales como utilizar procesos de fabricación modernos y eficientes en la transformación de materias primas y productos semi-elaborados; producir artículos que son necesarios para el desarrollo de otras actividades productivas; para la satisfacción de necesidades básicas de la población; sustituir artículos que son objeto de importación considerable; aumentar el volumen de las exportaciones y otras similares.

También presta atención especial este Convenio a la trascendencia que tiene el valor agregado en la producción de las empresas beneficiadas, así como su contribución en la utilización de materias primas o productos semielaborados nacionales o regionales y que, en general, aumenten el empleo de toda clase de recursos centroamericanos.

Los aludidos incentivos se otorgan a las industrias manufactureras de acuerdo a la clasificación que se les haya asignado, según su clase de producción y las proporciones en que utilicen materias primas, insumos y otros bienes de origen centroamericano.

1.6 LOS PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (20)

En cada plan que se elabora, se hace sentir más la preocupación del Gobierno por incrementar las exportaciones como una de las soluciones más inmediatas para alcanzar el desarrollo.

(20) Transcripción de la Tesis Académica del Lic. Rufino Ernesto Henríquez López
"Guía para establecer Zonas Francas Industriales en El Salvador"
Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Centroamericana
José Simeón Cañas
San Salvador, agosto 1975 (páginas 60 a 67)

La orientación de estos planes tiende, con programa de desarrollo, a motivar un cambio en la estructura de la producción nacional con miras a incrementar la importancia de exportar bienes no tradicionales con respecto a los tradicionales; a aumentar la producción de bienes duraderos con respecto a los no duraderos y a promover la sustitución de importaciones industriales que cada día va haciéndose más lenta en su desarrollo como consecuencia de la saturación en la producción de bienes que requieren de poco proceso técnico simple.

Este cambio exige, además, que esa exportación se realice hacia mercados fuera de la región centroamericana, en vista de problemas de comercialización surgidos dentro de la región a los que nos referiremos después con más detalle.

La acción del Estado en este sentido, durante 1969, se concretó a elaborar el ya mencionado Programa Nacional de Fomento de Exportaciones con miras a incentivar la producción industrial que se destine principalmente hacia mercados externos, que como ya se dijo, comprendió la creación del Centro Nacional de Fomento de las Exportaciones y la promulgación de la Ley de Fomento de las Exportaciones.

Dentro del mismo marco institucional ha buscado el Gobierno el desarrollo industrial en general para la producción externa, aplicando los beneficios del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, creando las facilidades crediticias a tipos de interés bajos, sirviendo como garante de operaciones financieras por medio del FIGAPE, etc.

Es así como el Plan de Desarrollo Económico y Social 1968-1972 se convierte en un modelo orientador para el proceso de industrialización a largo plazo en el país, que incluye proyecciones específicas además de las medidas económicas, institucionales y jurídicas necesarias para materializar los objetivos que se pretenden alcanzar.

En cuanto al plan específico programado con metas sectoriales para las exportaciones de bienes y servicios, el crecimiento previsto para el quinquenio 1968-1972 fue de 7.2%, inferior al de 9% registrado en los cinco años anteriores (1963-1967). En cifras absolutas, la estimación de exportaciones pasó de Q576.4 millones en 1967 a Q821.9 en 1972. El estancamiento porcentual comparativo se debe a una menor expansión prevista en los bienes tradicionales; debido a que los precios y cuotas de exportación se mantendrían a iguales niveles que en 1967.

En la exportación de bienes no tradicionales se estimó un crecimiento a una tasa anual del 14%, lo que permitiría un incremento de Q210.7 millones en 1967, hasta Q404.6 millones en 1972, ya que éstas estarían dirigidas a países fuera del Mercado Común Centroamericano, amparados por la Ley de Fomento de las Exportaciones.

Tomando como marco de referencia las proyecciones anteriores y con la intención de obtener una comparación de lo real con lo programado, se presenta el cuadro siguiente:

EXPORTACION DE BIENES Y SERVICIOS

(En Millones de Colones)

	Exportación de bienes y servicios Totales	Exportación de bienes no tradicionales (Manufacturas)
1967	576.8	204.6
1968	592.8	215.6
1969	566.3	201.1
1970	631.8	196.8
1971	639.5 (p)	227.9 (p)
1972	843.6 (p)	262.9 (p)
Porcentaje promedio de creci- miento	8.6%	5.5%

(p) Cifras Preliminares

Fuente: CONAPLAN, Indicadores Económicos y Sociales, Julio-Diciembre de 1972

De las cifras anteriores se deduce que para la exportación total de bienes y servicios las proyecciones fueron un tanto conservadoras, dado que las cifras reales han sido un tanto mayores; no así con la exportación de bienes no tradicionales, donde las cifras programadas son alcanzativas en comparación con las reales ya que motivan un exceso de Q141.5 millones.

En general el período en mención servirá para sentar las bases de una nueva política de desarrollo más que todo en el sector industrial con proyecciones de orden internacional.

El plan de desarrollo económico y social para el quinquenio 1973-1977 incluye en la demanda, la exportación de bienes y servicios en la que se espera una tasa acumulativa del 7.0% anual, lo que significa un aumento del 50% del nivel de exportaciones de 1972 al área centroamericana y tres veces más las destinadas al resto del mundo.

Este plan proyecta programas ambiciosos para el sector externo, principalmente en las exportaciones; se buscará promover una mayor participación en las exportaciones de productos manufacturados, fomentando las industrias de exportación y la diversificación de los mercados compradores, así se tratará de mantener al ritmo normal de crecimiento las exportaciones de productos tradicionales.

Con respecto a lo planificado, motivará un incremento en el déficit de la Balanza Comercial de Q80 millones para el quinquenio; pero será generado por la importación de bienes de capital necesarios para el proceso productivo, déficit que a finales de 1977 comenzará a declinar. Para ejemplarizar el comportamiento que ha mantenido la importación de maquinaria y equipo del sector industrial de la Exportación de Bienes Manufacturados y con el Producto Territorial Bruto en el quinquenio anterior, obtenemos los siguientes índices:

CIFRAS REALES DE COMPORTAMIENTO EN QUINQUENIO 1968/1972

	Import. Maq. y Eq. Sect. Ind. Exp. Manufact. (bienes no tra.) Cantidad millones-coeficiente			Import. Maq. y Eq. Sect. Ind. PTB a precios corrientes Cantidad millones-coeficiente		
1968	61.6 <u>215.6</u>	=	28.6%	61.6 <u>2.292.9</u>	=	2.69%
1969	64.5 <u>201.1</u>	=	32.1%	64.5 <u>2.381.8</u>	=	2.71%
1970	67.7 (p) <u>196.8</u>	=	34.4%	67.7 (p) <u>2.571.3</u>	=	2.63%
1971	79.9 (p) <u>227.9 (p)</u>	=	35.0%	79.9 (p) <u>2.703.9</u>	=	2.95%
1972	105.2 (+) <u>262.9 (p)</u>	=	40.0%	105.2 (+) <u>2.873.7 (p)</u>	=	3.66%

(p) Cifras Preliminares

(+) Dato obtenido fuera de Revista (Sección Estadística - CONAPLAN)

Fuente: Indicadores Económicos y Sociales (Julio-Diciembre de 1972)
y Revista Mensual BCR

La tendencia aquí demostrada, prueba que a mayor importación de bienes de capital para la industria se genera un incremento en la producción de manufacturas exportables, así como en la producción en general.

Con respecto a la exportación de bienes, se programa una tasa anual del 7.0% basándose principalmente en el interés de las exportaciones de productos manufacturados industriales, que además de su crecimiento impulsivo en las exportaciones, se espera que genere un valor agregado mayor. Los logros que se pretenden alcanzar se basan en mejorar la capacidad productiva y en un decidido plan de conquista de mercados internacionales por medio de la promoción de las exportaciones.

Es natural que para el fomento y diversificación de las exportaciones se requiere la importación de la maquinaria y equipo necesario para alimentar el proceso productivo así como materias primas y artículos semielaborados para producir otros bienes necesarios para el consumo.

Aunque estos bienes se generan en el sector privado, es obligación del Estado contribuir a su desarrollo; principalmente cuando la tendencia actual en los países desarrollados es la de establecer restricciones arancelarias a las importaciones, volviendo más difícil la penetración en sus mercados.

El fomento a las exportaciones trae consigo una serie de ventajas, pero las principales son el promover una fuente mayor de divisas y su contribución a mejorar el nivel de empleo interno; por lo tanto, debe crearse por parte del Gobierno, la infraestructura física apropiada aunque ésta le signifique elevados costos financieros.

Por último, vamos a señalar otro aspecto que también tiene similares lineamientos y que forma parte del plan de desarrollo nacional; tales como las inversiones extranjeras.

Para algunos es un punto que genera problemas en el aspecto económico con el interés político; pero si se establecen de forma que no obstaculicen el desarrollo de otras empresas nacionales y, al mismo tiempo sean fuente de transmisión de conocimientos técnicos, de comercialización, de oportunidades de trabajo, como fuente de financiamiento complementario y se imprime con ello un impulso productivo; sus resultados pueden ser beneficiosos, y principalmente si éstas se dedican a la exportación. (20)

2. DESDE LA PRIMERA LEY DE FOMENTO DE EXPORTACIONES
HASTA LA SEGUNDA LEY DEL MISMO NOMBRE

La primera Ley de Fomento de Exportaciones entró en vigencia en enero de 1971 (21) y tuvo por objeto el otorgar incentivos a las empresas establecidas en el territorio nacional que exportaran sus productos a países fuera del Mercado Común Centroamericano.

Esta Ley estableció por primera vez las calificaciones de Industrias de Exportación Neta, Industrias Mixtas y de Empresas Comerciales de Exportación.

Por Industrias de Exportación Neta consideró que eran aquellas que exportaban la totalidad de su producción a países no signatarios del Tratado General de Integración Económica Centroamericana; por Industrias Mixtas las empresas que destinaban parte de su producción al Mercado Común Centroamericano y parte para su exportación a países fuera de él; se calificó también en esta categoría las empresas que organizaban la producción por su cuenta y riesgo bajo sistemas de subcontratación; y entendió por Empresas Comerciales de Exportación, las que no siendo productoras, exportaban artículos manufacturados, artesanales o agropecuarios no tradicionales de origen nacional o centroamericano, a países no otorgantes del citado Tratado General.

Las características que tenía esta Ley eran las siguientes:

A las Industrias de Exportación Neta les otorgaba exención total de impuestos por 10 años para la importación de maquinaria, equipo, repuestos, accesorios, materias primas, productos semielaborados, envases y lubricantes; exención de impuestos sobre la renta a la sociedad y a sus socios y sobre los activos y patrimonio de la empresa.

A las Industrias Mixtas la Ley les concedía solamente la devolución de los impuestos pagados (drawback) por importación de materias primas, productos semielaborados y envases que eran utilizados en la fabricación de artículos exportados fuera del Area centroamericana, por un período de 10 años.

(21) Ley de Fomento de Exportaciones
Decreto Legislativo No. 148 de fecha 3 de noviembre de 1970
Diario Oficial: 3 de diciembre de 1970

A las Empresas Comerciales de Exportación, cuando compraban artículos producidos por empresas calificadas como Industria Mixta, la Ley les otorgaba la devolución de los impuestos pagados por la importación de materias primas, productos semi-elaborados y envases, a que tenían derecho las empresas vendedoras. En igual forma cuando compraban artículos manufacturados, artesanales o agropecuarios no tradicionales, de origen nacional, para su exportación fuera del Area centroamericana de libre comercio.

Las Industrias de Exportación Neta estaban obligadas a funcionar en recintos fiscales y los costos directos de su control aduanero y fiscal eran sufragados por las mismas empresas.

En esta primera Ley de Fomento de Exportaciones no se mencionaron las Zonas Francas, no consideraron tal concepto por ser un instrumento legal incipiente que trataba de "competir" con el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, a fin de estimular a las empresas salvadoreñas para que exportaran fuera del Area y no solamente para la sustitución de importaciones, como se estaba realizando a través del expresado Convenio Centroamericano y cuyas características se anotaron anteriormente.

3. DE LA SEGUNDA LEY DE FOMENTO DE EXPORTACIONES HASTA MARZO 1977

3.1 LA SEGUNDA LEY DE FOMENTO DE EXPORTACIONES

En noviembre de 1974 entró en vigencia la segunda y actual Ley de Fomento de Exportaciones, para la cual se tomaron en cuenta hasta cierto punto los comentarios, consultas, estudios, etc. que la precedieron. Ante la urgencia de presentar dicho proyecto lo más pronto posible a la Asamblea Legislativa a fin de poder inaugurar la primera Zona Franca en nuestro país el mismo día de la inauguración de la VI Feria Internacional, el proyecto de marras fue adicionado y suprimido sin mayor cuidado y armonía entre sus disposiciones, lo cual resultó en una ley deficiente y bastante incompleta. Pero el primer paso hacia un Régimen de Zonas Francas se había dado y eso era lo importante.

Los considerandos de la mencionada Ley reflejan, aunque parcialmente, los objetivos que la Comisión encargada de elaborarla tuvo en mente para su promulgación, los que literalmente dicen:

- ""I. Que es objetivo primordial del Estado, mejorar las condiciones sociales y económicas de su población, principalmente a través de la creación de mayores oportunidades de trabajo y de una mejor distribución de ingreso;
- II. Que la exportación de productos industriales, artesanales y agropecuarios no tradicionales, constituye un medio efectivo para el mejor aprovechamiento de la capacidad productiva instalada y para lograr la creación de nuevas fuentes de trabajo, que permitan una mayor utilización de la mano de obra y un aumento de divisas que fortalezcan las reservas internacionales y la economía nacional;
- III. Que es conveniente conceder beneficios especiales a la producción destinada a la exportación y establecer procedimientos breves y adecuados en los campos fiscal, aduanero y cambiario para su otorgamiento, administración y control;
- IV. Que es necesario dirigir la Política de Comercio Exterior y fomento de exportaciones, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación;
- V. Que para el fomento y desarrollo de las exportaciones es indispensable la creación de un sistema y de los organismos de comercio exterior y promoción de exportaciones, que coordinen y canalicen los esfuerzos nacionales para cumplir con los objetivos de la presente Ley;
- VI. Que la Ley de Fomento de Exportaciones vigente es inadecuada para alcanzar los objetivos que se persiguen. ""

3.2 PRIMER SIMPOSIUM NACIONAL SOBRE FOMENTO DE EXPORTACIONES (22)

En este Primer Simposium sobre Fomento de Exportaciones fue tratado por primera vez a ese nivel el tema de las Zonas Francas, en el cual se evidenció el interés del sector privado de convertirlas en un instrumento ágil y práctico, que reflejara realmente el objetivo de su creación: fomentar las exportaciones.

Las resoluciones que sobre el tema se adoptaron fueron las siguientes:

""RESOLUCION No. 1

CONSIDERANDO:

I. Que, aún cuando existe una cláusula de excepción, la Ley de Fomento de Exportaciones contempla la obligatoriedad para las industrias de exportación neta de establecerse dentro de zonas francas, estipulación que podría en la práctica producir alguna rigidez inconveniente en la atracción de inversiones, tanto extranjeras como nacionales;

POR TANTO, RECOMIENDA:

1. Que se adopten las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se requieran, para flexibilizar al máximo el concepto de obligatoriedad mencionada en el considerando anterior, a fin de atender, en lo posible, las decisiones privadas respecto a la localización de las empresas.

RESOLUCION No. 2

CONSIDERANDO:

I. Que la Ley de Fomento de Exportaciones encomienda al Poder Ejecutivo en el Ramo de Economía, la emisión de todas las regulaciones necesarias para el mejor funcionamiento de las Zonas Francas;

II. Que el conocimiento de estas regulaciones, especialmente en lo que se refiere a tarifas, administración, operaciones y otras, es indispensable para poder atraer a las empresas que podrían establecerse en ellas;

POR TANTO, RECOMIENDA:

1. Que se proceda de inmediato a la elaboración de todas las normas reglamentarias y administrativas necesarias para el funcionamiento de las Zonas Francas.

RESOLUCION No. 3

CONSIDERANDO:

I. Que el desarrollo económico del país y el empleo, demandan soluciones inmediatas y de trascendencia;

II. Que el establecimiento de zonas francas está orientado principalmente al asentamiento de empresas de exportación neta;

III. Que es necesario hacer participar a todas las entidades del país en el desarrollo industrial;

(22) Celebrado en COEXPORT y Banco Central de Reserva de El Salvador en diciembre de 1974, en el Hotel El Salvador Sheraton

POR TANTO, RECOMIENDA:

1. Apoyar el crecimiento industrial mediante el establecimiento de polos de desarrollo localizados en Acajutla o La Unión, con facilidades aduaneras especiales para la producción destinada a la exportación o al consumo interno, con materias primas nacionales o extranjeras, o para la importación y empaque de mercancías destinadas a la re-exportación;
2. Estos puertos deben complementarse estableciendo terminales de contenedores para facilitar el transporte, así como también de la construcción de terminales de carga aérea.

RESOLUCION No. 4

CONSIDERANDO:

- I. Que el Mercado Común Centroamericano constituye un esquema básico para el desarrollo económico de El Salvador y de la región en general y que las exportaciones hacia afuera del país son parte importante de ese mismo desarrollo y podrían ayudar efectivamente al fortalecimiento de la integración económica centroamericana;
- II. Que es conveniente coordinar esfuerzos con los otros miembros del Mercado Común Centroamericano, lo cual está expresamente contemplado en el Código Aduanero Uniforme Centroamericano;

POR TANTO, RECOMIENDA:

1. Que se apoye por parte del Gobierno de El Salvador la formulación y adopción de un acuerdo centroamericano de zonas francas y puertos libres. ""

3.3 PRIMERAS ACTIVIDADES REALIZADAS PARA ORGANIZAR EL INSTITUTO SALVADOREÑO DE COMERCIO EXTERIOR, ISCE

En nuestro país el nombre del Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, ISCE, está íntimamente ligado al régimen de Zonas Francas. Aquel fue considerado desde un principio como la futura entidad responsable de la administración de las Zonas Francas, porque como se verá en el próximo capítulo, le fue otorgada tal responsabilidad 20 días después de entrar en vigencia la Ley de Fomento de Exportaciones (octubre 1975).

Por lo que conviene mencionar la serie de actividades realizadas previamente a entrar en funciones el ISCE, las que básicamente fueron en tres campos: 1) Preparación de los esquemas de organización del Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, sus requerimientos y presupuesto; 2) Coordinación y contratación de asistencia técnica internacional; 3) Coordinación y desarrollo del proyecto de Zona Franca Industrial y Comercial de Exportación de San Bartolo; y 4) Promoción nacional e internacional.

1) Preparación de los esquemas de organización del Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, sus requerimientos y presupuesto:

En ocasión de una misión oficial realizada a México, presidida por el Ministro de Economía, para la celebración de la reunión de la Comisión Mixta México-El Salvador, se gestionó asistencia técnica del IMCE (Instituto Mexicano de Comercio Exterior) para la formación del Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior.

La primera asistencia técnica se hizo efectiva en septiembre de 1974 cuando se recibió una misión del IMCE para preparar el esquema de organización y presupuesto del Instituto comprendido en el documento "Organización e Integración Presupuestal del Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior". El esquema se preparó con el mínimo posible de requerimientos tanto técnico-administrativos como presupuestarios.

Según el esquema el Instituto estaría compuesto por cinco Departamentos según la naturaleza de sus actividades:

Promoción Externa

Promoción Interna

Investigaciones Económicas y Política Comercial

Zonas Francas

Departamento Administrativo

El presupuesto inicial estimado para desarrollar las actividades programadas por el ISCE durante los primeros seis meses ascendían a Q582,590.00 y necesitaba una dotación de personal de 46 entre técnico y administrativo para iniciar operaciones en 1975.

Uno de los conceptos que se mantuvo para estimar los requerimientos presupuestarios fue el nivel de salarios del personal en atención a la importancia para conseguir el personal técnico especializado y de alto nivel que era necesario para el éxito del ISCE.

2) Coordinación y Contratación de Asistencia Técnica Internacional:

En vista de la etapa formativa en que se encontraban los organismos de comercio exterior y fomento de exportaciones, se le dió mayor importancia a la obtención de asistencia técnica internacional.

Gobiernos extranjeros:

México: Durante la misión realizada el año 1974 a México y el Caribe se gestionó además asistencia técnica del Instituto Mexicano de Comercio Exterior en el campo de esquemas institucionales para el diseño del Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior así como la preparación de material publicitario nacional e internacional.

IMCE puso a la disposición sus locales en la ciudad de México para efectuar una exhibición de productos salvadoreños de exportación y de intercambio comercial con México. El Banco de Comercio Exterior de México ofreció asesoría en financiamiento de exportaciones, lo cual resultó un fracaso por la difícil aceptación de los productos salvadoreños en el mercado mexicano.

República Dominicana: La misión obtuvo del Gobierno asistencia técnica por medio de la Corporación de Fomento Industrial, para el desarrollo y funcionamiento de Zonas Francas. Esta fue la primera asistencia técnica que se recibió en ese campo siendo muy valiosa para la selección y diseño de la nuestra de San Bartolo. Posteriormente el Gobierno Dominicano recibió y prestó ayuda al Arquitecto Luis R. Alas, de la firma Alas Guillén Chamberlain, contratada por el Gobierno de El Salvador para el diseño de urbanización de San Bartolo.

Colombia: Del Gobierno de Colombia se gestionó asistencia técnica por intermedio de su organismo PROEXPO (Fondo de Promoción de Exportaciones) en campos especializados como participación en ferias internacionales, organización de muestras, capacitación y seguro de crédito para exportación.

Guatemala: GUATEXPO ofreció prestar asistencia técnica recibiendo funcionarios del Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior para capacitarlos en manejo de información comercial y en el campo administrativo.

Italia: El Instituto Italo Latinoamericano ofreció becas y programas de capacitación en comercio exterior para funcionarios del Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior.

3) Organismos Internacionales.

Organización de Naciones Unidas (ONU): El mayor programa de asistencia técnica integral se ha gestionado y obtenido de las Naciones Unidas.

A solicitud de CONAPLAN se recibió una misión conjunta de asistencia preparatoria compuesta de PNUD, ONUDI, UNCTAD y CCI.

El valor de la asistencia obtenida ascendió inicialmente a Q300,000.00 e incluye: a) Asistencia en Zonas Francas especialmente en el campo de la promoción internacional; b) Asistencia al Instituto en la elaboración de una estrategia global de fomento de exportaciones no tradicionales en la perspectiva de la apertura del comercio exterior de El Salvador hacia nuevos mercados; c) Oferta exportable, diagnós-

tico de la capacidad productiva existente y en la identificación de productos exportables con utilización intensiva de mano de obra y en materias primas nacionales; d) Métodos de comercialización y promoción internacional; y e) Formación técnica especializada y capacitación para el personal técnico del ISCE.

El programa de Asistencia Técnica inició su ejecución en el mes de enero de 1975. Se recibió la misión técnica de la Zona Franca de Shannon, Irlanda, quienes prestaron asistencia en funcionamiento y promoción de inversiones, así como el desarrollo y funcionamiento de la Zona Comercial de Exportación y reglamentación.

SIECA, PROMECA y ROCAP: Estos organismos han hecho efectiva su asistencia en diseño, montaje y funcionamiento del Centro de Información Comercial que funcionó como modelo en el Pabellón del Ministerio de Economía durante la VI Feria Internacional de El Salvador.

ROCAP ha iniciado un programa centroamericano para el desarrollo de productos agropecuarios no tradicionales y diversificación agrícola.

Centro Interamericano de Promoción de Exportaciones: el CIPE ha proporcionado un plan de asistencia técnica muy amplio y beneficioso que incluye programas de organización y capacitación de agregados comerciales, asistencia en áreas complementarias en la identificación de oferta exportable, desarrollo de productos para exportación y formación de consorcios para exportación.

4) Promoción Nacional e Internacional:

Para la elaboración de la VI Feria Internacional de El Salvador se montó un stand del Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior que incluyó un modelo del Centro de Información Comercial y que funcionó con base a información registrada en micro fichas y recibiendo información comercial vía telex desde Nueva York, incluyendo precios actuales de los productos en varios mercados de interés para El Salvador.

Para la promoción durante el evento se preparó material publicitario e informativo sobre San Bartolo y las oportunidades de inversión en El Salvador, así como de los incentivos fiscales.

En esa época, 1975, los proyectos que realizaría el Departamento de Zonas Francas del ISCE eran:

a) Acción conjunta con la unidad ejecutora del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social en la ejecución de la obra física de San Bartolo.

- b) Negociación y coordinación para el establecimiento de 2 empresas ya instaladas en los edificios terminados y negociaciones con 4 empresas.
- c) Conclusión de 2 nuevos edificios y el inicio de la construcción de 2 adicionales.
- d) Contacto directo con 12 empresas.
- e) Preparación de folletería promocional, sobre los siguientes tópicos:
- Introducción de El Salvador (en inglés)
 - Zona Franca de San Bartolo (en inglés)
 - Extractos e interpretación de la Ley de Fomento de Exportaciones y Código de Comercio (en inglés)
 - Extractos, interpretación del Código de Trabajo y Seguridad Social (en inglés)
- f) Preparación de una campaña promocional a iniciarse con el envío de esa folletería junto con sendas cartas a 2,000 empresas extranjeras seleccionadas en sectores industriales de interés. A la fecha ya se han seleccionado las 2,000 empresas.
- g) Preparación de material audio-visual (inglés-español) para efectos de promoción directa en El Salvador y en el exterior.
- h) Colaboración con el Departamento de Promoción en diferentes actividades.
- i) Elaboración del Reglamento General de Zonas Francas.
- j) Elaboración de manuales de organización del departamento y la administración de la Zona Franca de San Bartolo.

3.4 MEMORIAS DE LOS AÑOS 1974, 1975 Y 1976 DEL MINISTERIO DE ECONOMIA DE EL SALVADOR

A fin de completar el cuadro de las Zonas Francas dentro de los programas del Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, se transcribe, en lo pertinente, lo expresado por el Ministro de Economía en su informe anual de labores ante la Asamblea Legislativa, para tener una versión oficial sobre los progresos del Régimen desde un ángulo político.

1. Memoria 1974-1975

Por Decreto Legislativo No. 81 del mes de septiembre de 1974, se creó la Ley de Fomento de Exportaciones. El objeto de esta Ley es fo-

mentar las exportaciones de productos industriales, manufacturados, semi-manufacturados, agro-industriales, artesanales y los agropecuarios no tradicionales fuera del Mercado Común Centroamericano, mediante el otorgamiento de incentivos y el establecimiento de mecanismos especiales.

La Ley de Fomento de Exportaciones creó el régimen de las Zonas Francas Industriales y Comerciales de Exportación, por lo que se ha establecido la primera Zona Franca denominada "San Bartolo" en jurisdicción de Ilopango, que tendrá una extensión superficial de 113 manzanas a un costo de 8.3 millones de colones. Dicha Zona Franca es propiedad del Estado y ha designado al Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior como la Institución encargada y responsable de su administración.

El proyecto comprende la habilitación de 84 lotes industriales con un área de 4,200 metros cuadrados cada uno y 37 lotes para comercio con un área de 3,000 metros cuadrados cada predio. Inmediata a la Zona Franca estarán instalados los servicios primarios necesarios a la comunidad tales como el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Hospital Regional del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Correos, Telégrafo, etc.

La Zona Franca contará con las vías de transporte básicas para estas empresas, por lo que tendrán acceso directo a la pista principal del Aeropuerto Internacional de Ilopango, al Ferrocarril Nacional de El Salvador (FENADESAL) y a la Carretera Panamericana.

Para efectuar estas obras se ha llevado a cabo una cuidadosa planificación, tratando de cuantificar tanto la demanda probable de edificios industriales y comerciales, como el monto de la inversión y las fuentes de financiamiento.

En la misma Ley se ha creado el Fondo de Garantía para créditos de pre-exportación y exportación, el Certificado de Compensación Tributaria, el Seguro de Crédito de Exportación y el Certificado de Origen; instrumentos que le acreditan una mejor funcionalidad.

El Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior ha emprendido una serie de actividades las cuales tienen como fin, ejecutar la política de Comercio Exterior y fomentar las exportaciones de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social. Con este propósito se efectúan los estudios necesarios a efecto de obtener el mejor aprovechamiento de la capacidad productiva instalada y lograr de esta manera una mayor utilización de la mano de obra.

Actualmente el Instituto está elaborando dos documentos de trascendental importancia. Ellos son. Resultados de la Encuesta Textil y el Estudio de la Oferta Exportable. El primero de ellos contiene la información real y completa sobre la situación de los textiles en el país y servirá de base para las negociaciones bilaterales que se concierten con los Estados Unidos; en el segundo de los estudios, se formula un diagnóstico de la capacidad productiva exportable en El Salvador. En su etapa de organización y planeamiento se encuentra el estudio de Mercados o Demanda Externa.

El Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, en la Cuarta Reunión de Consulta sobre Adaptación y Desarrollo Tecnológico de Productos para las Industrias de Exportación (Clínica de Adaptación para Productos de Exportación), está promoviendo la participación de los industriales exportadores de algunos productos de madera, calzado de cuero y deportivo y cuchillería. El objeto que persigue esta Reunión es brindar a potenciales exportadores un conocimiento suficiente de las exigencias de los mercados de terceros países para que puedan tener una clara comprensión de las normas exigidas en cuanto se refiere a calidad, diseño, envasado, etc.

2. Memoria 1975-1976

El Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior (ISCE) creado por la nueva Ley de Fomento de Exportaciones, tiene a su cargo el desarrollo del Comercio Exterior y principalmente el fomento y diversificación de las exportaciones.

Entre los proyectos realizados por el Instituto están los correspondientes al Departamento de Promoción, así como negociaciones sobre el comercio de textiles entre El Salvador y los Estados Unidos; atención a misiones comerciales y de inversionistas de visita en El Salvador procedentes de Yugoslavia, Estados Unidos, Corea del Norte, Puerto Rico, España, Japón y China; participación en Ferias Internacionales celebradas en Suiza, Guatemala, Alemania, Panamá, Italia y Estados Unidos, con asistencia de 84 empresas nacionales, logrando establecer 158 contactos comerciales directos; creación del Mercado de Artesanías, cuya inauguración fue en diciembre de 1975, con el objeto de impulsar la venta de productos artesanales salvadoreños, con características determinadas en lo referente a materia prima y proceso de elaboración; facilidades de servicios técnicos al exportador por medio de la utilización del SGP para el fomento de las exportaciones; preparación de cursos

sobre envase y embalaje celebrados en febrero y marzo de 1976 en cooperación con organismos internacionales; canalización de las demandas externas sobre productos salvadoreños, enviadas por el Centro Interamericano de Promoción de Exportaciones (CIPE) y otras fuentes directas de acuerdo con el estudio de oferta exportable; realización de cinco eventos sobre asistencia técnica al exportador, SGP y comercialización con países de la Europa Oriental.

Entre los proyectos realizados correspondientes al Departamento de Zonas Francas están: acción conjunta con la unidad ejecutora del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social para llevar a cabo la obra física de San Bartolo; negociación y coordinación para el establecimiento de dos empresas ya instaladas en los edificios terminados y trámites de negociación con cuatro empresas más; conclusión de 2 nuevos edificios y el inicio de 2 adicionales; contactos previos de promoción para el establecimiento de 12 empresas; realización de actividades de promoción sobre fomento de exportaciones (folletos, audio-visuales, etc.); elaboración del Reglamento de Zonas Francas; y conclusión de la organización de la Zona Franca en San Bartolo.

Entre los estudios realizados por el Departamento de Investigaciones Económicas están: identificación de la oferta exportable de El Salvador con asesoría del CIPE; estudio sobre la demanda externa de productos manufacturados, semi-manufacturados y agropecuarios no tradicionales, comprendidos en cinco etapas; análisis de la lista de aprovechamiento del mismo; y otros estudios relacionados con el comercio exterior.

CAPITULO II

REGULACION JURIDICA

1. CREACION DE LAS ZONAS FRANCAS

1.1 CREACION DEL REGIMEN DE ZONAS FRANCAS

El Régimen de Zonas Francas Industriales y Comerciales de Exportación fue creado por la Ley de Fomento de Exportaciones, la cual en su Art. 14 faculta al Poder Ejecutivo en el Ramo de Economía para determinar la localización, demarcación del área, organización, administración, funcionamiento y para emitir las demás regulaciones necesarias para su efectiva realización.

La creación del Régimen significó el nacimiento de un sistema administrativo público bajo una estructura, forma y organización determinados por la ley, con novedosas instituciones jurídicas complementarias como el Fondo de Garantía para Créditos de Exportación, el Certificado de Compensación Tributaria, el Seguro de Crédito de Exportaciones, etc. pero tiene una relevancia notoria lo prescrito referente al procedimiento especial para adquisición de los inmuebles necesarios para la Zona Franca y para la vivienda de sus trabajadores en lugares próximos a la misma, dado que declaró de interés social y utilidad pública su creación y establecimiento, así como las instalaciones, servicios y cualquier otra obra necesaria para sus operaciones.

Las características sobresalientes del procedimiento para adquisición de inmuebles son:

- 1) Un proceso sumarísimo;
- 2) Los terrenos que adquiere el Estado pueden inscribirse en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas no obstante que los propietarios o poseedores carezcan de títulos inscritos o los tengan defectuosos; y
- 3) Que no son necesarias las solvencias de renta, vialidad, pavimentación ni de impuestos fiscales o municipales para que el Estado inscriba los bienes a su favor.

Es conveniente hacer notar que el legislador quiso dotar de un instrumento amplísimo al Poder Ejecutivo al no poner mayores términos de referencia para el Régimen de Zonas Francas, sino que dejó a su potestad reglamentaria el desarrollo de las disposiciones legales correspondientes. Bien o mal, pero hasta la fecha (marzo 1977) el mencionado Régimen ha operado sin reglamentos, administrado en forma arbitraria.

1.2 CREACION DE LA ZONA FRANCA DE SAN BARTOLO Y SUS AMPLIACIONES

La primera Zona Franca y única a la fecha es la de "San Bartolo", ubicada en el Cantón del mismo nombre, jurisdicción de Ilopango, Departamento de San Salvador. Fue creada por Acuerdo No. 762 del Poder Ejecutivo en el Ramo de Economía de fecha 25 de octubre de 1974 (23), en uso de la facultad que le concede el Art. 15 de la Ley de Fomento de Exportaciones.

El área original fue de 76 manzanas, que le fueron vendidas por el Instituto de Vivienda Urbana al Estado y Gobierno de El Salvador por la suma de Q2.5 millones, para lo cual se facultó al Fiscal General de la República de la manera siguiente: (24)

""El Poder Ejecutivo ACUERDA: autorizar al señor Fiscal General de la República para que intervenga en nombre y representación del Estado y Gobierno de El Salvador en el otorgamiento de la escritura pública de compra-venta del inmueble rústico sin construcciones situado en el Cantón San Bartolo, jurisdicción de Ilopango, de este Departamento, que es propiedad del Instituto de Vivienda Urbana, institución autónoma de derecho público y con una extensión superficial de quinientos treinta y un mil ochocientos treinta y seis metros cuadrados veintisiete decímetros cuadrados (531.836.27 metros cuadrados) equivalentes a setenta y seis manzanas novecientas cincuenta y una varas cuadradas treinta y tres centésimos de vara cuadrada (76.951.33) que será vendido por dicho Instituto por el precio de Dos Millones Quinientos Mil Colones (2.500.000.00) y el cual se encuentra inscrito en Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección del Centro bajo el número setenta y ocho del Libro Mil Cuatrocientos Setenta y Uno. El inmueble antes relacionado será adquirido por el Estado para el establecimiento de la Zona Franca Industrial y Comercial denominada "San Bartolo". El pago del inmueble se hará con cargo a la Reserva de Crédito No. 1996, que se ha aplicado a las cifras presupuestarias siguientes: 74-150-32-301-36-305-914.

(23) Publicado en el Diario Oficial del 20 de noviembre de 1974

(24) Acuerdo No. 117 del Poder Ejecutivo en el Ramo de Hacienda de fecha 17 de febrero de 1975

La escritura pública respectiva deberá otorgarse ante los oficios notariales del Jefe del Departamento Jurídico del Instituto de Vivienda Urbana, sin derecho a cobrar honorarios.

Los gastos que el otorgamiento de la respectiva escritura pública ocasione, serán por cuenta del Estado, incluidos el valor de los Impuestos de Alcabala y sobre Transferencias, de papel sellado del testimonio y los derechos de registro de la correspondiente inspección. ""

PRIMERA AMPLIACION

Posteriormente, el 18 de marzo de 1975 se amplió por primera vez la Zona Franca de San Bartolo, por Acuerdo No. 195 del Poder Ejecutivo en el Ramo de Economía (25) en una extensión de 17 manzanas, a un costo de casi medio millón de colones, con lo que tuvo una superficie total de 93.5 manzanas.

El citado Acuerdo No. 195 tiene los Considerandos siguientes:

""II. Que la Secretaría de Economía, el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica y el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, han realizado estudios técnicos que establecen la necesidad de ampliar el área de la Zona Franca "San Bartolo", especialmente para las operaciones comerciales y manejo de carga aérea y terrestre, para lo cual se ha programado la compra de los inmuebles necesarios en diferentes etapas, siendo la primera ampliación la que por este Acuerdo se autoriza; y

III. En vista de las conclusiones antes mencionadas por la alta prioridad que le asigna el Gobierno de la República al Proyecto de Zonas Francas, es conveniente ampliar la citada Zona Franca. ""

SEGUNDA AMPLIACION

La segunda ampliación fue autorizada por el Acuerdo Ejecutivo No. 921 en el mismo Ramo, con fecha 9 de diciembre de 1975 (26) en una extensión aproximadamente de 2 manzanas, las que abarcaban 13 minifundios de los alrededores del Cantón San Bartolo, las cuales fueron compradas voluntariamente a sus propietarios por una cantidad superior a los Q88,000.00 y pagados en el momento de la escrituración. Con esta ampliación la Zona Franca tuvo 95.5 manzanas formando un solo cuerpo.

(25) Publicado en el Diario Oficial del 8 de abril de 1975

(26) Publicado en el Diario Oficial del 13 de enero de 1976

TERCERA AMPLIACION

Para proceder a la adquisición de nuevos terrenos para la Zona Franca "San Bartolo", el Poder Ejecutivo en el Ramo de Hacienda emitió el Acuerdo No. 144 (27) integrando una Comisión para negociar su adquisición, lo cual dio como resultado la compra de 16.6 manzanas más, a un costo de Q0.7 millones, incrementando dicha Zona a un total de 112 manzanas a un costo de Q3.8 millones, que es lo que a esta fecha realmente tiene (abril 1977).

CUARTA AMPLIACION

Esta cuarta y última ampliación hará llegar a la Zona Franca a su máxima extensión proyectada, que es de 123 manzanas, para lo cual FENADESAL y la Dirección General de Aeronáutica Civil, por medio de CEPA y del Ministerio de Defensa, le donarán los inmuebles aledaños que restan.

RESUMEN

	<u>EXTENSION</u>	<u>VALOR</u>
TERRENO ORIGINAL	760.951.33 varas ²	Q2.500.000.00
PRIMERA AMPLIACION	174.720.26 varas ²	Q 549.863.59
SEGUNDA AMPLIACION	19.221.31 varas ²	Q 88.170.31
TERCERA AMPLIACION	<u>166.930.70 varas²</u>	<u>Q 747.196.93</u>
TOTAL ADQUIRIDO	1.121.823.60 varas ²	Q3,885.230.83 (abril 1977)
POR ADQUIRIRSE	107.291.70 varas ² (aprox.)	Q1.072.917.00 (nominal)

2. ADMINISTRACION

2.1 DESIGNACION DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DE COMERCIO EXTERIOR, ISCE, Y SUS ATRIBUCIONES ESPECIALES

La Ley de Fomento de Exportaciones estipula que las Zonas Francas pueden ser administradas por el Estado o por las entidades públicas, descentralizadas que designe el Ministerio de Economía, pero que en ningún caso serán propiedad de personas particulares o administradas por éstas.

En uso de esa facultad, fue designado el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, ISCE, como la entidad encargada y responsable de la administración de las Zonas Francas que se creen, mandato formalizado por medio del Acuerdo Ejecutivo No. 772 de fecha 25 de octubre de 1974 (28), otorgándole al ISCE las atribuciones especiales siguientes:

- a) Nombrar a los Gerentes y personal Ejecutivo y Técnico de las Zonas Francas que se creen en el país;
- b) Crear los cargos necesarios, nombrar o contratar, remover al personal para el funcionamiento de las Zonas y aceptar las renunciaciones que se interpongan;
- c) Celebrar y dar por terminados los contratos de cualquier naturaleza o delegar en los Gerentes de las Zonas su suscripción;
- d) Proponer al Ministerio de Economía para la fijación de las tarifas aplicables en las Zonas Francas;
- e) Ejecutar y cumplir las disposiciones emanadas del Ministerio de Economía;
- f) Dictar las disposiciones necesarias para el buen funcionamiento de las Zonas Francas;
- g) Resolver las cuestiones que le sometan los Gerentes de las Zonas;
- h) Proponer al Ministerio de Economía recomendaciones que considere convenientes para la formulación y ejecución de la política a seguir en las Zonas Francas;

(28) Publicado en el Diario Oficial del 22 de noviembre de 1974

i) Realizar construcciones, ampliaciones, modificaciones y otras reformas que considere necesarias para el mejor funcionamiento de las Zonas Francas, previa autorización del Ministerio de Economía;

j) Proponer al Poder Ejecutivo en el Ramo de Economía, la creación y determinación de Zonas Francas; de acuerdo a las necesidades y conveniencias del país, procurando especialmente satisfacer la oferta de mano de obra;

k) Realizar los correspondientes estudios a fin de que se dote a los obreros de las Zonas Francas de sus respectivas viviendas.

2.2 DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DE COMERCIO EXTERIOR, ISCE

El ISCE es una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio encargado de desarrollar el comercio exterior y principalmente el fomento y diversificación de las exportaciones. Fue creado por la Ley de Fomento de Exportaciones e inició oficialmente sus operaciones el 10 de abril de 1975, investido de una gama amplísima de atribuciones generales dadas por el Art. 56 de la mencionada Ley.

OBJETIVOS

La labor del ISCE se orienta hacia los siguientes objetivos:

- Mejorar las condiciones sociales y económicas de la población, mediante la creación de mayores oportunidades de trabajo y de una mejor distribución del ingreso.
- Aumentar las divisas que fortalezcan las reservas internacionales y la economía del país.
- Aumentar la capacidad de consumo de la población a través de un incremento en el ingreso.
- Mejorar el nivel de tecnología y diversificar la tecnología industrial.
- Crear más y mejores oportunidades de trabajo para profesionales y técnicos nacionales.
- Capacitar la mano de obra nacional.
- Crear mayores fuentes de producción, consumo e inversión.
- Aprovechar adecuadamente los recursos productivos del país a fin de alcanzar un mayor valor agregado, en la producción de bienes para exportación.

CAMPO DE ACCION

En la ejecución de la política general sobre Comercio Exterior el ISCE da atención específica a los aspectos siguientes:

- Canalizar hacia los exportadores salvadoreños las demandas de productos recibidas del exterior y promover sus ofertas en mercados extra-regionales.
- Proporcionar el servicio de información comercial, organizar y actualizar el Banco de Datos a fin de prestar al exportador salvadoreño un servicio eficiente.
- Coordinar las operaciones de tráfico en la comercialización de productos y realizar investigaciones sobre tarifas, normas y mercados.
- Establecer mecanismos de comercialización para los productos salvadoreños no tradicionales, planificar y promover la participación en ferias, exposiciones y misiones comerciales en el exterior.
- Desarrollar proyectos-piloto orientados a la producción de aquellos productos con demanda en el mercado internacional mediante la organización de cooperativas de productores, consorcios de exportadores y otros.
- Preparación de agregados comerciales y apertura de oficinas comerciales en el exterior.
- Administración de un fondo de garantía para créditos de pre-exportación y exportación.
- Planificación y administración de Zonas Francas y promoción a nivel nacional e internacional para la instalación de nuevas industrias.
- Atención a los inversionistas extranjeros para darles a conocer las posibilidades de inversión y co-inversión, facilitándoles toda la información pertinente.
- Recomendar a los organismos oficiales correspondientes el otorgamiento de incentivos a las industrias que por su naturaleza lo ameriten.

ORGANIZACION INSTITUCIONAL

Para la estructuración global del Instituto se contó con la asesoría del Centro Interamericano de Promoción de Exportaciones (CIPE); la asistencia técnica del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE)

y del Shannon Free Airport Development Company de Irlanda en cuanto a planificación, organización y administración de las Zonas Francas; habiéndose concluido el documento respectivo en el mes de julio de 1975.

Posteriormente, cada uno de los departamentos creados procedió a elaborar los estudios pertinentes con el objeto de diseñar la estructura interna que ofreciera la mayor funcionalidad para el eficaz cumplimiento de sus fines.

Como resultado de dichos estudios, la organización del Instituto presenta las características siguientes:

1. Dirección General
2. Departamento de Promoción
 - a) Unidad de Comercialización
 - b) Centro de Información Comercial y documentación
 - c) Asistencia Técnica al Exportador
3. Departamento de Investigaciones Económicas y Política Comercial
 - a) Unidad de Estadística
 - b) Unidad de Política Comercial
 - c) Unidad de Estudios Especiales y Asesoría
 - d) Unidad de Programación y Evaluación
4. Departamento de Zonas Francas
 - a) Promoción de Inversiones
 - b) Planificación y Evolución de Proyectos
 - c) Ingeniería
 - d) Administración
5. Departamento de Administración y Finanzas
 - a) Contabilidad y Finanzas
Asuntos Fiscales, Contabilidad, Patrimonial, Proveduría y Almacén
 - b) Personal (conserjería y transportes, correspondencia)

FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

El Art. 56 de la Ley de Fomento de Exportaciones determina las atribuciones del Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, las cuales han sido asumidas por los distintos departamentos, como sigue:

1. Dirección General

- a) Desarrollar los planes y programas de comercio exterior y fomento de exportaciones aprobados por el Consejo;
- b) Ejecutar el programa administrativo aprobado por el Comité;
- c) Formular y preparar proyectos y presupuestos para consideración del Comité;
- d) Proponer al Comité el nombramiento del personal técnico;
- e) Nombrar y remover al personal administrativo;
- f) Preparar para la aprobación del Comité, la memoria anual del Instituto, así como el programa correspondiente al año siguiente;
- g) Concurrir a las sesiones del Comité y cumplir con sus disposiciones y acuerdos que le correspondan;
- h) Asumir la representación legal del Instituto para la celebración de todos los actos de dominio y administración y todas aquellas atribuciones que le señalen las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas o que le fueren encomendadas expresamente por el Consejo o por el Comité.

2. Departamento de Promoción

- a) Elaboración de planes y programas de promoción a nivel nacional e internacional;
- b) Desarrollo de planes de promoción sobre productos seleccionados;
- c) Selección y desarrollo de proyectos y programas piloto;
- d) Participar en reuniones técnicas de carácter nacional a internacional sobre promoción de exportaciones;
- e) Establecer y mantener los mecanismos de información que determinen las necesidades del sector industrial;
- f) Determinar las necesidades de Asistencia Técnica para el personal del Departamento y de la Industria;
- g) Desarrollar misiones de avanzada para investigación de campo y misiones comerciales al extranjero;
- h) Coordinar la labor de las oficinas comerciales en el extranjero;
- i) Participar en ferias y exposiciones internacionales;
- j) Proporcionar servicios técnicos al exportador;
- k) Coordinar las co-inversiones en empresas orientadas a la exportación.

3. Departamento de Investigaciones Económicas y Política Comercial

- a) Programar y evaluar el desarrollo de los proyectos emprendidos por el ISCE;
- b) Determinar las necesidades de información, como base para la realización de estudios y análisis;
- c) Realizar estudios sobre oferta y demanda de los productos salvadoreños en el exterior; estudios de mercado; capacidad de exportación y estudios específicos;
- d) Definir las políticas que en materia de comercialización convengan a nuestro país;
- d) Organizar y actualizar periódicamente el Banco de Datos, de acuerdo con los requerimientos del Instituto y del sector exportador;
- f) Elaborar documentos de trabajo sobre las relaciones de intercambio entre El Salvador y aquellos países que ofrezcan perspectivas favorables para la colocación o incremento de nuestras exportaciones;
- g) Dar asesoría a los departamentos del ISCE;
- h) Elaboración y actualización de registros e investigaciones sobre empresas y productos salvadoreños de exportación;

4. Departamento de Zonas Francas

- a) Ejecución y administración de las obras físicas de la Zona Franca de San Bartolo;
- b) Promoción de las inversiones extranjeras en El Salvador;
- c) Dictámenes técnicos para efectos de calificación de las empresas interesadas en establecerse en la Zona Franca de San Bartolo;
- d) Administración de la Zona Franca de San Bartolo y demás que se establezcan en el futuro.

5. Departamento Administrativo

- a) Auditar las operaciones contables en los distintos registros de tesorería, asuntos fiscales, contabilidad patrimonial y proveeduría-almacén.
- b) Reclutamiento del personal técnico y administrativo adecuados a la idoneidad requerida por el ISCE, nóminas, conserjería y transporte, correspondencia y otros.

2.3 DEL CONSEJO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR

El Consejo Nacional de Comercio Exterior es el organismo de más alto nivel gubernamental encargado exclusivamente de la formulación y dirección de la política estatal sobre comercio exterior. Fue creado también por la Ley de Fomento de Exportaciones y está integrado por los Ministerios de Economía, de Hacienda, de Relaciones Exteriores, de Agricultura y Ganadería, de Planificación y el Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Entendiéndose en su sentido natural por FORMULACION: la manifestación o expresión de un mandato y por DIRECCION: las reglas pertinentes para su debido cumplimiento, se tiene la idea exacta para la inteligencia de las funciones encargadas al Consejo Nacional estipuladas en el Art. 53 de la mencionada Ley, que indican las amplias facultades para señalar políticas y criterios sobre materias de comercio exterior y de la balanza comercial del país, no teniendo para ello más límite que las enmarcadas dentro del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

En su estructura interna el Consejo Nacional como se ha visto está integrado a nivel ministerial, como una expresión legislativa de gradación jerárquico-administrativa, con jurisdicción absoluta en materia de comercio exterior, asumiendo por lo tanto como autoridad única y como cuerpo colegiado rector de alto nivel gubernamental, el señalamiento de los principios básicos y la determinación de las medidas necesarias para el control, promoción y desarrollo del comercio exterior y protección o defensa de la balanza comercial de El Salvador.

Por definición, el Consejo Nacional carece de funciones ejecutivas, de personalidad jurídica y de patrimonio propio, siendo esencialmente un poder decisivo que rige las metas, objetivos y procedimientos de las entidades encargadas del desarrollo o ejecución de las estrategias contenidas en dicho Plan de Desarrollo.

El Consejo Nacional rige a través de las instituciones gubernamentales centralizadas y descentralizadas que tienen a su cargo la ejecución de tales programas, principalmente el Ministerio de Economía y sus dependencias, como la Dirección de Comercio Internacional y la Dirección de Fomento y Control Industrial, autónomas como el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, ISCE, Banco Central de Reserva, etc.

Corresponde además al Consejo Nacional el establecer los lineamientos y directrices al ISCE, y puede requerir, cuando lo estime conveniente, el asesoramiento del sector privado y público para la búsqueda de soluciones a problemas de comercio exterior y emitir las en forma de mandato como política estatal de forzoso cumplimiento.

La ejecución material de las resoluciones del Consejo Nacional se canaliza principalmente por medio del ISCE, con el nivel, aunque no mencionado, de oficina ejecutiva del mismo.

El Ministerio de Economía por su parte, recibe directamente las instrucciones de su Ministro, que a su vez es el Presidente del Consejo Nacional, en los términos de su competencia señalado por el Reglamento Interior del Poder Ejecutivo.

2.4 ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA ZONA FRANCA DE SAN BARTOLO

El Acuerdo Ejecutivo No. 762 de fecha 25 de octubre de 1974 (29) estipula las regulaciones siguientes para la Zona Franca de San Bartolo:

2o. La Zona Franca tendrá como objeto facilitar a industrias nacionales y extranjeras el uso y disfrute de las facilidades para la importación e internación de materias primas y productos semi-elaborados a fin de terminarlos, ensamblarlos o manipularlos con intervención de trabajadores salvadoreños. Los obreros y empleados que se utilicen en el funcionamiento de las industrias establecidas en la Zona Franca, se regirán por las leyes laborales vigentes.

3o. La aludida Zona Franca estará protegida de cercas, muros y vallas que la rodeen y estará provista de facilidades de carga y descarga para los vehículos que conduzcan las mercancías.

4o. La Zona Franca estará a cargo de un Gerente que será nombrado por el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, que en lo sucesivo se denominará "el Instituto". La función del Gerente es incompatible con la de cualquier otro empleo o cargo público o privado.

5o. Son atribuciones del Gerente:

- a) Administrar y supervisar la Zona Franca;
- b) Destituir y suspender el personal de servicio de la Zona Franca, de quien será el Jefe inmediato;

- c) Celebrar los contratos de arrendamiento y asignar los locales, cuando sea autorizado por el Instituto;
- d) Autorizar la entrada de las mercancías consignadas a las industrias establecidas y la salida de las mismas;
- e) Tomar las medidas necesarias para el funcionamiento coordinado y seguridad de la Zona Franca;
- f) Proponer al Instituto las personas que deberán desempeñar los cargos necesarios para el funcionamiento de la Zona Franca, salvo aquellos cuyo nombramiento le hubiese delegado el Director General.
- g) Rendir informes trimestrales al Instituto sobre el estado y desenvolvimiento de la Zona Franca.

6o. En la Zona Franca se construirán locales que serán arrendados a los industriales que los soliciten mediante contratos con el Instituto por medio de su Director o por medio del Gerente de la Zona Franca cuando éste sea autorizado; de acuerdo a las tarifas que establezca el Ministerio de Economía.

7o. La Dirección de Aduanas determinará la vigilancia fiscal externa e interna de la Zona Franca, en la forma que crea conveniente, especialmente sobre entrada y salida de mercancías, materias primas, materiales y toda clase de productos.

8o. Los servicios de agua, electricidad, teléfono, aseo u otros estarán a cargo de los arrendatarios de acuerdo a las tarifas respectivas.

9o. En la Zona Franca podrán realizarse las siguientes operaciones:

- a) Introducir toda clase de mercancías, productos, materias primas, envases y demás efectos de comercio, con excepción de materias explosivas o inflamables, armas en general, y los que determine el reglamento respectivo, salvo autorización expresa del Ministerio de Economía;
- b) Almacenar, exhibir, empacar, desempacar, manufacturar, envasar, montar, ensamblar, refinar, purificar, mezclar, transformar, y en general operar o manipular en alguna forma con toda clase de mercancías, productos, materias primas, envases y demás efectos de comercio con las excepciones mencionadas en la lista anterior;
- c) Efectuar, en general, toda clase de operaciones, transacciones, negociaciones y actividades propias del establecimiento y funcionamiento de la misma, o que le señale el Reglamento.

10. Todas las mercancías y materias primas que se introduzcan en el área de la Zona Franca, o que sean manufacturadas, modificadas, ensambladas, envasadas o transformadas allí, podrán salir para los siguientes efectos:

- a) Para la exportación fuera del Area centroamericana; y
- b) Para la importación destinada al territorio nacional en las condiciones determinadas por la Ley.

110. La Dirección General de Aduanas y el Instituto dictará las disposiciones que sean necesarias para la vigilancia de la entrada y salida de mercancías y materias primas, de la Zona Franca, a fin de evitar y reprimir el contrabando, perjuicios internos y toda clase de fraudes fiscales.

120. Toda persona que se establezca dentro del área de la Zona Franca deberá someterse en sus operaciones a las leyes y reglamentos que regulen el ejercicio del comercio o de la industria, en lo que se oponga a lo dispuesto en la Ley de Fomento de Exportaciones. Todos los locales que se arrienden dentro de la Zona Franca deberán estar asegurados por los arrendatarios con compañías legalmente autorizadas, para garantía de las instalaciones.

130. En la Zona Franca podrán establecerse industrias de toda naturaleza, siempre que no representen u ofrezcan peligro para la conservación de la salud, la seguridad o la pureza del medio ambiente. En aquellos casos especiales el Instituto dictará regulaciones para evitar la contaminación a fin de que las empresas, a su costo, den el tratamiento a los residuos y desechos de fabricación.

140. Mientras se emite el Reglamento de Zonas Francas, los casos no previstos sobre el funcionamiento de la Zona Franca serán resueltos por el Ministerio de Economía y en aquellos casos relativos al control fiscal por el Ministerio de Hacienda a través del Instituto.

2.5 REPORTE DEL EXPERTO J. BUIST MACKENZIE (30)

En abril de 1975 el señor J. Buist Mackenzie, experto de fama mundial sobre organización de Zonas Francas, visitó El Salvador con el objeto de hacer un examen detallado sobre la Ley de Fomento de

(30) El Salvador, esquema organizativo propuesto por el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior
Ref.: Executive Administrative Support to Projects Execution Division in El Salvador
Reporte a Mr. John B. Cella, Projects Execution Division UNDP
Abril 1975

Exportaciones para hacer recomendaciones sobre la relación Gobierno Central y el ISCE, con base al esquema organizativo propuesto por la expresada Ley.

Lo dicho por el señor Mackenzie en su reporte lo consideramos de importancia para ser adoptadas la mayor parte de sus recomendaciones. El texto es el siguiente:

ORGANIGRAMA DE LOS DEPARTAMENTOS DE GOBIERNO Y DE INSTITUCIONES AUTONOMAS EN EL SALVADOR

Me impresionó el Organigrama como modelo de claridad al mostrar el Gobierno su buen juicio en la separación de las funciones políticas, legislativas y departamentales de las operaciones de Instituciones Estatales o Instituciones Oficiales Autónomas.

Esto es digno de admiración, además de fundamental, ya que una buena organización demanda una clara separación entre "Gobernando" y "Ejecutando".

Mi experiencia en las operaciones de Instituciones Estatales, corrobora que la fórmula más exitosa para el Gobierno, es la de enmarcar la política General Nacional y Legislativa, y luego encargar la operación a una Institución Estatal con una directiva a medio tiempo para que sea ésta quien formule una política detallada dentro del marco legislativo y una Organización Ejecutiva a tiempo completo para implementar dicha política, funcionando hasta donde sea posible bajo las líneas de una Empresa Privada. Pues ésta es la fuerza real de una exitosa Institución Estatal. El Gobierno es el accionista y como tal debe ejercer un control último. Se provee de un control adicional al tener una parte de los Directivos quienes son empleados civiles, en los departamentos claves. Pero éstos están allí no como empleados civiles sino como Directivos (representando a los accionistas El Gobierno) con habilidades especiales y conocimientos de los departamentos gubernamentales; de la misma manera, como los directivos del sector privado (también representando a los accionistas El Gobierno), deberán tener habilidades especiales y experiencia en campos tales como Promoción, Mercadeo, Exportaciones, Mercados Internacionales, o cualquier otro que sea relevante a la organización en particular.

Damos más consideración a este punto, aunque parezca innecesario, ya que es de suma importancia. El señor O'Reagan con 20 años de experiencia como Presidente de Compañías Irlandesas Estatales exitosas ha dicho: "El éxito de una Empresa Pública depende de un balance delicado del control, difícil de obtener por legislación sino esencial en la práctica. Estas deberán aceptar ayuda y oponer interferencias."

Hemos discutido sobre esta materia porque:

- a) El alcanzar una relación correcta y balanceada de la práctica, es vital para lograr el máximo éxito.
- b) Mientras que, ya mencionado anteriormente, el Organigrama del Gobierno es en la teoría un modelo de claridad, las impresiones obtenidas son de que en la práctica algunas Instituciones del Estado no han obtenido tanto como fue anticipado, tendiendo a padecer de mucha Burocracia.

Dada la gran importancia para la Economía Nacional, de incrementar el Desarrollo Industrial y aumentar las exportaciones; creemos que es necesario tomar un cuidado especial para asegurarse que el ISCE obtenga el correcto balance, mencionado anteriormente, y por lo tanto las óptimas condiciones para el éxito.

Al hacer los siguientes comentarios se deja claro que no estoy implicando críticas ni para el Servicio Público, ni para la Empresa Privada. Es sencillamente, que desde el punto de vista de organización son por necesidad diferentes. En el caso de la primera, un buen empleado público deberá estar siempre consciente de su deber de proteger a su "Ministro" de las críticas desfavorables, publicidad o asuntos políticos dañinos e igualmente de proteger los gastos del dinero público contabilizando hasta el último centavo. Esto, inevitablemente, causará cierto grado de Burocracia y cierta tendencia a centralizar decisiones en los niveles más altos, siendo menos flexible que en la Empresa Privada. Por otra parte, el énfasis del Gerente de una bien administrada Empresa Privada, está en asegurar libertad, flexibilidad y la toma de riesgos necesarios para lograr los objetivos de la Compañía, con ganancias óptimas sobre el Capital invertido. La toma de decisiones tiende a ser delegada hasta el nivel operativo más bajo, donde se pueda hacer más efectivamente.

Las Instituciones de Gobierno tratan de combinar la integridad, honestidad y el buen juicio del servicio público con la máxima flexibilidad, libertad, aptitud empresarial y dinamismo existentes en una buena Empresa Privada. Para obtener el balance adecuado, se requiere de "Directores" del Servicio Público con una opinión bastante amplia, así como inteligencia y de Directores de la Empresa Privada con un alto grado de integridad y patriotismo; a la vez que habilidad, empuje y experiencia en los negocios.

Con una buena Junta y un efectivo Cuerpo Administrativo, las Instituciones Estatales operarán mejor, con un mínimo control e interferencia por parte del Gobierno, solamente lo necesario para asegurarse que los objetivos están siendo alcanzados. De lo contrario las Instituciones Estatales serán una extensión de los Departamentos de Gobierno, anulando las ventajas obtenidas a través de la Estructura Organizativa de las Instituciones Estatales. Esto representa un peligro, del cual hay que protegerse. Es en base al potencial de ventajas de la Institución, dadas las condiciones apropiadas y de las dificultades en la práctica, de alcanzar esas condiciones, que hemos estudiado la Ley y los Esquemas Organizativos propuestos por el ISCE. Por lo que se han hecho los comentarios y recomendaciones siguientes:

COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES

1. Es satisfactorio ver que el Organigrama de Gobierno hace una clara separación entre los Departamentos y las Instituciones Autónomas. Considero que es de vital importancia, tanto en la teoría como en la práctica, que se le dé al ISCE máxima autonomía para operar como una entidad dinámica, funcionando hasta donde sea posible, como una Empresa Privada.

2. Es una ventaja para el ISCE contar con el apoyo, cuando sea necesario, del Consejo Nacional de Comercio Exterior. Este Consejo de alto nivel está en una posición ideal para resolver rápidamente cualquier problema grave. Pero, habiéndose formulado una política amplia y legislativa, el Consejo deberá asegurarse de que el ISCE opere en la práctica como una Institución verdaderamente autónoma con una Junta que formule la política y controle la ejecución de ésta.

3. Por tal razón, el Instituto como una entidad legal separada, deberá tener una Junta Directiva en lugar de un Comité Ejecutivo. Un Comité no ejecuta, delibera mientras que la ejecución es coordinada más efectivamente bajo una persona, el Jefe Ejecutivo o Director General, quien es responsable ante la Junta.

4. Debido a que las actividades del Instituto son esencialmente de una naturaleza comercial, la necesidad de obtener un total apoyo por parte de la Industria y el Comercio en El Salvador y ejercer influencia máxima en los Inversionistas Extranjeros potenciales, será probablemente más ventajoso nombrar como Presidente de la Junta Directiva a un conocido hombre de negocios, preferiblemente con amplia experiencia en Comercio Internacional y Mercados de Exportación.

5. De igual forma los otros Directores del sector privado se deberán elegir primordialmente por la habilidad que tengan para dar la mayor contribución posible a la Junta Directiva para promover las exportaciones y segundo, por sus cualidades complementarias y experiencia; lo cual creará una fuerte y homogénea Junta Directiva y asimismo, por sus funciones representativas es decir, representando los intereses del sector. Por supuesto, lo ideal será combinar los tres requerimientos mencionados, hasta donde sea posible.

6. Con la provisión de una fuerte Junta Directiva y una definición clara de sus funciones, así como las del Director General en su posición como Jefe Ejecutivo, será posible para el ISCE operar efectiva y autónomamente, sin tener que relacionarse con el "Consejo" salvo raras excepciones y solamente para asuntos concernientes a la política del ISCE o por emergencia. Esto es muy importante ya que habiéndose formulado una política total y definida la legislación necesaria, no debiera molestar a los "Ministros" con asuntos o decisiones que deberían ser responsabilidad de o que pueden ser tratados por una Institución Autónoma con su Junta Directiva y Ejecutivos.

7. Sin embargo, el Consejo tendrá que conocer el Reporte Anual que deberá mostrar las realizaciones del ISCE. Dicho Consejo debe reunirse con la Junta del Instituto por lo menos una vez al año. El Presidente de la Junta Directiva deberá mantener informado ocasionalmente al Presidente del Consejo del progreso que el ISCE vaya logrando. Esto evitará anomalías que de otra manera existirían si algunos miembros de la Junta Directiva atienden con el Director General a las reuniones del Consejo, mientras que otros de la Empresa Privada son excluidos.

8. Aunque el Organigrama del ISCE preparado por el Director General, representa un esfuerzo de su parte, está consciente que de acuerdo con las prácticas normales de Organización, mientras uno pueda o deba fijar en teoría la estructura ideal final, en la práctica es esencial adaptarse de acuerdo con la primera etapa de desarrollo y los elementos humanos disponibles. Esto significa que deben utilizarse Estructuras Interinas para las etapas preliminares y como una posible guía, se anexe un apéndice mostrando las dos Estructuras Interinas tentativas. Mientras tanto, lo más urgente es seleccionar rápidamente dos o tres Ejecutivos claves de gran calidad, quienes formarán la parte central del Equipo Administrativo.

9. Con éste el problema será ligeramente simplificado ya que por la clase y tamaño de la organización del Instituto en estos momentos y en el futuro, el puesto de Sub-Director no es indispensable y es incompatible con respecto al Esquema Organizativo, por lo que deberá ser eliminado. El más capacitado o el más antiguo de la línea primera de Ejecutivos, actuará como Delegado, no como Asistente al Director y tomará cargo durante la ausencia del Director General.

10. Se reconoce que algunas de las recomendaciones hechas, por ejemplo el nombramiento de una Junta en lugar de un Comité Ejecutivo, no están señaladas por la actual Ley de Fomento de Exportaciones. Considero que si se aceptara tal recomendación podría ser cubierta por una reforma a la existente Ley. Mi principal preocupación es la de indicar lo que la experiencia ha mostrado de cual es la relación más efectiva Gobierno/Institución y la Política y Estructura Administrativa, para asegurar el máximo éxito de una Institución Autónoma.

Creo que la importancia para la Economía Nacional de alcanzar un óptimo desarrollo tanto industrial como en las exportaciones, es tal para justificar el esfuerzo especial dado a los Esquemas Organizativos del ISCE y hacer de éstos modelos que al comprobarse en la práctica su éxito, sirvan de guía para aquellas Instituciones Autónomas cuyos Esquemas Organizativos no estén alcanzando el éxito total anticipado.

3. LEGISLACION LABORAL

La Ley de Fomento de Exportaciones no contiene ninguna disposición relativa al aspecto laboral para los trabajadores que contraten las empresas ubicadas en las Zonas Francas, por lo que es aplicable el Código de Trabajo y todas las demás disposiciones legales, reglamentarias, etc. que otorgan derechos e imponen obligaciones a los trabajadores y patronos, inclusive el derecho de sindicalización y los procedimientos normales a toda relación de trabajo en El Salvador.

El Acuerdo Ejecutivo No. 762 que creó la Zona Franca de San Bartolo, estipula en su acápite 2o., que "los obreros y empleados que se utilicen en el funcionamiento de las industrias establecidas en las Zonas Francas, se regirán por las leyes laborales vigentes".

Especialmente se aplica a las empresas extranjeras los artículos siguientes de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo:

Art. 49. Toda sociedad de nacionalidad extranjera que ocupe los servicios de trabajadores salvadoreños, deberán constituir un representante permanente en el país y comunicar al Departamento de Inspección de Trabajo, el nombre, edad, profesión y domicilio de la persona que ejerza tal representación.

Art. 50. En el caso de personas colectivas o jurídicas, nacionales o extranjeras que ocupen los servicios de trabajadores salvadoreños, cuando sus representantes deseen ausentarse del país deberán constituir previamente apoderado con poderes amplios y suficientes, para efectos de cualquier reclamo laboral.

La designación del apoderado y copia del poder conferido deberán comunicarse y remitirse al Departamento de Inspección de Trabajo.

Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará también a personas naturales en idénticas circunstancias.

Asimismo el Código de Comercio en su Artículo 447 expresa que:

"Debe constituirse una provisión o reservapara proveer el cumplimiento de las obligaciones que respecto a su personal tenga el comerciante en virtud de la ley o de los contratos de trabajo".

Por lo tanto, el Ministerio de Trabajo ha estimado necesario establecer algún tipo de regulación normal para dar cumplimiento a los artículos antes transcritos, a fin de tener seguridad de que nunca faltará el representante de la institución ubicada en la Zona Franca para

ser responsable directo de cualquier reclamo de naturaleza laboral, así como la constitución de la reserva para el pago de las obligaciones laborales que obliga el anterior artículo del Código de Comercio.

Pero también se ha considerado conveniente que el Acuerdo Ejecutivo de concesión de beneficios al calificar a la empresa de conformidad a la Ley de Fomento de Exportaciones, establezca algún requisito para que la empresa rinda fianza bancaria o de alguna otra institución financiera que sea aceptada previamente por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social por un determinado período renovable, a fin de responder por las obligaciones laborales pecuniarias a favor de los trabajadores que ocupe. Estas obligaciones deberían ser determinadas por el Inspector General de Trabajo y que no sea necesaria la declaratoria o sentencia judicial previa declarando su existencia, pudiéndose reclamar únicamente ante dicho Ministerio errores en el cálculo aritmético. La institución fiadora cancelaría las obligaciones laborales con la sola presentación de los atestados que le remita el Inspector General de Trabajo.

Esto último es muy importante, a fin de poder contar con un fondo con el cual la Empresa pueda responder por sus obligaciones laborales, para evitar el caso de las "empresas golondrinas" que dejan fuertes pasivos laborales cuando por cualquier motivo, como puede ser la falta de recursos financieros, la falta de clientes para la venta de sus artículos, etc. abandonan el país y como ya han obtenido las utilidades necesarias para poder recuperar lo invertido en su establecimiento, dejan a los trabajadores con varios meses de salario y con sus prestaciones laborales sin cumplir, tal como ha sucedido con algunas empresas que originalmente se establecieron acá en El Salvador y que tenían recintos fiscales, las que operaron bajo el amparo de la primera Ley de Fomento de Exportaciones.

Al ver la otra cara de la moneda, vemos el caso que si se exige una fianza muy fuerte se puede volver desatractivo el programa de Zonas Francas para un empresario, dado que la garantía tiene que aumentar con relación al pasivo laboral, o sea que a medida que transcurren los años su carga es mayor y el pago de la prima de la caución se incrementa, ocasionando con ello un aumento en los costos finales del producto que podría desalentar al empresario para elevar el número de trabajadores y la concesión de beneficios adicionales.

Por lo tanto, debe ser motivo de discusión o de negociación el monto de la fianza a establecerse, la cual debería ser consignada en el texto del Acuerdo mismo de calificación y previa comprobación de que ha sido constituída.

Se dice que debe ser negociado porque depende de la calidad del empresario, de su honorabilidad, de su trayectoria, etc. así como del capital invertido en bienes fijos de la Empresa, lo cual puede hacer variar notablemente la cifra; supongamos que no es lo mismo el traer maquinaria sofisticada de muchos miles de dólares, que simples máquinas de escribir de \$50.00 cada una, las cuales pueden ser abandonadas en cualquier momento, en cambio aquellas respaldarían cualquier caso de irresponsabilidad laboral en que incurra.

En resumen, los trabajadores en las Zonas Francas están protegidos completamente por nuestras leyes laborales y aún más por la exigencia de cumplir el Art. 447 del Código de Comercio, que también debe ser aplicado obligatoriamente ya que muchas empresas no lo cumplen, pero sí debe ser exigido a las que se establezcan en Zonas Francas e ir aumentando el porcentaje en relación con los años para que haya una proporción razonable de garantía entre el monto del pasivo laboral y el número de trabajadores de cada empresa.

BIBLIOGRAFIA

1. "Zonas Francas Industriales como incentivo para promover industrias orientadas a la Exportación".
ID/WG.112/3 UNIDO 28 de octubre de 1971
2. "Zonas Francas Industriales orientadas hacia la Exportación".
ID/WG.185/1 UNIDO 24 de junio de 1974
3. "Estudio sobre la Zona Franca de Exportación de Masan (Corea)".
ID/WG.185/2 UNIDO 24 de junio de 1974
4. "Planeamiento Físico de las Zonas Francas Industriales".
ID/WG.185/3 UNIDO 17 de julio de 1974
5. "Medidas Promocionales para el desarrollo de las Zonas Francas Industriales orientadas hacia la Exportación".
ID/WG.185/4 UNIDO 21 de agosto de 1974
6. "Organización de las Zonas Francas y Puertos Libres orientados hacia la Exportación" (Estudio basado en Shannon, Irlanda; Masan, Corea y Hong Kong).
ID/WG.185/6 UNIDO 27 de agosto de 1974
7. "El crecimiento a largo plazo y la proliferación de las Zonas Francas Industriales en los países en desarrollo".
ID/WG.185/7 UNIDO 30 de septiembre de 1974
8. "Actividades de la Zona Franca Industrial en las Filipinas con enfoque particular sobre la Zona Procesadora de Batan".
ID/WG.185/8 UNIDO 4 de octubre de 1974
9. "Reporte de la Reunión de Expertos en Zonas Francas Industriales - Barranquilla".
ID/WG.185/9 UNIDO 28 de noviembre de 1974
10. "Puertos, Zonas y Depósitos Francos" - Manuel Fuentes Irurozqui
Instituto Salvadoreño de Cultura Hispánica 1972
11. "Conclusiones y Recomendaciones del Primer Simposium Nacional sobre Fomento de Exportaciones" - San Salvador, diciembre 1974
COEXPORT y Banco Central de Reserva de El Salvador
12. "Algunas consideraciones sobre Zonas Francas y Puertos Libres".
SIECA/CE - IX/37 9 de marzo de 1964
13. "Proyecto de Convenio Centroamericano sobre Zonas Francas y Puertos Libres".
SIECA/CE - XIII/55 23 de febrero de 1965

14. "Plan para promover la radicación de industrias norteamericanas de exportación en la Zona Franca de San Bartolo".
Warren Weil Public Relations, New York, EUA
15. "Guía para establecer Zonas Francas Industriales en El Salvador".
Tesis del Lic. Rufino Ernesto Henríquez López, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, agosto de 1975
16. "Las Zonas Francas Comerciales y las facilidades en el exterior".
Departamento de Comercio de EUA, julio de 1970
17. "Zonas Francas Industriales en El Salvador" (Informe Preliminar)
Itzhak Hoffman, Tel Aviv, Israel, abril de 1973
18. "Informe Sintetizado de las actividades del Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior".
ISCE
Abril de 1975
19. "Esquema organizativo propuesto por el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior".
J. Buist Mackenzie
Abril de 1975
20. "Contrato de Arrendamiento de Locales Industriales tipo Standard".
Shannon, Irlanda
21. "Contrato de Arrendamiento de locales industriales tipo standard (en la región de propiedades privadas)".
Shannon, Irlanda
22. "Curso de Entrenamiento para la promoción de Zonas Francas".
Shannon Development Co., Irlanda, diciembre de 1975
23. "Curso de Estudio de las Zonas Francas de Exportación".
Shannon Development Co., Irlanda, mayo de 1975
24. "Legislación de la Compañía de Desarrollo del Aeropuerto Libre de Shannon, Limitada".
25. "El Programa para la pequeña industria en la República de Irlanda".
Oficina de Desarrollo Industrial, Irlanda, octubre de 1975
26. "Proyecto de Zonas Industriales para Exportación en El Salvador, Reportes 1, 3 y 4".
Compañía de Desarrollo del Aeropuerto Libre de Shannon, Irlanda, 1975
27. "Proyecto de Zonas Industriales para Exportación en El Salvador" (Documento Final).
CONAPLAN - INSAFI
Agosto de 1973

