

**LAS ZONAS FRANCAS COMO MEDIADOR ENTRE EL SECTOR Y EL TERRITORIO.
UNA PROPUESTA DE ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
ZONAS FRANCAS.**

MARIA ALEJANDRA GUERRERO HURTADO

Trabajo de grado para optar al título de politóloga

DIRECTOR

Jean-Françoise - JOLLY

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTA D.C.
2012**

Agradezco a Dios por permitirme culminar con éxito mis estudios, a mis padres por apoyarme en todas las etapas de mi vida, por darme la oportunidad de crecer personal y profesionalmente y por acompañarme en todo momento. A mis profesores que dedicaron su tiempo y conocimiento para formar mejores personas, a mi director de tesis por trabajar conmigo en el desarrollo de este gran proyecto. A mis compañeros que estuvieron conmigo durante todos estos años y que fueron parte de esta gran enseñanza. A mi familia que siempre se ha alegrado con mis triunfos y un agradecimiento especial para mi padre, quien me motivo a desarrollar esta idea que representa el eslabón final de mi carrera.

CONTENIDO

INTRODUCCION	1
1 CAPITULO 1	5
1.1 LA POLÍTICA PÚBLICA	5
1.2 LO COGNITIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	6
1.2.1 <i>El referencial</i>	7
1.2.2 <i>El referencial global</i>	9
1.2.3 <i>El referencial sectorial</i>	9
1.3 EL TERRITORIO	12
1.4 LA LÓGICA SECTORIAL – LÓGICA TERRITORIAL. LÓGICA VERTICAL- LÓGICA HORIZONTAL.	13
1.5 LOS MEDIADORES.	14
1.6 LA CONSTRUCCIÓN DE UNA VISIÓN DE DESARROLLO EN COLOMBIA.	15
1.6.1 <i>Concepto de desarrollo.</i>	15
1.6.2 <i>La construcción de una Visión de desarrollo en Colombia, la Globalización y el Desarrollo Endógeno.</i>	16
2 CAPITULO 2	21
2.1 LAS ZONAS FRANCAS COMO POLÍTICA PÚBLICA.	21
2.1.1 <i>Una tipología de la política pública de Zonas Francas.</i>	23
2.1.2 <i>La génesis de la política pública de Zonas Francas. La formulación general, el primer eslabón del esquema de análisis.</i>	24
2.2 EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS. UNA ZONA FRANCA ESPECÍFICA EN UN TERRITORIO ESPECÍFICO. UNA PROPUESTA DE ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ZONAS FRANCAS.	29
2.2.1 <i>El posible escenario de desarrollo de una Zona Franca. El resultado de la conjunción del modelo desarrollo del territorio y de la procedencia del Usuario Operador.</i>	30
2.2.2 <i>El mediador entre el sector y el territorio en el Esquema propuesto para el análisis de la Política Pública de Zonas Francas.</i>	33
2.3 CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO.	36
3 CAPITULO 3	39
3.1 ESTABLECIENDO EL ESCENARIO DE DESARROLLO DE LA ZONA FRANCA.	40
3.2 LA ACCIÓN DE LOS MEDIADORES EN LOS CASOS DE LA GUAJIRA Y URABÁ. EL PLAN MAESTRO Y LOS ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD Y LA TENDENCIA DE LA LÓGICA QUE SE SOBREPONE EN CADA CASO.	44
3.3 CONCLUSIONES FINALES DEL CAPÍTULO.	47
CONCLUSIONES	49
BIBLIOGRAFIA	51
ANEXO 1.	55

ANEXO 2.	62
ANEXO 3.	64
ANEXO 4.	73
ANEXO 5.	77

INTRODUCCION

La dinámica globalizadora que comprende la integración de capitales, de personas, de instituciones, así como la integración comercial y cultural (DNP,2002) caracteriza al mundo de hoy y ha venido generando ciertos desafíos para las diferentes sociedades y Estados, particularmente en los niveles regionales y locales; ésta dinámica no actúa de igual manera en todos los países, pues es dependiente de las particularidades de cada territorio y de su capacidad de reacción o de inserción frente a ésta.

Lo que para unos países se considera como oportunidad, para otros, se considera como desafío. El cambio del entorno global, direccionado cada vez más hacia la globalización, demanda de los países un cambio en las políticas, es decir, una actitud cada vez más acorde con el proceso globalizador. En consecuencia, la capacidad de adaptación al cambio, producto de la globalización, estará ligado al desarrollo económico, político y social propio de cada país o de cada región.

Colombia no está exenta de los cambios del entorno generados por la globalización y, por eso, ha emprendido una serie de políticas que buscan abrir espacio a agentes internacionales y propiciar así la incorporación del país en el escenario internacional.

La política de zonas francas, que ha sido promovida desde el gobierno central por medio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y del Ministerio de Hacienda, se establece como eje fundamental para aumentar los flujos de inversión en el país, al ser aquellas facilitadoras de la importación y de la exportación, y, en general, presentarse como incentivo para el comercio exterior.

Desde su creación a partir de la Ley 105 de 1958 se pueden identificar tres momentos claves en la política de Zonas Francas hasta la aprobación de la ley 1004 de 2005 considerada como el régimen actual de zonas francas: 1) la Ley 105 de 1958 que crea las Zonas Francas como establecimientos públicos nacionales

adscritos al entonces Ministerio de Fomento¹ dirigidas a facilitar y agilizar las importaciones del país. 2) La ley 109 de 1985 que modificó el marco legal que regía las Zonas Francas estableciendo las actividades permitidas y el porcentaje mínimo de ventas a mercados externos, y eliminando las exenciones de impuestos municipales a las que hubiera lugar. 3) La Ley 7ª de 1991 que hizo posible la privatización de las Zonas Francas debido a que, siendo establecimientos públicos, no lograron los resultados que esperaban en cuanto a la generación de divisas y empleos, el crecimiento de las exportaciones y la inversión extranjera (Exposición de motivos PL 141 de 2005, Gaceta del Congreso 636 de 2005).

Si bien según el Congreso Latinoamericano de Zonas Francas, desarrollado en septiembre de 2009 bajo la coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo –MICT-, durante casi 50 años transcurridos (1958-2006) sólo se crearon 11 zonas francas en el territorio colombiano, después de la aprobación de la ley 1004 de 2005 y para el periodo de 2006-2011 se habían aprobado un total de 91 zonas francas (Comisión Intersectorial de Zonas Francas, 2011).

Las diferentes investigaciones realizadas sobre Zonas Francas desarrollan un análisis que tiene que ver con un enfoque de tipo económico en donde prima el análisis financiero, los estudios de organización administrativa y el análisis de la actividad comercial e industrial. Otros estudios de tipo jurídico analizan las regulaciones emprendidas en tema de Zonas Francas y la compatibilidad de la política con los contratos de estabilidad jurídica de la Nación.

La presente investigación es una apuesta de análisis desde un punto de vista politológico que permita establecer cierta conexión entre el aspecto jurídico y económico, en común acuerdo con una perspectiva social que dé cuenta de diferentes efectos (no solo económicos o financieros) de la implementación de la política de Zonas Francas a nivel territorial.

¹ El Ministerio de Fomento existía para la época de la Ley 105 de 1958, creado por el decreto 0464 de 1951 en el cual se suprimen los ministerios de Comercios e Industrias y Minas y Petróleos.

De acuerdo con las finalidades de las Zonas Francas que según el artículo II de la ley 1004 de 2005 son las siguientes:

“Ser instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital, II) ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezca, III) desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia, y buenas prácticas empresariales, IV) promover la generación de economías de escala, V) simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta”.

Se encuentra que además de la presencia de un aspecto de tipo sectorial (sector comercio) que establece los límites de la política misma, existe también un componente de tipo territorial que es fuertemente evidenciado en las dos primeras finalidades del régimen actual de Zonas Francas.

La presencia de este componente territorial motivó a la investigadora a plantearse la hipótesis de que tratar la política de Zonas Francas bajo una relación estricta con el sector *“comercio”* implica apartar del análisis aspectos importantes como el territorio y los efectos que sobre las regiones tiene la implementación de las políticas, en este caso la política de Zonas Francas.

En consecuencia el objetivo general del presente trabajo es proponer un esquema de análisis para la política pública de Zonas Francas, desde un punto de vista politológico, que permita establecer las implicaciones de lo sectorial en conjunto con el aspecto territorial en la etapa de formulación y en un primer momento de la implementación de la política.

Para conseguir el objetivo general se plantearon los siguientes objetivos:

I. Analizar los principales conceptos del enfoque cognitivo de análisis de las políticas públicas, los conceptos de territorio y de desarrollo a fin de construir un

sustento teórico para el esquema de análisis propuesto para la política pública de Zonas Francas.

II. Construir un esquema de análisis para la política pública de Zonas Francas con base en elementos del análisis cognitivo de las políticas públicas.

III. Ilustrar este esquema con los casos de La Guajira y de Urabá analizando la etapa de formulación y primer momento de la etapa de implementación de las Zonas Francas.

La investigación se realizará como un estudio de tipo exploratorio en cuanto su objeto de estudio (las Zonas Francas) ha sido poco estudiado por la Ciencia Política. Las herramientas metodológicas desarrolladas en la investigación comprenden una revisión bibliográfica del enfoque cognitivo de las políticas públicas y de los documentos institucionales de la política pública de Zonas Francas (ley 1004 de 2005 y sus decretos reglamentarios) así como información proveniente de foros y congresos relacionados con la política de Zonas Francas, e informes empresariales que permitan la construcción de la base teórica para desarrollar el esquema de análisis propuesto.

Posteriormente al análisis bibliográfico y a la construcción del esquema de análisis para la política pública de Zonas Francas, se realizará un análisis comparativo de las Zonas Francas del Urabá y de la Guajira, con el fin de explicar las diferencias entre los contenidos y los procesos (Hassenteufel, 2009) de las etapas de formulación y de la implementación de la política de Zonas Francas.

Siguiendo esta lógica el primer capítulo corresponde al análisis de los conceptos que serán la base teórica del esquema propuesto para el análisis de la política pública de Zonas Francas; el segundo capítulo corresponde a la presentación del esquema; el tercer capítulo comprende las ilustraciones de los dos casos (La Guajira y Urabá) a la luz del esquema propuesto en el capítulo anterior; y finalmente, se encuentran las conclusiones a las que llega la investigadora.

1 CAPITULO 1

CONSTRUCCIÓN DE LA BASE TEORICA DEL ESQUEMA PROPUESTO PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ZONAS FRANCAS

Este capítulo corresponde a la aclaración de los conceptos básicos que forman en conjunto el sustento teórico del esquema que se propondrá para analizar la política pública de Zonas Francas. En primer lugar, se abordará lo que para esta investigación se entenderá como política pública haciendo la aclaración de que la presente investigación está centrada en la etapa de formulación y en el primer momento de la implementación de la política pública de Zonas Francas y no pretende en ningún momento realizar un proceso evaluativo de la política.

La segunda parte de este capítulo se centrará en la explicación teórica del enfoque cognitivo del análisis de las políticas públicas, pues es la herramienta principal del análisis que se pretende utilizar en la presente investigación. Dentro de la presentación del enfoque cognitivo del análisis de las políticas públicas se tendrán en cuenta los conceptos de referencial, de referencial global, del sector y del territorio.

Finalmente, como consecuencia del enfoque territorial que se pretende en la investigación, la parte final del presente capítulo corresponde al análisis del concepto de desarrollo y de la visión de desarrollo para Colombia teniendo en cuenta los desafíos y las oportunidades consecuencia del proceso globalizador del mundo actual y el desarrollo endógeno característica de algunas regiones del país.

1.1 La política pública

Para entender el significado de una política pública hay que identificar entre tres acepciones que según Roth se encuentran cobijadas dentro del término de *política*. La primera de ellas hace referencia al gobierno de las sociedades, *politiy*; la segunda entiende la política como la organización y la lucha por el poder,

politics; y finalmente, la que interesa a la presente investigación, comprende a la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* (Roth, 2007, P.25-26).

Una política pública será entendida entonces siguiendo a Roth como un conjunto de objetivos colectivos que son necesarios o deseables y que son tratados por medios y acciones de una institución gubernamental (Roth, 2007). Siguiendo a Muller y Surel citados por Roth (2007,P. 26) la política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos, coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”.

De manera general argumenta Muller (2010) que las políticas públicas son el marco a través del cual las sociedades definen el alcance de los problemas que se presentan. En otros términos las políticas públicas son entonces el lugar en donde se definen las relaciones de las sociedades con el mundo y con ellas mismas.

1.2 Lo cognitivo de las políticas públicas.

El análisis cognitivo de las políticas públicas permite entender la forma en la que la sociedad construye su relación con el mundo al ser analizadas como las representaciones que tiene una sociedad para entender y actuar sobre la realidad como ella la percibe (Muller 2010). La presente investigación estará fundamentada en el análisis cognitivo para el análisis de la política de Zonas Francas haciendo énfasis en la importancia de las ideas, el conocimiento, las representaciones y las creencias sociales.

Este enfoque de análisis de políticas públicas que hace énfasis en el aspecto cognitivo de la acción pública ha sido desarrollado por autores que tienen en cuenta el papel de las ideas en el estudio de las políticas públicas (Muller, 2010).

En un primero momento, Peter Hall utilizó la noción de paradigma como:

“marco de ideas y de estándares que sirve para especificar, no solamente los objetivos de la política y el tipo de instrumentos que pueden ser utilizados para lograrlas, sino también la naturaleza de la misma de los problemas que ellos (los decisores) supuestamente están obligados a tratar” (Surel, 2009 P. 188).

A partir de la noción de paradigma, Hall designaba la concepción global que lograba motivar a los promotores de la política (Roth,2007).

Por su parte, y siguiendo una misma perspectiva, Paul A. Sabatier proponía la noción de *Advocacy Coalition Framework* como:

“el conjunto de actores de una política pública, considerados como compartiendo algunas creencias que constituyen así una visión del mundo organizada a través de tres niveles: un núcleo central (deep core), formado por creencias generales no ligadas a una política específica..., unas creencias ligadas a una política específica (policy core) y unos aspectos secundarios que corresponde a cuestiones más técnicas” (Muller, 2010, P, 114).

Lo fundamental en el enfoque cognitivo de evaluación de políticas públicas es la concepción de que las ideas cuentan, así, la formulación y la implementación de una política pública será el resultado de la interpretación que los actores involucrados en ésta tengan del mundo, conformándose así una construcción social.

1.2.1 El referencial

El concepto de referencial es propuesto por Jobert y Muller para designar los diferentes marcos de interpretación del mundo que tienen los actores de una política pública (Muller, 2010).

Siguiendo la misma perspectiva, Muller (2010) argumenta que una política pública es la construcción de una representación sobre la realidad en la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esa representación o imagen, como la llama Muller, es que los actores tienen la percepción del problema y buscan emprender

acciones para su solución. El conjunto de las imágenes será el referencial de la política pública, “corresponde esencialmente a una visión que se tiene del puesto y del papel del sector considerado en la sociedad” (Muller, 2010 P.116).

El referencial comprende cuatro niveles de percepción que aunque diferenciados tienen fuertes relaciones entre sí:

- I. Los *valores* son las representaciones más fundamentales, son aquellos bajo los cuales se establece que se considera que está bien y que está mal, aquello que es deseable o que es de preferencia dejado de lado.
- II. Las *normas* se consideran como los principios de acción, en este nivel la percepción se hace entre la diferencia de lo que se percibe de la realidad y lo que se desea de la realidad.
- III. Los *algoritmos* son concebidos por Muller (2010) como las relaciones causales que expresan una teoría de la acción. El autor establece que los algoritmos se dan en una relación de si (x) entonces (y).
- IV. Es a partir de las *imágenes* que se hacen implícitos los valores, la normas y los algoritmos; se entienden como aquello que le da un significado inmediato a las acciones que se emprenden, en palabras de Muller (2010) “a lo que se hace”.

A partir de estos niveles de percepción se entenderá lo real y se definirán las acciones a emprender. Bien argumenta Muller (2010, P.117) que “la elaboración del referencial de una política pública corresponde a un doble mecanismo: una operación de *decodificación de lo real*, con el fin de disminuir el carácter opaco del mundo y una operación de *recodificación de lo real* para definir un programa de acción política”.

Comprendida la noción de referencial según Muller (2010) como una representación del puesto y del papel de un sector en un contexto dado, y establecidos los niveles de articulación del mismo, puede descomponerse el referencial en tres niveles: el *referencial global*, el *referencial sectorial* y los *operadores de transacción* quienes definen la relación global-sectorial.

1.2.2 El referencial global

Para Muller (2010, P. 118) el referencial global es la representación general a partir de la cual se organizaran las representaciones sectoriales y es el conjunto de valores que constituyen las creencias básicas y las normas de una sociedad; con base en estas creencias y normas serán escogidas las conductas a seguir por la sociedad. Por lo tanto, “define la representación que una sociedad hace de su relación con el mundo en un momento dado”.

Muller (2010) argumenta que el referencial global es un consenso que delimita el campo en el cual se van a organizar los conflictos que se presentan en la sociedad. Se entiende además como un sistema jerarquizado, lo que genera que, en un momento dado, dependiendo del contexto, unas políticas prevalezcan sobre otras.

Las sociedades actuales parecen marchar bajo un paradigma, un marco de ideas y estándares que favorecen el proceso globalizador. Por un lado se pueden encontrar actores que participan en la construcción cognitiva global como las redes de empresas y entidades financieras, instituciones internacionales, redes de la sociedad civil, entre otras que poco comprenden de un estatuto estatal por su carácter internacional, y, del otro lado, se encuentran los Estados, que ahora deben asumir el nuevo paradigma en “un marco territorial cada vez más cuestionado” (Muller, 2010, P. 122).

1.2.3 El referencial sectorial

El referencial sectorial es la representación de un sector, de una disciplina o profesión; permite delimitar las fronteras del sector, su configuración y su lugar en la sociedad (Muller, 2009); al igual que el referencial global, el sectorial es una construcción social, razón por la cual es objeto de conflicto permanente en relación con la controversias sobre la inscripción en la agenda política (Muller 2009).

Siguiendo los planteamientos de Muller (2009) es posible afirmar que si bien en una sociedad pueden coexistir varias formas o concepciones de los límites del sector, la más dominante será aquella que esté en conformidad con la jerarquía global de las normas que se tienen en el referencial global.

1.2.3.1 El sector

Según Muller (2009) el proceso de sectorialización se puede definir como un proceso en el cual las políticas tienden a fraccionar lo real, aquellas pueden darse alrededor de un problema, de un grupo social o de ambos. Una cuestión importante es la relación global-sectorial, pues a partir de ella es posible analizar las posibles restricciones que desde el referencial global se ejerce sobre los actores de las políticas públicas sectoriales, en cuanto a marcos cognitivos y normativos se refiere (Muller,2009).

La definición “técnica” de sector planteada por Muller entiende al sector como:

“una estructura vertical de papeles sociales (por lo general profesionales) que fijan sus reglas de funcionamiento, de elaboración de normas y de valores específicos, de selección de élites y de fijación de fronteras, aparece como la visión de estos sistemas de acción desde el punto de vista de la acción pública” (Muller, 2009, P. 404).

Siguiendo los planteamientos de Muller (2009) se da una relación circular entre la política pública y el sector. Esta relación establece que en un primer momento el sector, que está constituido por un “dato”, determina los límites de la política pública; de igual manera, la política pública contribuye a “formatear” las fronteras mismas del sector. Las fronteras que definen al sector son las que dan sentido a los actores que participan en la formulación y en la implementación de una política, y siguiendo la relación entre sector y política pública, esta formulación y esta implementación pueden llegar a restablecer o reestructurar las fronteras del sector.

Al hablar de una relación con la política pública es necesario aclarar los tres componentes del sector que según Muller (2009) son los que identifican las modalidades en las que se da la relación entre la política y el medio social involucrado:

- I. *Conjunto de actores que expresan intereses específicos:* en esta modalidad se pueden encontrar los grupos sociales identificados y representados por grupos internos o externos.
- II. *Dimensión institucional:* esta dimensión hace referencia a la división administrativa del trabajo. Al interior de esta modalidad se entiende la creación de organizaciones especializadas que dan consistencia a las relaciones entre los diferentes actores del sector, fijando las configuraciones de poder.
- III. *Dimensión cognitiva:* hace referencia a la forma de diagnóstico, de algoritmos, valores y normas que adoptan los actores del sector para darle sentido a la acción política.

Aunque se reconoce que existen grupos que poseen unas fronteras bien establecidas, delimitando el campo de acción, también se reconoce la existencia de situaciones en las cuales la política pública no logra encajar dentro de un sector en particular y por consiguiente no es identificable entonces por un grupo preciso (Muller, 2009).

De igual manera, la relación entre la política y el medio social involucrado lleva a pensar en el territorio en el cual se implementa la política, lo anterior debido a la limitación de un enfoque netamente sectorializado que, argumenta Muller (2010), no se encuentra en sintonía con la diversidad de situaciones y la manera diferenciada en que estas pueden afectar los territorios.

1.3 El territorio

Un legado de análisis de políticas públicas ha sido dejado desde el continente Europeo y especialmente desde Francia. Para 1970, los trabajos sobre planificación regional y la departamentalización del sistema político en Francia presentaban la evidencia de la imposición simbólica del territorio en la dimensión nacional y administrativa (Faure, 2009).

Según Faure (2009) el concepto de territorio ha pasado por una serie de transformaciones.

La primera, ocurre en los años 1980-1990 en donde los estudios sobre territorio se realizaban sobre la acción gubernamental y las entidades locales eran consideradas como territoriales, estas entidades adquirirían un estatus de espacio de experimentación y de integración de las prioridades de acción de grandes grupos y organizaciones especializadas.

Una segunda transformación que es mucho más reciente, argumenta Faure (2009), establece el aumento de la responsabilidad de las entidades locales, parafraseando a Patrice Duran, Faure argumenta que éste cambio evoca los principios de la territorialidad que guían la acción pública en espacios de gestión políticamente estables.

Los planteamientos de Jacques Caillosse, retomados por Faure (2009, P.419), establecen un concepto base para el territorio entendiéndolo como el escenario en el cual se expresan los roles sociales y donde se impone la combinación de *formas*, es decir, comunas, circunscripciones, etc. y *recursos*, es decir, administraciones, competencias, etc.. Siguiendo los planteamientos de Jean-claude Thoenig, citado por Faure (2009), el territorio se convierte en el lugar en el cual se definen los problemas.

Al hablar de la acción pública en un territorio Jolly (2007) citando a Muller plantea que la territorialidad de una política pública refiere una situación en la cual la

lógica dominante es una lógica territorial *horizontal*, que se diferencia de la lógica sectorial en cuanto esta es de carácter vertical.

1.4 La lógica sectorial – lógica territorial. Lógica vertical- Lógica horizontal.

Al establecer una diferencia entre las lógicas sectoriales y las lógicas territoriales, Jolly (2007) plantea que a cada una de estas lógicas de regulación de políticas públicas le corresponde una manera de gobernar el territorio.

Siguiendo esa perspectiva el autor cita a Le Galès para establecer que la lógica de la horizontalidad que se identifica por la multiplicidad de actores es característica de la *gobernancia de los territorios*. Por su parte, la lógica de la verticalidad se caracteriza por la existencia de una relación de arriba hacia abajo a partir de la cual se da el *gobierno del territorio*. Según Stren citado por Jolly (2010, P.104) gobernar un territorio está asociado con “una descripción formal de poderes y responsabilidades de las autoridades”, por su parte Le Galès citado por Jolly afirma que la noción de gobierno del territorio sugiere la idea de “uniformización, racionalidad y estandarización, (...) conducta, pilotaje, dirección con la primacía acordada al Estado soberano”, finalmente, al hablar de lógica vertical Muller y Surel citados por Jolly (2010, P.104) afirman que ésta “trata de un modo de gobierno” en la cual la puesta en coherencia de la acción pública (...) pasa por la acción de una élite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada”.

Para Jolly (2007, P.296), una de las conclusiones principales de su estudio es que la gobernabilidad en Colombia se da como un proceso de hibridación, es decir, las políticas públicas son el resultado de un proceso de hibridación, o cómo lo denomina textualmente el autor son “hijas del matrimonio indisoluble de la sectorialidad y la territorialidad, de la “secterritorialidad” que combina en proporción variable *lógica sectorial* (o *sectorialidad*, que implica centralización) y *lógica territorial* (o *territorialidad*, que implica descentralización)”.

Es así como se posibilita la identificación del grado de sectorialidad y de territorialidad de una política pública, de acuerdo a las situaciones del contexto dado; siguiendo con los argumentos del profesor Jolly (2007) clasificar las políticas públicas de acuerdo a su grado de territorialidad y sectorialidad es clasificarlas según la importancia de sus lógicas de regulación.

1.5 Los mediadores.

Como bien lo menciona Jolly (2007) las políticas públicas, en ocasiones, son el resultado de un proceso de hibridación entre la lógica sectorial y la lógica territorial. La articulación entre estas dos lógicas puede estar precedida por la acción de lo que Muller (2009) llama "*los mediadores*".

Bajo la concepción Mulleriana, los mediadores cumplen la función de puente conector entre el espacio global y el espacio sectorial (Muller 2009). Según Muller (2009, P. 124) "lo que caracteriza a los *mediadores* tales como se busca definirlos aquí en su capacidad para establecer un puente entre dos espacios de acción y de producción de sentido específicos: lo global y lo sectorial. (...) son, entonces, los agentes que van a encarnar la relación compleja entre las restricciones de lo global y la autonomía de lo sectorial. Por ello, *son los mediadores del cambio.*"

Las acciones emprendidas por los mediadores ocasionan nuevas adaptaciones de los referenciales, en tanto su operación radica en decodificar la relación global/sectorial en un primer momento, y luego en la recodificación de esta relación en términos de acción pública (Muller,1997). En palabras de Muller (1997,P.157-158) " el papel de los mediadores consiste en inventar los términos en los cuales piensa y actúa la sociedad sobre ella misma. A través de esta acción de producción de referentes, lo que construyen los mediadores es la imagen que la sociedad se da de ella misma y con la cual, la misma sociedad, va a realizar los procesos de regulación de su sectorialidad".

Los mediadores son aquellos agentes que producen los algoritmos del referencial, es decir, la relación causal de una acción *Si "x"... entonces... "y"* que estructuran

la política pública (Muller, 1997). En este sentido los mediadores serán para la presente investigación un eslabón fundamental que permitirá la articulación del referencial global con el referencial sectorial, pero también mediará la relación entre la lógica sectorial y la lógica territorial de la política pública de Zonas Francas.

1.6 La construcción de una visión de desarrollo en Colombia.

Como se mencionó en la introducción del presente capítulo, el interés por el aspecto territorial que acompaña la investigación lleva al análisis del concepto de desarrollo y de la construcción de una visión de desarrollo para Colombia en el escenario globalizador que caracteriza las sociedades actuales.

1.6.1 Concepto de desarrollo.

Para Vázquez (2005) el concepto de desarrollo no es estático, evoluciona y se transforma conforme la sociedad misma lo hace, poniéndose en sintonía con las situaciones contemporáneas.

Siguiendo los planteamientos de Vázquez (2005), en el último cuarto del siglo XX hay una nueva fase en el proceso de formación y de integración de los mercados, acompañados de la incorporación de nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones. El autor argumenta que en el centro de la reflexión teórica sigue estando el aumento de la productividad y los mecanismos que favorecen procesos de crecimiento y cambio estructural de las economías, propone además, que “en las economías actuales del desarrollo económico, la acumulación de capital y la innovación tienen un papel central en la explicación de los procesos de desarrollo” (Vázquez, 2005, P.23).

La conceptualización de desarrollo, que tiene su base teórica en autores como Arrow, Kuznets, Lewis y Solow, se refiere entonces a un proceso de crecimiento y una estructura que busca satisfacer las necesidades y demandas de la población, mejorar el nivel de vida aumentando el empleo y la disminución de la pobreza

(Vázquez, 2005). Para Vázquez Los países deberán emplear estrategias que ayuden a mejorar el bienestar económico, social y cultural de sus habitantes, por medio de la estimulación de la competitividad económica y de las empresas en los mercados internacionales.

Uno de los puntos fundamentales que plantea Vázquez (2005, P.24) como explicación actual del desarrollo emana la interacción de fuerzas que generen efectos multiplicadores de la inversión, es decir, mecanismos ocultos en lo que él llama la *caja negra del desarrollo* que “transforman los impulsos de inversión en crecimiento sostenido de la renta y el empleo, y dan lugar a economías en el sistema productivo y a rendimientos crecientes de los factores de producción”.

1.6.2 La construcción de una Visión de desarrollo en Colombia, la Globalización y el Desarrollo Endógeno.

La literatura sobre la globalización y el desarrollo endógeno permite crear una visión de desarrollo, para el caso colombiano, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en su Documento Para el Desarrollo No. 57 expone “Las bases conceptuales y analíticas para la construcción de una visión de desarrollo” (DNP, 2002).

Construir una visión de desarrollo es una tarea que requiere de grandes esfuerzos y de la participación activa de actores políticos, sociales e institucionales. La visión de desarrollo propuesta desde el Departamento Nacional de Planeación es consciente de que el contexto de desarrollo debe estar influenciado por ámbitos externos e internos, y por la forma como éstos se interrelacionen. Por un lado, es claro que el proceso globalizador al cual se ven enfrentados la mayoría de los países brinda ciertas oportunidades y amenazas provenientes del entorno global, y por otro lado, que las condiciones internas de los territorios definen la manera en que estos pueden actuar e integrarse con el contexto global.

Para el DNP adoptar una visión de desarrollo para Colombia implica tener en cuenta dos aspectos fundamentales: a) la necesidad de adecuarse a un sistema cada vez más globalizado que demanda un aumento en la competitividad económica, es decir, aprovechar las oportunidades teniendo en cuenta las amenazas del entorno global; b) el desarrollo endógeno.

1.6.2.1 La globalización.

La globalización puede ser definida como “un proceso multidimensional que se caracteriza por el aumento de los flujos económicos y financieros a nivel internacional, pero también por el intercambio cultural, político e institucional” (Vázquez, 2005, P.1). se trata entonces siguiendo los planteamientos del DNP de un escenario cada vez más amplio, en donde se presentan integración de capitales, personas, instituciones, integración comercial y cultural que brinda la oportunidad de que se manifiesten una diversidad de caminos para el crecimiento debido a las diferencias que se presentan entre los diferentes países, regiones y ciudades en cuanto a recursos físicos, humanos, culturales que pueden impulsar el crecimiento de la economía y del bienestar.

Según Vázquez (2005) en los años ochenta se produce un cambio en el escenario económico y político internacional, un proceso de integración que se acelera de forma progresiva, que plantea la necesidad de desarrollar nuevos enfoques y nuevas formas de actuar que estén en sintonía con la nueva realidad y que sean capaces de dar respuesta a los problemas de desarrollo de cada territorio.

Un punto importante, según Vázquez (2005,P.6), que cabe resaltar a la hora de hablar del proceso de globalización es que éste no tiene los mismos resultados en todos los territorios, por el contrario

“Cada territorio tiene un conjunto de recursos materiales, humanos, institucionales y culturales que constituyen su potencial de desarrollo; y que se expresa a través de la estructura productiva, el mercado de trabajo, la capacidad empresarial y el

conocimiento tecnológico, las infraestructuras de soporte y acogida, el sistema institucional y político, y su patrimonio histórico y cultural. Sobre estas bases cada economía articula sus procesos de crecimiento y cambio estructural y, como consecuencia de la interacción de las empresas y los demás actores económicos en los mercados, se obtienen resultados muy diferentes que dan lugar a una gran variedad de situaciones, proyectos y procesos económicos sociales y políticos”.

Siguiendo a Vázquez, de acuerdo con las diferencias que pueden presentar los distintos territorios se pueden identificar una serie de modelos de desarrollo, los cuales presentan vías de crecimiento diferentes, entre los cuales el autor destaca:

- a) Sistemas productivos locales que están conformados por empresas que están vinculadas entre sí y en donde las actividades productivas están integradas a la cadena de producción de la ciudad o región en donde se encuentran localizadas.
- b) Sistemas productivos locales en donde sus empresas realizan actividades vinculadas con cadenas de producción de otras ciudades y regiones, debido a que alguna de las fases de la cadena de producción se debe realizar fuera del territorio en el cual la empresa se localiza.
- c) Sistemas productivos locales formados alrededor de grandes empresas que realizan la totalidad de las funciones, o por lo menos las más importantes, en el lugar en el cual se localizan. Sus actividades están integradas en la cadena de producción local. “La empresa o las empresas líderes compran a proveedores locales y externos y venden, sobre todo, a mercados externos”.
- d) Sistemas productivos locales que se encuentran articulados alrededor de empresas que no forman parte de las cadenas de producción locales, pues carecen de vinculaciones locales significativas. El territorio se utiliza como un enclave, en donde las empresas pueden realizar la producción y mantienen un sistema de relaciones económicas y sociales.

La globalización abre el espacio para la integración de diferentes economías y países. Las diferencias presentes en cuanto a temas de potencialidad y capacidades de los territorios estimulan cada vez más a los actores económicos para tomar decisiones que valoren dichas potencialidades y que hagan competentes a las regiones y países con el fin de mejorar su posicionamiento en el mercado y en consecuencia aumenten los niveles de desarrollo y de bienestar de la población.

1.6.2.2 El desarrollo endógeno.

Desde el punto de vista del desarrollo endógeno, el desarrollo es considerado como un proceso territorial, según los planteamientos de Giorgio Fuà citado por Vázquez (2005,P. 26):

“la capacidad de desarrollo de una economía depende, sin duda, de las fuentes inmediatas de crecimiento como son la dimensión de la población activa, el número de horas trabajadas y la disponibilidad de bienes de equipo y de capital social. Pero, lo realmente decisivo para el desarrollo sostenible y duradero son los factores... estructurales, como son la capacidad empresarial y la organizativa, la cualificación e instrucción de la población, los recursos medioambientales y el funcionamiento de instituciones.”

Según los planteamientos de Giorgio Fuà no sólo se debe disponer, para promover el desarrollo, de recursos naturales y de capital humano, se necesita también una capacidad empresarial y un modelo político e institucional. Se tiene en cuenta entonces las condiciones de los territorios, pero siguiendo con los postulados de Schumpeter, se demuestra la necesidad de contar con un agente empresarial que junto al sistema financiero promuevan también el proceso del crecimiento.

El desarrollo endógeno permite establecer una conexión entre los agentes empresariales y el territorio en el cual éstos se encuentran. Las empresas no son

consideradas como entidades aisladas sino que se consideran como parte de sistemas productivos integrados en la sociedad local.

En suma, el reto que se tiene frente a la globalización es comprenderla, reconocer y aprovechar sus oportunidades al mismo tiempo que se debe reconocer y hacer frente a sus amenazas. Comprender el fenómeno de la globalización implica además analizar las debilidades y fortalezas propias del territorio, a fin de reconocer y promover aquellos que cuentan con potencialidades y con facilidades de inserción al mundo global, generar estrategias que permitan potenciar a los territorios rezagados a los cuales les representa mayor dificultad hacer frente a la dinámica globalizadora.

2 Capítulo 2

ESQUEMA DE ANALISIS PARA LA POLITICA PÚBLICA DE ZONAS FRANCAS

A partir de las herramientas teóricas identificadas en el capítulo anterior, el objetivo del presente capítulo es establecer un esquema de análisis para la política pública de Zonas Francas.

Para cumplir el objetivo, el capítulo comprende dos secciones. En la primera, que tiene que ver con la etapa de formulación, se argumenta el por qué se entiende a la política de Zonas Francas como una política pública, identificando los actores y los mediadores que se encuentran inmersos en su formulación; la segunda sección, corresponde al planteamiento del esquema de análisis para la política pública de Zonas Francas que parte de los modelos de desarrollo propuestos por Vázquez (2005) y que tiene como base el modelo cognitivo de las políticas públicas.

2.1 Las Zonas Francas como política pública.

Retomando los supuestos de Roth (2007) que entiende una política pública como un conjunto de objetivos colectivos deseables tratados por medios y acciones de una institución gubernamental, y siguiendo al mismo tiempo los supuestos de Muller y Surel citados por Roth (2007) quienes ven la política pública como el proceso mediante el cual se elaboran e implementan programas de acción pública, es posible entender el régimen de Zonas Francas como una política pública argumentando que, debido a la globalización, dinámica que se presenta aproximadamente desde los años 80 (Vázquez, 2005), e implica la integración de capitales, personas, instituciones así como la integración comercial y cultural (DNP, 2002), los países se enfrentan a un nuevo escenario que les representa amenazas y oportunidades. Es menester de éstos (los

países) propender por la adaptación al nuevo escenario con el fin de hacer frente a las amenazas y maximizar la posibilidad de aprovechar las oportunidades.

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley que pretendía modificar el régimen aduanero y de Zonas Francas se argumentó que Colombia presentaba una serie de condiciones que dificultaban su competitividad con países de la región por la inversión extranjera, quienes a consecuencia de su moderna estructura de recepción de inversión extranjera y fuertes legislaciones en zonas francas lograban incrementar y originar nuevas fuentes de empleo y oportunidades en sus países (Exposición de motivos PL 141 de 2005, Gaceta del Congreso 636 de 2005). De igual manera, de no adoptar nuevos instrumentos en materia comercial, el país, se encontraría en contravía con los acuerdos que previamente había establecido con organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta situación impulsó la acción del Gobierno central por medio del Ministro de Comercio, Industria y Turismo –MCIT- y el Ministro de Hacienda y Crédito Público quienes mediante el Proyecto de Ley 141 de 2005 (Cámara) y 170 de 2005 (Senado) promovían la modificación de un régimen especial de Zonas Francas para estimular la inversión. Este argumento es la primera razón por la cual se puede entender el régimen de Zonas Francas como política pública pues expresa la necesidad de la acción gubernamental para conseguir un fin.

Un segundo argumento afirma que el régimen actual de Zonas Francas, contenido en la Ley 1004 de 2005, es lúcido en aclarar como objetivos la creación del empleo, la promoción de la competencia de las regiones en las que se establezcan zonas francas, en constituir dichas regiones como polos de desarrollo, generar economías de escala, y en la necesidad de incentivar la atracción de la inversión extranjera; siguiendo a Roth (2007) la sumatoria de estos fines, contenidos en el capítulo I artículo 2 de la Ley, constituyen el conjunto de objetivos colectivos deseables que expresa la política pública de Zonas Francas.

Finalmente, el tercer argumento por el cual se puede entender la política de Zonas Francas como política pública es que este régimen puede ser visto como un programa de acción pública en cuanto establece los objetivos, lineamientos básicos y resultados esperados de la creación de zonas francas en territorio colombiano.

Los tres argumentos anteriormente mencionados son la base que lleva a pensar y a tratar el actual régimen de Zonas Francas como una política pública, en su característica híbrida, que comprende una lógica sectorial y a su vez una lógica territorial. La tipología híbrida de la política de Zonas Francas se aborda a continuación.

2.1.1 Una tipología de la política pública de Zonas Francas.

En la sección anterior se mencionó la característica híbrida que presenta la política pública de Zonas Francas. Conforme lo expresa Jolly (2010), conceptualizar una política pública como una política híbrida implica admitir que ésta asume una doble lógica; una lógica sectorial y una lógica territorial.

La lógica sectorial *vertical*, en donde según Muller (1997, P.142) el Estado busca regular la reproducción de una entidad abstracta que esta constituida por un campo de actividad que se encuentra delimitado de forma vertical, y en donde según Muller y Surel citados por Jolly (2010) la acción pública pasa por la acción de la elite político- administrativa; y una lógica territorial en cuanto la intervención se realiza “dentro del marco de una circunscripción dada (región, departamento...) o dentro de una zona con estatus particular (Muller, 2007, P. 142) y que siguiendo los planteamientos de Jolly (2010) se caracteriza por la multiplicidad de actores que intervienen bien sea en la formulación o en la implementación de una política pública.

Analizar una política pública híbrida implica según Jolly (2010) identificar el grado de sectorialidad y de territorialidad que ésta presente, clasificándolas según su grado de territorialidad y de sectorialidad, o, en otras palabras, clasificarlas

según sus lógicas de regulación. El autor es claro en argumentar que “cada política pública escogida... se considerará como el ejemplo de una combinación diferente entre sectorialidad y territorialidad” (Jolly, 2010, P.117).

La política pública de Zonas Francas se presenta como política híbrida que combina una lógica sectorial-vertical con una lógica territorial-horizontal. Una lógica sectorial que expresa que el fortalecimiento del régimen de Zonas Francas debe ser un instrumento para incentivar la inversión extranjera y ,de ésta manera, incrementar y generar nuevas fuentes de empleo, promover las economías de escala e incrementar la competitividad de las regiones; y, una lógica territorial en cuanto interviene dentro del marco de una circunscripción dada y busca involucrar diferentes actores que pertenecen al territorio por medio de la creación de empleos, las oportunidades de entrenamiento de la mano de obra domestica, el encadenamiento con la economía doméstica y por medio de las relaciones entre las empresas locales y la Zona Franca.

Dependiendo del contexto en el cual se establezca la Zona Franca, y como se verá más adelante, la política pública de Zonas Francas tenderá a adoptar una lógica de regulación que favorezca en mayor medida al sector o que, por el contrario, tienda más a lo territorial.

2.1.2 La génesis de la política pública de Zonas Francas. La formulación general, el primer eslabón del esquema de análisis.

La base para la construcción del esquema de análisis para la política pública de Zonas Francas es su etapa de formulación. La etapa de formulación comprende la motivaciones, lógicas y acciones que se emprendieron para presentar el Proyecto de Ley 141 de 2005 (Cámara) y 170 de 2005 (Senado) y su posterior aprobación convertida en Ley de la República 1004/05 (ver Anexo 1), lo que permitirá establecer el análisis cognitivo de la política pública, es decir, entender la forma en la cual la sociedad construye su relación con el mundo y decide

actuar sobre ésta (Muller, 2010), que como se mencionó con anterioridad, es el que estructura el modelo en sí mismo.

El Proyecto de Ley que pretendía establecer un nuevo régimen de Zonas Francas en Colombia parte, como lo hace una política pública, de una situación que es percibida como problema. En la exposición de motivos del Proyecto de Ley los representantes ponentes argumentan la necesidad existente de dotar al país de una serie de instrumentos de promoción empresarial que cumplan principalmente con dos objetivos: por un lado, permitir la competencia por la atracción de la inversión extranjera con los demás países de la región; y por otro lado, cumplir con los compromisos internacionales que tiene Colombia frente a la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Exposición de motivos PL 141 de 2005, Gaceta del Congreso 636 de 2005).

Los objetivos base del proyecto de ley son evidencia de la necesidad de adaptación del país a un escenario que comprende procesos de integración cada vez más acelerados y que nace en los años ochenta como producto de un cambio en el escenario político internacional, la globalización como bien lo indica Vázquez (2005), plantea la necesidad de desarrollar nuevas formas de actuar que estén en sintonía con ésta nueva realidad y que puedan dar respuesta a los nuevos problemas (Vázquez, 2005).

La actual ley 1004 de 2005 “por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones” aprobada por el Congreso es el resultado de la negociación de una serie de actores que buscan aprovechar los beneficios producto de la globalización dotando al país de instrumentos de promoción empresarial que permitan aumentar su competitividad y que traerá consigo, además del cumplimiento de acuerdos internacionales (específicamente con la OMC), la posibilidad de competir con los demás países por la inversión extranjera. Así, argumentan los actores, Colombia podría llegar a tener beneficios similares a los obtenidos en países de Centro América y el Caribe

(que han logrado incrementar nuevas fuentes de empleo y oportunidades), el incremento en las oportunidades de empleo, el entrenamiento de la mano de obra doméstica, generación de divisas, el encadenamiento con la economía doméstica, la posibilidad de mostrar que el país tiene una economía abierta e insertada al mundo global, entre otras (Exposición de motivos PL 141 de 2005, Gaceta del Congreso 636 de 2005).

El cuadro 1 expresa las lógicas adoptadas por los diferentes actores, que como representantes de un sector de la sociedad propiciaron el escenario para la aprobación de la Ley 1004 de 2005. Las lógicas y argumentos presentados por los actores son los que dan sentido al nuevo régimen de Zonas Francas como acción política, lo que Muller (2009) denomina “la dimensión cognitiva del sector”.

El análisis cognitivo de las políticas públicas propuesto por Muller (2010) lleva a entender las decisiones y acciones políticas como el resultado de una manera de entender la realidad. La política pública de Zonas Francas evidenciada en la Ley 1004 de 2005 se encuentra enmarcada por la dinámica globalizadora que según Vázquez (2005) caracteriza al mundo desde los años ochenta.

Para el análisis cognitivo de la política pública de Zonas Francas, la globalización, es el referencial, es decir, la imagen a partir de la cual los actores perciben los problemas y buscan emprender acciones para su solución (Muller 2010). Es entonces el marco de interpretación que tenían los actores involucrados en la política pública de Zonas Francas, lo que Muller (2010) denomina el “referencial global” (RG) que constituye las creencias básicas a partir de las cuales se adoptó una lógica y se expusieron los argumentos en la etapa de formulación de la política (Ver cuadro 1). En otras palabras, la globalización como RG enmarca la dimensión cognitiva del sector.

A partir de este marco de interpretación (la globalización) se puede entender el problema de competitividad que se argumentó presenta el país. Siguiendo la

lógica del análisis cognitivo, la Ley 1004 de 2005, que mediante el fortalecimiento del régimen de Zonas Francas busca enfrentar las amenazas y aprovechar las oportunidades de un mundo cada vez más integrado, es también una construcción social que corresponde a la representación de un sector o profesión (Muller 2010) y que expresa el referencial sectorial (RSN) de la política pública de Zonas Francas que es nacional.

Con la aprobación de la Ley 1004 de 2005, es posible argumentar una serie de relaciones causales que expresan la percepción del por qué de la política pública de Zonas Francas en cuanto a su acción, lo que en el análisis cognitivo se denominan los *algoritmos* (Muller, 2010). Así, en un mundo cada vez más integrado, es posible argumentar que el fortalecimiento del régimen de Zonas Francas traerá consigo beneficios tanto económicos como sociales al país, y que: “ si existe un régimen eficaz de zonas francas, entonces se puede competir por la inversión extranjera con los demás países de la región que poseen ya regímenes eficaces”, “si se fortalece la normatividad en tema de zonas francas, entonces se da un espacio seguro para la inversión, entonces se incrementaran las oportunidades de empleo, entrenamiento de la mano de obra domestica, generación de divisas y encadenamiento con la economía domestica”, “si se tiene un régimen eficaz de zonas francas, entonces la economía del país se muestra como una economía abierta e insertada al mundo global”; los algoritmos anteriores, que son relaciones causales inmersas en los argumentos de los actores para la aprobación de la Ley 1004 de 2005 que rige actualmente las Zonas Francas del país, expresan la relación global-sectorial presente en la política pública.

CUADRO 1. DEFINICION DE ACTORES Y LÓGICAS EN LA FORMULACION DE LA POLITICA PÚBLICA DE ZONAS FRANCAS. LEY 1004 DE 2005.

ACTOR	LOGICA	ARGUMENTO
<p>Gobierno Nacional. Ministerio de Comercio Industria y Turismo y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>Dotar al país de instrumentos de promoción empresarial que permita la competencia del país por la atracción de la inversión extranjera con los demás países de la región.</p>	<p>Colombia debe establecer un régimen eficaz de zonas francas que le permita competir por la atracción de la inversión extranjera con los demás países de la región que poseen ya regímenes eficaces de zonas francas.</p> <p>Colombia debe cumplir con los compromisos que tiene frente a la Organización Mundial del Comercio (OIM).</p> <p>Es considerado de carácter urgente definir un régimen especial para las zonas francas para evitar que a partir del año 2007 éstas sean regidas por el régimen tributario general.</p>
<p>Congreso de la República de Colombia.</p> <p>Representantes ponentes: Sergio Díaz Granados y Oscar Darío Pérez Pineda.</p> <p>Senadores Ponentes: Víctor Renán Barco y Gabriel Zapata Correa.</p>	<p>A favor del proyecto.</p>	<p>El fortalecimiento de la normatividad en tema de zonas francas consolida un espacio seguro y estable para la inversión, con neutralidad fiscal y agilidad en los procedimientos de comercio exterior.</p> <p>Incrementaría las oportunidades de empleo, de entrenamiento para la mano de obra domestica, generación de divisas y encadenamiento con la economía domestica por medio de la compra de insumos y materias primas del mercado local, así como las ventas de productos o servicios entre empresas locales y la zona franca.</p> <p>Beneficio de <i>vitrina</i>: las zonas francas pueden mostrar la economía del país como una economía que presenta los beneficios de una economía abierta e insertada al mundo global.</p>
<p>Otros Senadores y Representantes de la República de Colombia.</p>	<p>A favor del estatuto de zonas francas pero con cierto grado de rechazo frente al tema tributario.</p>	<p>Se reconoció en el análisis de los debates a los que tuvo lugar el proyecto de ley que cierto número de Senadores y Representantes asistentes se encontraban a favor del proyecto pero al mismo tiempo rechazaban algunos de los artículos que se referían a temas específicamente tributarios. Este grupo argumentaba que algunos puntos del proyecto de ley hacían parecer la intensión de una mini reforma tributaria.</p>
<p>Consultores en Negocios Internacionales. Araujo Ibarra</p>	<p>A favor de la propuesta.</p>	<p>Aunque no se hace explicita la participación de los consultores de negocios internacionales Araujo Ibarra, sus conocimientos y aportes para el régimen aportaron, a la fecha de la presentación del Proyecto de Ley de Zonas Francas, información fundamental para el apoyo del proyecto.</p>
<p>Sociedad Civil – Grupos de presión.</p>		<p>Se dificulta establecer la lógica de este grupo de actores, pues su presencia en la etapa de formulación no es claramente visibles. Sin embargo, podría argumentarse que los intereses de los territorios están representados por los miembros del congreso (Representantes y Senadores) que son elegidos por voto popular.</p>

Fuente: Elaboración propia del autor, con base en la Exposición de Motivos PL 141 de 2005 (Cámara) y 170 (Senado) Gaceta 636 de 2005 y en los estudios del Profesor Jolly sobre VIS

2.2 El régimen de Zonas Francas. Una Zona Franca específica en un territorio específico. Una propuesta de Esquema para el análisis de la política pública de Zonas Francas.

En la sección anterior se definió, siguiendo la lógica del análisis cognitivo de las políticas públicas, que el referencial global (RG) de la política pública de Zonas Francas es la globalización, considerada aquella como el marco a partir del cual se promovió el Proyecto de Ley que pretendía fortalecer el régimen de Zonas Francas y que dio como resultado la aprobación de la Ley 1004 de 2005 que rige actualmente a las Zonas Francas.

Por su parte, la Ley 1004 de 2005 que expresa el régimen actual de Zonas Francas y que es el resultado de un proceso de negociación que emana una serie de lógicas y argumentos, se considera aquí como el referencial sectorial (RS) de la política pública de Zonas Francas, es decir, como la representación que tienen el sector a partir de la cual pretende intervenir en la realidad. El RG y el RS constituyen la base que sustenta el esquema de análisis que se propone para la política pública de Zonas Francas. Es a partir de estos referenciales que se constituyen las creencias y las normas que orientan la acción de las Zonas Francas.

La hipótesis central del esquema propuesto para el análisis de la política pública de Zonas Francas es doble al plantear que:

- En primer lugar, existe un mediador en términos Mullerianos entre el sector y el territorio. Este mediador es el usuario operador que pretende declarar la existencia de una Zona Franca, quien cumple la función de puente conector entre el sector y el territorio mediante su declaratoria de existencia de Zona Franca que incluye la presentación del Plan Maestro de Desarrollo General de Zona Franca, de los estudios de factibilidad y de la certificación de la autoridad competente de la jurisdicción donde se pretenda crear la zona franca. Así mismo se toma como mediador entre el sector y el territorio a la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

al ser las organizaciones encargadas de evaluar y dar autorización a la declaratoria de la zona franca.

- Sin embargo, en este proceso de mediación entre la lógica sectorial y la lógica territorial existen dos variables que condicionan el escenario posible de desarrollo de una Zona Franca: por un lado, el *territorio* en el cual se pretenda declarar la existencia de una Zona Franca tiene un nivel de desarrollo, planteados en los estudios de Vázquez (2005), que se diferencia de otros territorios; y por otro lado, la *procedencia del usuario operador* que pretenda declarar la existencia de la Zona Franca, este usuario puede ser interno, es decir, del medio local, o puede ser externo, es decir, que no pertenece al medio local. Estas dos variables (modelo de desarrollo del territorio a la Vázquez y el origen del usuario operador) condicionan la lógica de operación de la Zona Franca.

2.2.1 El posible escenario de desarrollo de una Zona Franca. El resultado de la conjunción del modelo desarrollo del territorio y de la procedencia del Usuario Operador.

Retomando la definición de *Zona Franca* dada por la Ley 1004 de 2005 se entiende que ésta es: “*el área geográfica delimitada dentro del Territorio Aduanero Nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior.*” El *territorio*, en el cual se pretende establecer una Zona Franca como instrumento de promoción empresarial que busca aumentar la competitividad del país, pero que también busca incrementar la competitividad y generar impactos benéficos en el lugar donde se implementen, se diferencia, de una zona a otra, tanto en sus condiciones geográficas como en sus aspectos sociales y económicos.

De las reflexiones de Vázquez sobre globalización es considerable que los territorios presentan diferencias entre sí tanto social como geográfica y económicamente; Vázquez (2005, P.6) argumenta que cada territorio posee una

serie de recursos materiales, humanos, institucionales y culturales y que, a partir del manejo de estos se constituye lo que él denomina el “*potencial de desarrollo*”.

Para Vázquez la diversidad de los territorios facilitan la apertura a diferentes formas de desarrollo que dependen en todo caso de la potencialidad particular del territorio.

Los cuatro modelos de desarrollo propuestos por Vázquez (2005), mencionados en el capítulo anterior en las páginas 18 y 19, permiten clasificar según sus características propias al territorio en el cual se pretenda declarar la existencia de una Zona Franca, así, dichos territorios pueden tener un nivel de desarrollo tipo “a”, “b”, “c”, o “d” según corresponda.

El segundo factor que condiciona el escenario posible de operación de la Zona Franca, que se suma al modelo de desarrollo que presente el territorio, es la procedencia del Usuario Operador que pretenda declarar la existencia de la Zona Franca; este usuario puede ser del mismo medio local (operador interno), o puede ser externo al medio local (operador externo).

Debido a que la normatividad de las Zonas Francas no permite que la persona jurídica que solicite la calificación como Usuario Operador tenga simultáneamente otra calificación, es decir, se establezca también como Usuario Industrial de Bienes, Usuario Industrial de Servicios o Usuario Comercial (Decreto 4051 de 2007); la investigadora da la clasificación de *Usuario Operador Interno* si éste pertenece al mismo medio local, departamental o regional.

El cuadro 2 propone que el territorio en el que se busque crear una Zona Franca podrá ser clasificado en uno de los cuatro modelos de desarrollo propuesto por Vázquez (2005) y que esta condición sumada al origen del Usuario Operador que pretenda declarar la existencia de la Zona Franca (interno o externo) es la que

establece el *escenario de desarrollo* de la Zona Franca. El escenario de desarrollo se entiende, en primer lugar, como el contexto a partir del cual se realiza la formulación de la declaratoria de una Zona Franca, es decir, el escenario sobre el cual se formula el Plan Maestro de Desarrollo General de Zona Franca y los estudios de factibilidad; en segundo lugar, es también el contexto sobre el cual esta Zona Franca operará. El posible escenario, como se verá a continuación, tenderá a favorecer, en los casos más extremos, una lógica sectorial sobre una territorial o viceversa.

Cuadro 2. Posible escenario de desarrollo de una Zona Franca.

	Modelo Desarrollo A	Modelo Desarrollo B	Modelo Desarrollo C	Modelo Desarrollo D
Usuario Operador Interno	L. Territorial/ L. Sectorial	L. Territorial/ L. Sectorial	-----	-----
Usuario Operador Externo	-----	----	L. Sectorial/ L. Territorial	L. Sectorial/ L. Territorial

Fuente: Elaboración propia del autor.

Como lo muestra el cuadro anterior, en los casos más extremos en donde se tiene un territorio de modelo de desarrollo tipo A ó B, y en donde el Usuario Operador es Interno se puede asumir que dadas dichas características es más probable que en la operación de la Zona Franca se tienda sobreponer la lógica territorial. Por otro lado, en los casos más extremos en donde se tienen territorios con modelos de desarrollo tipo C ó D, y en donde el Usuario Operador es externo al medio local se puede asumir que bajo dichas características es probable que la operación de la Zona Franca adopte un grado mayor de sectorialidad.

Para los otros cuatro posibles escenarios dados al relacionar territorios con modelos de desarrollo tipo A ó B con usuarios operadores externos, y territorios de modelos de desarrollo tipo C ó D con usuarios operadores internos la tendencia de las lógicas no es tan clara.

En este punto la acción de los mediadores es la que permite establecer el grado en el cual el *modus operandi* de la Zona Franca tenderá a adoptar una lógica más territorial o más sectorial según el caso.

Como se mencionó con anterioridad, el Usuario Operador que pretenda declarar la existencia de la Zona Franca cumple el papel de mediador/articulador entre el sector y el territorio a través de su declaratoria de Zona Franca que comprende, entre otros, los estudios de factibilidad y la certificación de la jurisdicción donde se pretende crear la Zona Franca y el Plan Maestro de Desarrollo General de Zona Franca. De igual manera, las acciones de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y de la DIAN en la aprobación de la declaratoria y del Plan Maestro de Desarrollo General de Zona Franca se consideran como acciones mediadoras, en el sentido Mulleriano, al servir de puente conector entre el sector y el territorio.

2.2.2 El mediador entre el sector y el territorio en el Esquema propuesto para el análisis de la Política Pública de Zonas Francas.

El usuario operador de una Zona Franca es legalmente “la persona jurídica autorizada para dirigir, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias Zonas Francas, así como para calificar a los usuarios que se instalen en éstas” (Decreto 2686 de 1999, Art. 393-14; adicionado por el Decreto 383 de 2007, Art. 1). Es menester del Usuario Operador presentar la solicitud de declaratoria de existencia de Zona Franca ante la DIAN, la cual deberá contar, entre otros requisitos, con el Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca aprobado y con el concepto favorable emitido por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas (Decreto 2686/99, Art. 392-5. Adicionado por el Decreto 4051/07 Art. 3).

Aquellos requisitos que deben ser presentados en la declaratoria de la Zona Franca por el Usuario Operador en los cuales existe evidencia del aspecto territorial, y que adicionalmente ayudan a esclarecer la acción de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y de la DIAN como mediador, son el Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca, la Certificación expedida por la

autoridad competente en cuya jurisdicción se pretenda obtener la declaratoria de existencia de Zona Franca y los Estudios de Factibilidad técnica, económica (en la que se incluyen, entre otros, estudio sobre generación de economías de escala, desarrollo regional y aspectos sociales del proyecto), financiera y de mercado (Ver Anexo 2.)

Siguiendo con el análisis cognitivo de las políticas públicas que sustenta el esquema de análisis propuesto para la política pública de Zonas Francas, la acción de los mediadores se expresa en el proceso declaratorio de la Zona Franca, en el cual se involucran las acciones del Usuario Operador por medio de la presentación de una serie de requisitos para la declaratoria y por medio del proceso evaluativo y de aprobación, en un primer momento, de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y finalmente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

En primer lugar, la acción mediadora del Usuario Operador entre el sector y el territorio se expresa en la formulación del Plan Maestro de Desarrollo General de Zonas Francas y en su posterior aplicación, así como también en los estudios de factibilidad que éste presente en su declaratoria y en la certificación de la jurisdicción en la que se pretenda establecer.

Los tres requisitos anteriormente mencionados son las herramientas por medio de las cuales el Usuario Operador puede servir como puente conector, en términos Mullerianos *mediador*, entre el sector y el territorio.

Por un lado, *El Plan Maestro de Desarrollo General de Zona Franca* que es

formulado por el Usuario Operador que pretende declarar la existencia de la Zona Franca expresa cómo será la actuación de la Zona Franca, al mismo tiempo que expresa los beneficios a los que ésta se compromete a generar en el territorio en el cual se establezca. Siguiendo la lógica del análisis de las políticas públicas, este Plan Maestro acompañado de los *estudios de factibilidad*, que según la funcionaria

Diana Espinosa del Ministerio de Comercio Industria y Turismo buscan en cada una de sus partes el desarrollo regional (Ver Anexo 3), expresan la representación del sector en el territorio, es decir, la imagen que tiene el sector de cómo actuar en dicho territorio; en términos del análisis cognitivo el Plan Maestro expresa el Referencial Sectorial Territorial (RST) de la política pública de Zonas Francas.

Por otro lado, la *Certificación expedida por la autoridad competente en donde se pretenda declarar la existencia de la Zona Franca*, que busca darle viabilidad al proyecto de Zonas Francas declarando que el proyecto está acorde con el Plan de Desarrollo Municipal o Distrital y que se encuentra conforme con lo exigido por la autoridad ambiental. Si bien el proyecto no está contemplado en el Plan de Desarrollo este sí debe guardar relación con los objetivos base del plan. Según la funcionaria Diana Espinosa del Ministerio de Comercio Industria y Turismo cuando se hace la consulta lo que se va a establecer es sí dentro del Plan de Desarrollo cabe el desarrollo de la Zona Franca, es decir, que contribuya al logro de los objetivos contenidos en el plan de desarrollo del municipio o distrito (Ver Anexo 3).

En consecuencia, el Plan de Desarrollo Municipal o Distrital expresa el marco de desarrollo del municipio o el distrito que adopta una visión estratégica y compartida del futuro como resultado de un proceso de concertación de diversos actores que consolida la identidad local (Municipio al día. Portal para el fortalecimiento de la gestión... 2011) es en términos del análisis cognitivo de las políticas públicas el Referencial Global Territorial (RGT), a partir del cual se organizan las representaciones sectoriales (Muller, 2010).

En segundo lugar, la acción mediadora entre el sector y el territorio se expresa mediante *la actuación de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)*. El poder de aprobación de Plan Maestro de Zonas Francas por parte de la Comisión Intersectorial de Zonas

Franca, realizado por los siete integrantes² que representan diferentes sectores, y de evaluación, seguimiento y control de la DIAN, les dan a estas dos entidades el carácter, como se mencionó con anterioridad, de mediador en el sentido Mulleriano al servir de puente entre el sector y el territorio en la declaración de existencia de la Zona Franca y posteriormente en la su operación (Ver Anexo 3).

Como se expresa en el grafico 1, la acción de los mediadores corresponde al último eslabón del modelo propuesto para el análisis de la política pública de Zonas Francas. El Plan Maestro *aprobado*, es decir, aquel que ha pasado por el proceso de evaluación y de aprobación, es el que permite determinar finalmente la lógica del *modus operandi* de la Zona Franca, en otras palabras, es el que permite determinar si la operación de la Zona Franca tenderá a sobreponer la lógica sectorial sobre la territorial, ó, por el contrario, si la lógica territorial se sobrepondrá a la sectorial.

2.3 Consideraciones finales del capítulo.

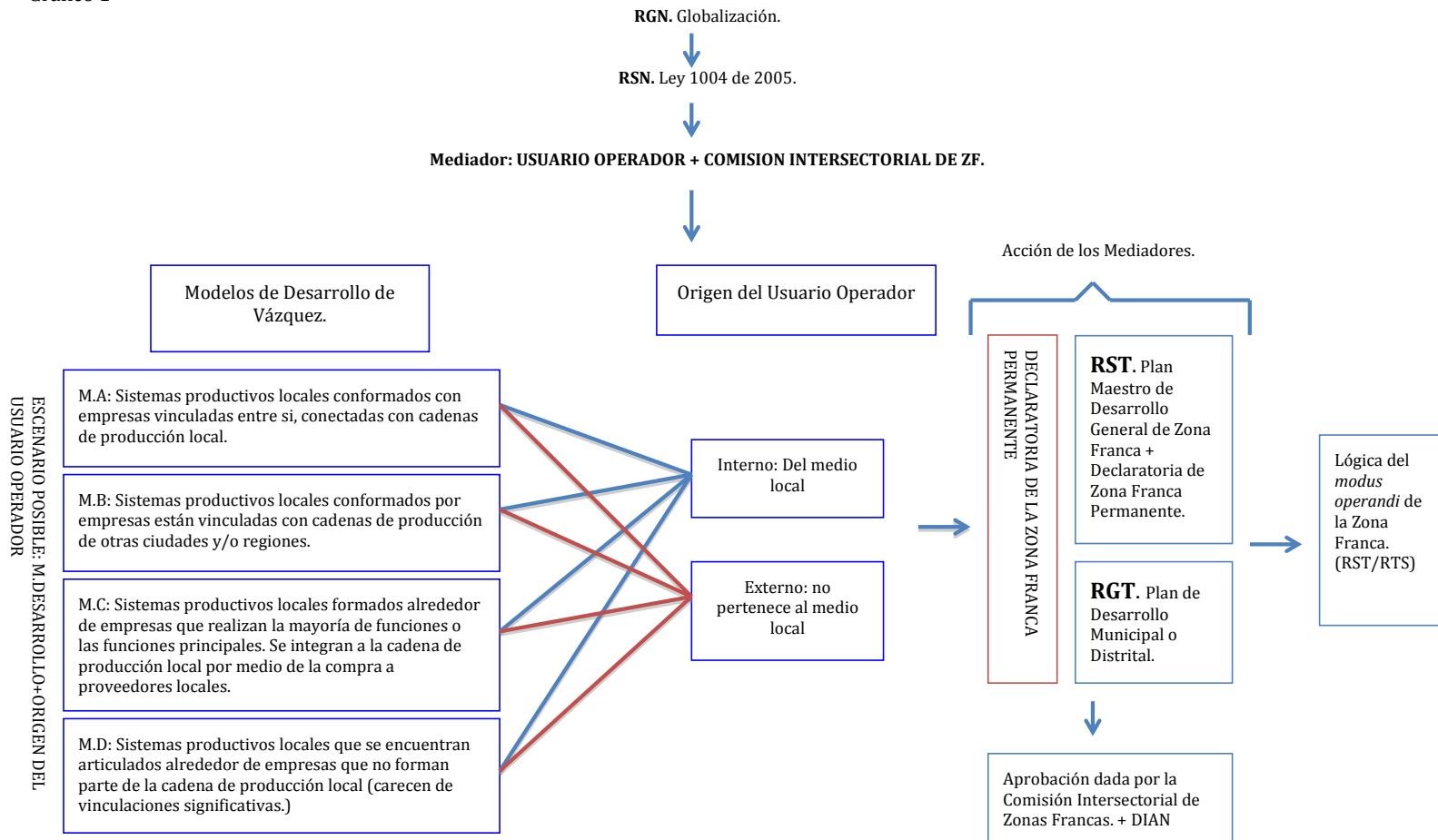
En breve, el modelo propuesto para analizar la política pública de Zona Francas plantea que de la manera en la cual el Usuario Operador formule su Plan de Desarrollo General de la Zona Franca depende la manera en que se articulará el sector con el territorio. Como se mencionó con anterioridad, este proceso articulador depende de: a) por un lado, la condición de desarrollo en la que se encuentre el territorio, b) del origen del Usuario Operador, que puede ser del medio local o *interno*, ó no perteneciente al medio local, *externo*.

De las reflexiones de Jolly ([inédito]) sobre la condición híbrida de las políticas públicas “en tanto su lógica de regulación como a su modo de gobierno” (Jolly, [inédito], P.19) se puede establecer que el cruce entre el modelo de desarrollo que

² La Comisión Intersectorial de Zona Francas esta integrada por: El ministro de CIT, o su delegado, quien lo presidirá; El ministro de hacienda y crédito publico, o su delegado; El ministro de ramo que regule, controle o vigile la actividad sobre la que se pretende obtener la declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente o su delegado; El director del DNP; El director de la DIAN; El presidente de PROEXPORT y El ministro consejero de la presidencia de la república.

presente el territorio en el que se pretenda declarar la existencia de la Zona Franca y la procedencia del Usuario operador pueden determinar la lógica del *modus operandi* de la Zona Franca que se expresa en la formulación del Plan Maestro General de Zona Franca. Dos lógicas se desprenden del cruce de las anteriores variables: por un lado, siguiendo a Jolly ([inédito]) puede darse una lógica en la que predomine un “*referencial territorial sectorial*” (RTS) donde los actores actúan según una lógica territorial pero en cuanto a un sector en específico ([inédito]); y por otro lado, se puede dar una lógica en donde predomine el “*Referencial sectorial territorial*” (RST) donde los actores actúan a partir de una lógica sectorial pero que deben “territorializar” su acción ([inédito]).

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia del autor.

3 CAPITULO 3

LOS CASOS DE ZONA FRANCA GUAJIRA Y ZONA FRANCA URABA.

En el capitulo anterior se presentó el esquema propuesto para el análisis de la política pública de Zonas Francas. El esquema propuesto plantea que en el *modus operandi* de una Zona Franca se puede sobreponer la lógica sectorial-vertical sobre la territorial-horizontal o la lógica territorial-horizontal sobre la sectorial-vertical según sea el caso.

Como se precisó en el capitulo anterior, la lógica del modo de operación de la Zona Franca depende de la conjunción de las variables del origen del usuario operador y del modelo de desarrollo de la jurisdicción en donde se pretenda establecer la declaratoria de existencia de la Zona Franca. La tendencia a sobreponer una lógica sobre otra se precisa al estudiar el Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca y los estudios de factibilidad presentados por el Usuario Operador, que pretenda declarar la existencia de la Zona Franca, ante la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

El presente capitulo corresponde a la ilustración de dos casos de política pública de Zonas Francas, el caso del proyecto de Zona Franca desarrollado en La Guajira y el caso de proyecto de Zona Franca desarrollado en Urabá.

El capitulo se desarrollará siguiendo la línea del esquema propuesto para el análisis de la política pública de Zonas Francas. Una primera parte corresponde a establecer el *escenario de desarrollo* de la Zona Franca relacionando con las variables de origen del usuario operador y modelo de desarrollo del territorio; la segunda parte corresponde al análisis de los estudios de factibilidad y el Plan Maestro General de la Zona Franca que permite establecer la tendencia de la lógica de la Zona Franca.

La sección sobre el análisis del Plan Maestro y de los estudios de factibilidad presentados por el Usuario Operador de cada proyecto permite argumentar de una manera más profunda el tipo de lógica que se tiende a sobreponer y establecer una serie de comparaciones entre los casos.

La parte final del capítulo corresponde a una serie de reflexiones finales del estudio de los casos en conjunto.

3.1 Estableciendo el escenario de desarrollo de la Zona Franca.

Antes de establecer el escenario de desarrollo de la Zona Franca para cada caso, es importante retomar que, como se mencionó en la primera sección del segundo capítulo, la base para la construcción del esquema de análisis para la política pública de Zonas Francas es su etapa de formulación. Así, los dos proyectos de Zona Franca que se estudiarán a continuación operan bajo la Ley 1004 de 2005 que rige el actual régimen franco y que en el esquema de análisis para la política pública es considerado como el *Referencial Sectorial Nacional (RSN)*, que representa la imagen a partir de la cual se concibió y finalmente se aprobó el proyecto de ley. Cabe mencionar nuevamente que este RSN está enmarcado por un marco de interpretación más amplio, la globalización, que corresponde al *Referencial Global (RG)* de la política pública de Zonas Francas.

Habiendo retomado la parte inicial y base del esquema propuesto para el análisis de la política pública de Zonas Francas, a continuación se procederá a establecer el escenario de desarrollo de dos proyectos de Zona Franca: la Zona Franca Brisa que tiene lugar en el corregimiento de Mingueo, municipio de Dibulla, departamento de La Guajira y la Zona Franca de Urabá S.A.U localizado en el paraje de Churidó, municipio de Apartadó, región costera de Urabá, departamento de Antioquia.

Determinar el escenario de desarrollo de análisis de la Zona Franca comprende identificar el origen del Usuario Operador como interno³ o externo y el modelo de desarrollo “á la Vázquez” del territorio en el que se pretenda declarar su existencia⁴.

El siguiente cuadro presenta los escenarios de desarrollo de las Zonas Francas de La Guajira y de Urabá:

Cuadro 3. Escenario de desarrollo de la Zona Franca de la Guajira y la Zona Franca de Urabá.

³ Debido a que la normatividad no permite que el Usuario Operador (cuando se consolida una Zona Franca Permanente) pueda tener simultáneamente calidad de usuario industrial de bienes, usuario industrial de servicios o usuario comercial; la investigación caracteriza al Usuario Operador como Interno sí este pertenece al mismo medio local, departamental o regional.

⁴ Para clasificar el territorio en uno de los modelos de desarrollo propuestos por Vázquez (2005) se hace uso del artículo “*Factores para medir la competitividad en Colombia, CEPAL, escalafón de competitividad de los departamentos en Colombia*” realizado por la CEPAL para el año 2006 y publicado en Bogotá en Marzo del 2009. Este artículo permite hacer una clasificación más rigurosa del territorio en uno de los modelos de Vázquez y permite evitar caer en subjetividades. El uso de este escalafón de competitividad se relaciona con los planteamientos de Vázquez pues centra su medición en una serie de elementos que para Vázquez son los componentes del *potencial de desarrollo*. Vázquez agrupa estos componentes que conforman el potencial de desarrollo en cuatro grupos: recursos materiales, recursos humanos, recursos institucionales y recursos culturales (Vázquez, 2005); por su parte, la CEPAL mide la competitividad en Colombia a través de los factores de: fortaleza de la economía, capital humano, infraestructura, ciencia y tecnología, finanzas públicas y medio ambiente.

Los factores usados por la CEPAL para medir la competitividad de las regiones en Colombia están totalmente relacionados con los elementos que Vázquez argumenta son los componentes del potencial de desarrollo de un territorio; y es la principal razón del por qué el investigador hace uso de estos elementos para soportar su clasificación de los territorios, sin con esto querer decir que la medición realizada por la CEPAL va a ser tenida en cuenta dentro del esquema de análisis propuesto para la política pública de Zonas Francas como una variable adicional; cabe aclarar que simplemente es utilizado como un instrumento de soporte.

Otro punto importante respecto del estudio de la CEPAL es que el año para el cual realiza los cálculos de la competitividad (2006) es pertinente para la investigación en cuanto permite conocer el nivel de competitividad en que se encontraba la región antes de que fueran implementados los Proyectos de Zona Franca en los dos casos, ya que el Proyecto de Zona Franca de Urabá tuvo inicio en el 2008 y el proyecto de Zona Franca Brisa inicio en el 2010.

Cuadro 3.

	Zona Franca Brisa en la Guajira	Zona Franca de Urabá S.A.U en Urabá
Origen del Usuario Operador	<p>El usuario operador es la <i>Sociedad de Zona Franca Brisa S.A.</i>; que es una sociedad del interior del país.</p> <p>De esta manera se considera como un Usuario Operador de tipo externo.</p> <p>La tipología del usuario operador puede explicarse por la baja competitividad que presenta la región como se vera a continuación. Sus bajo niveles de capital humano, ciencia y tecnología, de infraestructura y, en general, de su fortaleza económica dificulta la creación de economías locales fuertes y de relaciones entre actores del medio local que emprendan iniciativas para su propio desarrollo.</p>	<p>El Usuario Operador es la <i>Promotora Nacional de Zonas Francas</i>, quien maneja la Zona Franca de Rionegro S.A y quien cuenta con el apoyo de Agrícola Santamaría como desarrollador del proyecto.</p> <p>Debido a que el Usuario Operador de la Zona Franca de Rionegro S.A es un actor de la región Antioqueña, y adicionalmente debido a que este cuenta con el apoyo de Agrícola Santamaría S.A que es una compañía productora y exportadora de banano con 32 años de experiencia y reconocimiento en la región; el Usuario Operador se considera de tipo interno.</p>
Modelo de Desarrollo	<p>La Guajira ocupa el puesto 19 en el escalafón de competitividad regional realizado por la CEPAL; presenta niveles bajos de competitividad en los factores de: fortaleza de la economía, capital humano, infraestructura, administración pública y medio ambiente, y se presenta como el departamento con el menor nivel de competitividad en ciencia y tecnología.</p> <p>La región de La Guajira no presenta desarrollo industrial, el desarrollo que hay es minero, de carbón, (38,75% del PIB de la región) y la población vive en mayor medida de las regalías y del comercio informal (Ver Anexo 4).</p> <p>Dadas las anteriores condiciones la región de La Guajira se puede catalogar en un modelo de desarrollo tipo "D".</p>	<p>El departamento de Antioquia, del cual hace parte el municipio de Apartadó, ocupa el segundo puesto en el escalafón de competitividad regional realizado por la CEPAL; en la medición de los mayoría de los factores ocupa los primeros puestos. Especificamente ocupa el segundo lugar luego del distrito capital en ellos factores de fortaleza de la economía, capital humano y administración pública; ocupa el tercer puesto en el factor de ciencia y tecnología y el cuarto puesto en infraestructura; su nivel más bajo lo presenta en el factor de medio ambiente, ubicándose en el puesto 19.</p> <p>El departamento de Antioquia, del cual hace parte el municipio de Apartadó, ocupa el segundo puesto en el escalafón de competitividad regional realizado por la CEPAL; en la medición de los mayoría de los factores ocupa los primeros puestos. Especificamente ocupa el segundo lugar luego del distrito capital en ellos factores de fortaleza de la economía, capital humano y administración pública; ocupa el tercer puesto en el factor de ciencia y tecnología y el cuarto puesto en infraestructura; su nivel más bajo lo presenta en el factor de medio ambiente, ubicándose en el puesto 19.</p> <p>Dadas las anteriores condiciones la región se cataloga en un modelo de desarrollo tipo "A".</p>

Fuente: Elaboración propia del autor

Los escenarios de desarrollo de las Zonas Francas establecidos a partir de la conjunción de las variables de *origen del Usuario Operador* y de *modelo de desarrollo del territorio* de los casos de La Guajira y Urabá ocupan los escenarios extremos dentro de los posibles cruces que establecen los escenarios de desarrollo, como se ve en el cuadro no. 2.

En el caso de la Zona Franca de Urabá, en donde se conjuga un modelo de desarrollo tipo “A” con un Usuario Operador *Interno*, se puede asumir que dadas dichas características es más probable que en la implementación de la Zona Franca se tienda a sobreponer la lógica territorial sobre la lógica territorial. Por el contrario, en el caso de Zona Franca Brisa en La Guajira, en donde se conjuga un modelo de desarrollo tipo “D” con un Usuario Operador *Externo*, se puede asumir que bajo dichas características es probable que en la implementación de la Zona Franca se tienda a sobreponer la lógica sectorial sobre la lógica territorial.

Aunque para los dos casos en estudio se pueda determinar a simple vista la tendencia de las lógicas sectorial y territorial, el estudio del Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca y de los estudios de factibilidad que son presentados por el Usuario Operador a la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y a la DIAN permiten determinar de una manera más exacta por qué en un caso existe una tendencia hacia lo territorial y por qué en el otro caso existe una tendencia hacia lo territorial. Lo anterior en cuanto la acción de los mediadores, es decir, la acción del Usuario Operador que presenta los estudios de factibilidad y presenta y ejecuta el Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca, es la que establece en realidad cual es el grado de las lógicas en el *modus operandi* de la Zona Franca.

3.2 La acción de los mediadores en los casos de La Guajira y Urabá. El Plan Maestro y los estudios de factibilidad y la tendencia de la lógica que se sobrepone en cada caso.

Como se ha mencionado durante la investigación, la acción de los mediadores que sirven como puente conector entre el territorio y el sector se expresa en el contenido de documentos como el Plan Maestro y en los estudios de factibilidad (especialmente factibilidad económica) de las declaratorias de las Zona Francas. Con el objetivo de no caer en una aseveración apresurada sobre la tendencia de las lógicas (territorial y sectorial) que se sobrepone en los casos de La Guajira y de Urabá la presente sección analiza los postulados de estos dos elementos, Plan Maestro y estudios de factibilidad, para cada caso y argumenta la tendencia de la lógica que se sobrepone en cada situación.

Urabá y La Guajira

- La región de Urabá se caracteriza por ser una región que ha generado el desarrollo de su propia industria. Presenta una estructura de producción que comprende dos fábricas de cajas de cartón, una fábrica de plásticos, dos astilleros para construir barcazas y planchones, seis fabricas de banano, fabricas de carrocerías para camiones, entre otras. Esta estructura, muestra la integración con la cadena de la agroindustria bananera que es la principal actividad de la región e integra desde la producción, el empaque, el transporte hasta la comercialización.

Esta estructura de producción que desarrolla la región, y en general la fuerte industria bananera que la caracteriza, motivó la creación de una Zona Franca que generara mejores condiciones para las empresas que ya realizan sus actividades en los municipios de Urabá, pero también para aquellas que están vinculadas con la agroindustria bananera y no se encuentran en la zona; esta motivación buscaba que las empresas pudieran beneficiarse de las condiciones del nuevo régimen tributario y aduanero de las Zonas Francas.

Los usuarios potenciales a los que va dirigido el proyecto son por cierto las empresas extranjeras y nacionales que buscan nuevos mercados y una disminución de costos, pero además, aquellas empresas que comercializan con productos demandados por la agroindustria bananera de Urabá. Por ejemplo, las compañías extranjeras productoras de químicos. Con el proyecto de la Zona Franca se pretende brindar a esta clase de empresas la oportunidad de establecer sus plantas de producción en el Urabá y, de este modo, atender de una manera más fácil el mercado de la zona bananera, la zona cafetera agroindustrial y la zona agropecuaria del interior del país. Adicionalmente, el proyecto se dirige a las empresas antioqueñas y nacionales, como por ejemplo la Federación Nacional de Cafeteros que busca exportar café del Viejo Caldas por Urabá.

La implementación de la Zona Franca en Urabá busca generar economías de escala aprovechando las ventajas que ya tienen las empresas que se encuentran en la región, empresas que son pioneras en empleo de tecnologías limpias y manejo responsable medioambiental.

La presencia de esta clase de empresas como usuarios industriales de bienes, de servicios o comerciales dentro de la Zona Franca benefician no sólo a ellas mismas, sino también a la cadena de producción de la agroindustria bananera brindándole la oportunidad de tener más cerca los productos que generalmente demanda de compañías extranjeras.

El beneficio de la industria bananera genera como consecuencia el beneficio de la región, pues, si se tiene en cuenta que la agroindustria bananera representa un 73% del sector agrícola y que éste se constituye como el primer renglón de la economía de la región, un beneficio para este sector implica un beneficio para la región en su conjunto.

La presencia de esta serie de beneficios producto de la instalación de estas empresas en la Zona Franca incrementa el desarrollo de la región y permite plantear, finalmente, que la región de Urabá genera desde adentro el desarrollo de

su propio territorio, es decir, es promotora de su propio desarrollo, con lo cual se puede argumentar el desarrollo endógeno de la región.

En suma, dadas las condiciones del escenario de desarrollo y los planteamientos expresados en el Plan Maestro y en los estudios de factibilidad de la Zona Franca de Urabá, se puede argumentar con más veracidad que la implementación de esta Zona Franca tiende a sobreponer la lógica territorial sobre la lógica sectorial. Esta lógica territorial se expresa, además, con la relación que tiene la Zona Franca de Urabá con la Zona Franca de Rionegro S.A, y en general, con la integración que pretende generar con la región antioqueña, aprovechando la localización de Apartadó en el corredor comercial así como la futura construcción del puerto de Urabá, lo que hace que la Zona Franca integre una multiplicidad de actores que hacen parte de la región antioqueña creando lazos de conexión interregionales.

- Caso contrario es el caso de la Zona Franca en La Guajira. El proyecto de Zona Franca es realizado por un operador externo, que como se mencionó en la sección anterior no tiene relación con el medio local. Busca, según el Plan Maestro, la transformación de los minerales industriales y de construcción, dando valor agregado a los productos de la zona.

El proyecto de Zona Franca pretende atraer la inversión extranjera y nacional, buscando, según un funcionario de la sociedad Zona Franca Brisa, la instalación de grandes empresas que promuevan el desarrollo industrial de la región. Siguiendo los planteamientos del funcionario, el desarrollo de la Zona Franca hace posible que diferentes industrias se instalen en la región como consecuencia de los beneficios que le ofrece el régimen franco y que hacen atractivo el posicionamiento de estas empresas en el territorio. Cabe anotar que no sólo se trata de empresas que trabajen con los temas minerales, sino de buscar instalar verdaderos proyectos industriales, inclusive se contempla la instalación de empresas de servicios logísticos en la Zona Franca (Ver Anexo 5).

El escenario de desarrollo de la Zona Franca en La Guajira, argumentado por los planteamientos del Plan de Desarrollo, los estudios de factibilidad y adicionalmente la entrevista al funcionario de la sociedad Zona Franca Brisa, expresan la tendencia de sobreponer la lógica sectorial sobre la lógica territorial. La propensión que predomina es mejorar la condición industrial de la región, razón por la cual la iniciativa es ubicar una serie de empresas, que son independientes del territorio, para desarrollar proyectos en su mayoría industriales.

El aspecto territorial, que existe, es tenido en cuenta como las externalidades positivas producto de la ubicación de la Zona Franca en la región. Así, ubicar una serie de empresas industriales dentro de la Zona Franca genera, a su vez, una demanda de empleo mayor a la que existe en la región, lo que genera la necesidad de mano de obra calificada que lleva a la necesidad de capacitar la mano de obra de la región⁵, genera empleos mejor remunerados y un aumento en los salarios de la población. Así se generan economías de escala, pues al brindar la posibilidad de acceso a trabajos mejor remunerados, producto del posicionamiento de empresas industriales en la región, la capacidad adquisitiva de la población aumenta, generando con esto beneficios para otros mercados.

En suma, que los aspectos que benefician e incrementan el desarrollo de la región sean consecuencia de la ubicación de una serie de empresas industriales en la Zona Franca implica que la lógica que se sobrepone en la implementación de la política pública de Zonas Francas es en mayor grado de tipo sectorial.

3.3 Conclusiones finales del capítulo.

La ilustración de dos casos tan diferentes como La Guajira y Urabá permite ver los escenarios extremos de desarrollo de una Zona Franca. A partir de esto se puede entender que aunque las Zonas Francas se encuentren regidas bajo el mismo marco normativo, las características del territorio y del usuario operador que las

⁵ Razón por la cual el proyecto busca asociarse con entidades de enseñanza técnica y profesional como el Sena e inclusive la Universidad de la Guajira.

pretenda desarrollar generan una serie de matices que hacen que los casos difieran en su implementación en muchos aspectos, tendiendo unos a sobreponer la lógica sectorial y otros la lógica territorial.

Por un lado, se ve como la ventaja de un régimen franco en un territorio bastante desarrollado y con una competitividad significativa genera un encadenamiento instantáneo con el desarrollo de la región, presentando así un desarrollo endógeno. Estos casos en donde predomina el “*referencial territorial sectorial*” (RTS) emana la actuación de los actores según una lógica territorial pero en cuanto un sector específico (Jolly, [inédito]), es decir, la actuación del sector expresa las dinámicas del territorio.

Por otro lado, se ve como, en un territorio en el cual no se presenta una competitividad significativa, el posicionamiento de un Zona Franca tiende a generar un desarrollo de la región pero en un espacio de tiempo más amplio, en donde el incremento en los factores de competitividad como el capital humano, la infraestructura, el desarrollo de la economía tiene como consecuencia un mejor posicionamiento del territorio que, en todo caso, no es de tipo endógeno sino consecuencia de factores y agentes externos. Estos casos, en los cuales predomina un “*Referencial sectorial territorial*” (RST) emana la actuación de los actores bajo una lógica sectorial pero que deben “territorializar” su acción (Jolly, [inédito]), es decir, las acciones del agente expresan las dinámicas del sector, pero se adecuan al territorio en el cual se encuentre.

CONCLUSIONES

La presente investigación surgió de la motivación del autor por darle al análisis de la política pública de Zonas Francas un sentido un poco más territorial que investigaciones pasadas. En esta medida la hipótesis inicial de la cual partió la investigación fue que tratar la política pública de Zonas Francas bajo una relación estricta con el sector “comercio” implicaba dejar de lado aspectos importantes como el territorio y los diferentes efectos de la implementación de la política sobre las regiones.

El transcurrir de la investigación que se desarrolló sobre la etapa de formulación y el primer momento de la implementación de la política llevó a reflexionar acerca del importante papel que aun juega el territorio y de la necesidad de tenerlo en cuenta como escenario en el cual se implementan las políticas públicas.

Si bien es claro que el paradigma que caracteriza a las sociedades desde los años ochenta es la globalización, también es claro que los efectos que de esta se desprenden no son iguales en todos los países, más aun, no son iguales en los niveles regionales o locales.

La política pública de Zonas Francas que como instrumento para atraer la inversión extranjera al país fue adoptada desde el gobierno central es un claro ejemplo de política pública que se construye bajo el paradigma de la globalización y como resultado del trabajo de un grupo especializado que ve la posibilidad de generar mecanismos que permitan aprovechar los beneficios fruto de las dinámicas de la globalización, teniendo en cuenta las debilidades y amenazas del, y para, el territorio colombiano.

Que la política pública de Zonas Francas sea el resultado de la acción de un sector no implica que sea del todo una política pública de tipo sectorial y que no tenga en cuenta el aspecto territorial. Por el contrario, se argumentó que la política pública de Zonas Francas es de tipología híbrida, en donde confluyen tanto la

lógica sectorial como la lógica territorial aunque en diferente grado según sea el caso.

El esquema propuesto para el análisis de la política pública de Zonas Francas y posteriormente de la ilustración de los casos de Zona Franca en La Guajira y Urabá permite comprobar que el grado de sectorialidad o de territorialidad estará condicionado por el origen de procedencia del Usuario Operador, es decir, el encargado de controlar, dirigir y administrar la Zona Franca en conjunción con el modelo de desarrollo que presente el territorio en el cual se implemente la Zona Franca.

En todo caso, la política pública de Zonas Francas además de ser un instrumento para la inversión extranjera tiene un sentido más profundo, al hacer posible el desarrollo no sólo del país sino de las regiones en las cuales se implemente, ya sea profundizando los niveles de competitividad y de desarrollo que presente la región o, por el contrario, promoviendo y brindando un escenario en el cual sea posible generar un crecimiento de la competitividad y de los niveles de desarrollo. Bajo esta lógica se afirma que la política está presente en la visión de desarrollo del país, en cuanto contempla tanto los factores externos (globalización) como los factores internos (desarrollo regional) que se presenten para los territorios.

Las características territoriales que presenta cada región (capital humano, desarrollo de la economía, desarrollo tecnológico, infraestructura, recursos, entre otros) y el modo en que esta se desarrolle condiciona la forma de acción o de reacción frente a la globalización. De esta manera, para unas regiones la globalización se presenta como una posibilidad de mantener y mejorar sus condiciones de desarrollo mientras para otras se presenta como un desafío, el cual emana la prontitud del accionar para poder aprovechar los beneficios que esta brinda previniendo el sometimiento.

BIBLIOGRAFIA

TEXTOS

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2002). “Bases conceptuales y analíticas para la construcción de una visión de desarrollo nacional”; Documentos para el desarrollo territorial No. 57; Bogotá D.C.
- FAURE Alain “*Territorios/territorialización*” (2009). En: BOUSSAGUET Laurie; JACQUOT Sophie; RAVINET Pauline. Diccionario de Políticas Públicas; Bogotá; P. 418-424.
- HASSENTEUFEL Patrick (2009). “*Comparación*”. En: BOUSSAGUET Laurie; JACQUOT Sophie; RAVINET Pauline. Diccionario de Políticas Públicas; Bogotá; P. 109-115.
- JOLLY Jean-Françoise ([inédito]). “*La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas. Hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio*”
- JOLLY Jean-Françoise (2010). “*Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia*”. Editorial Pontificia Universidad de Bogotá.
- JOLLY Jean-Françoise (2007). “*Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas. Aspectos analíticos y utilidades normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio*” En: Editorial Universidad Externado de Colombia, Ensayos Sobre Políticas Públicas; Colombia. Pp,289-349.
- MULLER Pierre (2010). “*Las Políticas Públicas*”. Tercera Edición, Universidad Externado de Colombia. Colombia.

- MULLER Pierre (2009). “Referencial” “. En: BOUSSAGUET Laurie; JACQUOT Sophie; RAVINET Pauline. Diccionario de Políticas Públicas; Bogotá; P. 383-389.
- MULLER Pierre (2009). “Sector” “. En: BOUSSAGUET Laurie; JACQUOT Sophie; RAVINET Pauline. Diccionario de Políticas Públicas; Bogotá; P. 402-409.
- MULLER Pierre (1997). “Un esquema para el análisis de las políticas públicas sectoriales” En: Departamento de ciencias administrativas. Centro de investigaciones y consultorias administrativas. Facultad de ciencias económicas. Universidad de Antioquia.
- ROTH André Noel (2007). “Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación”. Ediciones Aurora.
- SUREL Yves (2009). “Enfoques cognitivos”. En: BOUSSAGUET Laurie; JACQUOT Sophie; RAVINET Pauline. Diccionario de Políticas Públicas; Bogotá; P. 187-1994.
- VAZQUEZ BARQUERO ANTONIO (2005). “Las nuevas fuerzas del desarrollo”. Ed. Antoni Bosch editor, S.A.; España.

NORMATIVIDAD

- COLOMBIA, Congreso nacional de la República (2005). “Exposición de Motivos PL 141 de 2005 (Cámara) y 170 de 2005 (Senado)”. Gaceta del congreso 636 de 2005. Bogotá.
- COLOMBIA, Congreso nacional de la República (2005). Ley 1004 “por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones”.

- COLOMBIA, Congreso nacional de la República (29 de diciembre de 1999). Decreto 2685; “Por el cual se modifica la legislación aduanera”; Diario Oficial No. 43834.
- COLOMBIA, Congreso nacional de la República (12 de febrero de 2007). Decreto 383; “Por el cual se modifica el Decreto 2685 de 1999 y se dictan otras disposiciones”.
- COLOMBIA, Congreso nacional de la República (20 de octubre de 2007). Decreto 4051; “Por el cual se modifica el Decreto 2685 de 1999 y se dictan otras disposiciones”.

RECURSOS EN LINEA

- Agrícola Santamaría S.A, Pagina Web Sociedad Agrícola Santamaría S.A. Consultado en:
http://santamaria.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=148.
- COLOMBIA. Estatuto General. “*Estatuto Tributario parte 8*”. En:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/estatuto_tributario_pr007.html
- Dibulla, Sitio Oficial de Dibulla en la Guajira, Colombia. Consultado en:
<http://www.dibulla-laguajira.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=mlxx-1-&m=f#economia>
- MUNICIPIO AL DÍA. Portal para el fortalecimiento de la gestión y la inversión municipal; Consultado en:
http://www.municipioaldiafp.maestroweb.org/index.php?fp_verpub=true&idpub=95.

- ZONA FRANCA DE URABÁ. Portal web Zona Franca de Urabá. Consultado en: <http://www.zonafrancadeuraba.com/site09-Esp/>

OTROS DOCUMENTOS

- COMISION INTERSECTORIAL DE ZONAS FRANCAS (2011). *Informe de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas*; Ministerio Comercio, Industria y Turismo –MCIT-; Bogotá.
- MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO (2009) “Congreso Latinoamericano de Zonas Francas”; República de Colombia; septiembre 28 de 2009.
- SOCIEDAD ZONA FRANCA BRISA. (2010). *“Solicitud Declaratoria Zona Franca Permanente”*.

Anexo 1.

LEY No. 1004 30 DIC. 2005

**“POR LA CUAL SE MODIFICAN UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA ESTIMULAR
LA INVERSIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

El Congreso de Colombia, DECRETA:

CAPITULO I

ZONA FRANCA

Artículo 1: La Zona Franca es el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. Las mercancías ingresadas en estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones.

Artículo 2: La Zona Franca tiene como finalidad: 1. Ser instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas

inversiones de capital.

2. Ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezca.

3. Desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia, y buenas prácticas empresariales.

4. Promover la generación de economías de escala.

5. Simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta.

Artículo 3: Son usuarios de Zona Franca, los Usuarios Operadores, los Usuarios Industriales de Bienes, los Usuarios Industriales de Servicios y los Usuarios Comerciales.

El Usuario Operador es la persona jurídica autorizada para dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias Zonas Francas, así como para calificar a sus usuarios.

El Usuario Industrial de Bienes es la persona jurídica instalada exclusivamente en una o varias Zonas Francas, autorizada para producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados.

El Usuario Industrial de Servicios es la persona jurídica autorizada para desarrollar, exclusivamente, en una o varias Zonas Francas, entre otras, las siguientes actividades:

1. Logística, transporte, manipulación, distribución, empaque, reempaque, envase, etiquetado o clasificación; 2. Telecomunicaciones, sistemas de tecnología de la información para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos, y organización, gestión u operación de bases de datos;

3. Investigación científica y tecnológica; 4. Asistencia médica, odontológica y en general de salud; 5. Turismo; 6. Reparación, limpieza o pruebas de calidad de bienes; 7. Soporte técnico, mantenimiento y reparación de equipos, naves, aeronaves o maquinaria; 8. Auditoría, administración, corretaje, consultoría o similares.

El Usuario Comercial es la persona jurídica autorizada para desarrollar actividades de mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes, en

una o varias Zonas Francas.

Artículo 4: Para la reglamentación del presente capítulo, el Gobierno Nacional deberá: 1. Determinar lo relativo a la autorización y funcionamiento de Zonas Francas

Permanentes o Transitorias.

2. Establecer controles para evitar que los bienes almacenados o producidos en Zona Franca ingresen al territorio aduanero nacional sin el cumplimiento de las disposiciones legales.

3. Determinar las condiciones con arreglo a las cuales los bienes fabricados o almacenados en Zona Franca, pueden ingresar temporalmente al territorio aduanero nacional. La introducción definitiva de estos bienes al territorio aduanero nacional será considerada como una importación ordinaria.

4. Fijar las normas que regulen el ingreso temporal a territorio aduanero nacional o de éste a una Zona Franca, de materias primas, insumos y bienes intermedios para procesos industriales complementarios, y partes, piezas y equipos para su reparación y mantenimiento.

5. Establecer los requisitos y términos dentro de los cuales los usuarios autorizados a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, deban adecuarse a lo previsto en este capítulo.

6. Fijar las normas que regulen el régimen de introducción y salida de bienes y prestación de servicios del exterior a Zona Franca o de Zona Franca al exterior. La introducción de bienes del exterior a Zona Franca no se considera importación.

Artículo 5: Adicionase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 240-1. Tarifa para usuarios de Zona Franca. Fijase a partir del 1o de enero de 2007, en un quince por ciento (15%) la tarifa única del impuesto sobre la renta gravable, de las personas jurídicas que sean usuarios de Zona Franca.

Parágrafo: La tarifa del impuesto sobre la renta gravable aplicable a los usuarios comerciales de Zona Franca será la tarifa general vigente.”

Artículo 6: Modificase el numeral primero (1o) del artículo 49 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

“1. Tomará la Renta Líquida Gravable del respectivo año y le resta el Impuesto Básico de Renta liquidado por el mismo año gravable.”

Artículo 7: Adicionase el artículo 481 del Estatuto Tributario con el siguiente literal:

“f) Las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales de bienes o de servicios de Zona Franca o entre éstos, siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios.”

Artículo 8: Adicionase el artículo 322 del Estatuto Tributario con el siguiente literal: “n) A partir del primero de enero de 2007, a los giros al exterior por parte de los

usuarios de zonas francas.”

Artículo 9: Adicionase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 85-1. Limitación de costos y gastos para usuarios de zonas francas. Las operaciones de compra y venta de bienes y servicios que realicen los usuarios industriales de bienes y servicios de zonas francas, con los vinculados económicos o partes relacionadas a que se refieren los artículos 260, 261, 263 y 264 del Código de Comercio, 28 de la Ley 222 de 1995, 450 y 452 del Estatuto Tributario que no correspondan a precios de mercado serán rechazadas dentro del proceso de investigación y sujetas a la aplicación de la correspondiente sanción por inexactitud.”

CAPÍTULO II

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 10. Adiciónese el párrafo 3o y modifícase el párrafo 4o del artículo 127-1 del Estatuto Tributario, los cuales quedarían así:

“Párrafo 3o. Únicamente tendrán derecho al tratamiento previsto en el numeral 1o del presente artículo, los arrendatarios que presenten a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al gravable, activos totales hasta por el límite definido para la mediana empresa en el artículo 2 de la Ley 905 de 2004. Quienes no cumplan con

estos requisitos, deberán someter los contratos de leasing al tratamiento previsto en el numeral 2o del presente artículo.” “Párrafo 4o. Todos los contratos de arrendamiento financiero o leasing con opción de compra que se celebran a partir del 1o de enero del año 2007, deberán someterse al tratamiento previsto en el numeral 2o del presente artículo, independientemente de la naturaleza el arrendatario”

Artículo 11. Adicionase el artículo 485-2 del Estatuto Tributario con el siguiente Párrafo:

“Párrafo 5o. El beneficio previsto en este artículo será aplicable hasta el año 2007 inclusive.”

Artículo 12. Adiciónese el artículo 424 del Estatuto Tributario con el siguiente Párrafo:

“Párrafo. También se encuentra excluida del impuesto sobre las ventas, la importación al departamento del Amazonas, en desarrollo del Convenio Colombo-Peruano vigente, de alimentos de consumo humano y animal, elementos de aseo y medicamentos para uso humano o veterinario, siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo dentro del mismo departamento.”

CAPÍTULO III

VIGENCIA Y DEROGATORIAS

Artículo 13. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación salvo lo dispuesto en los artículos 5, 9 y 10, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias en especial la Ley 178 de 1959, la Ley 109 de 1985, el artículo 6 de la Ley 7 de 1991, el inciso primero del numeral 1 del literal A del artículo 16 de la Ley 677 de 2001 y el artículo 45 de la Ley 768 de 2002.

A partir del año gravable 2007, derogase el artículo 212 del Estatuto Tributario.

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA CLAUDIA BLUM DE BARBERI.

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA
EN AUSENCIA DEL SEÑOR SECRETARIO GENERAL FIRMA EL SEÑOR
SUBSECRETARIO GENERAL DEL SENADO

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

SAUL CRUZ BONILLA

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES
JULIO E. GALLARDO ARCHBOLD.

EL SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE CÁMARA DE
REPRESENTANTES, ANGELINO LIZCANO RIVERA.

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL PUBLÍQUESE Y
EJECÚTESE.

Dada en Bogotá, D.C., a los, **30 DIC. 2005** EL MINISTRO DE HACIENDA Y
CREDITO PÚBLICO,

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA

EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGIA, ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DEL
DESPACHO DEL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO,

LUIS ERNESTO MEJIA CASTRO

Anexo 2.

PROCESO DECLARATORIO DE EXISTENCIA DE LA ZONA FRANCA.

DECLARADOR	REQUISITOS DE DECLARACION ⁶	EVALUADORES DE LA DECLARACION	DECRETOS
Usuario Operador.	<p>- Presentar el Plan Maestro de Desarrollo General de la Zona Franca aprobador por la comisión intersectorial de Zonas Francas.</p> <p>- Anexar certificación expedida por la autoridad competente en cuya jurisdicción se pretenda obtener la declaratoria de existencia de Zona Franca en la que se declare que el proyecto está acorde con el plan de desarrollo municipal o distrital y que se encuentra conforme con lo exigido por la autoridad ambiental.</p> <p>- Estudios de factibilidad técnica, económica (en la que se incluyen, entre otros, estudios sobre: generación de economías de escala, desarrollo regional y aspectos sociales del proyecto), financiera y de mercado.</p>	<p>- Comisión Intersectorial de Zonas Francas: se encarga de analizar, estudiar, evaluar y emitir concepto sobre la viabilidad de la Zona Franca, dentro de la finalidad prevista por el art. 2 de la ley 1004/05, así como con su impacto regional. Adicionalmente, la comisión aprueba o niega el Plan Maestro de Desarrollo General de las Zonas Francas y sus modificaciones.</p> <p>- DIAN: Emite concepto favorable/ no favorable sobre la declaratoria de existencia de la Zona Franca, después de que esta sea aprobada por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, emitiendo el acto administrativo correspondiente.</p>	<p>- 2685 de 1999.</p> <p>- 383 de 2007.</p> <p>- 4051 de 2007.</p>

⁶ Para efectos de la presente investigación solo se trabajará con aquellos requisitos que tengan relación alguna con aspectos del territorio, en cuanto a estudios sociales, económicos y/o geográficos. Los aspectos técnicos no son tenidos en cuenta debido a limitaciones de espacio. Para su consulta ver Anexo 2.

Anexo 3.

Entrevista a funcionaria de la comisión intersectorial de Zonas Francas.

Bogotá D,C. Lunes, 10 de octubre de 2011.

Entrevistado: Las Zonas Francas antes de la Ley 1004 estaban destinadas sólo a exportación, cuando se creó la Ley 1004 se pensó en que esas Zonas Francas se privatizaran y los inversionistas pudiesen aplicar a este beneficio. Esas once antes de la Ley 1004 eran públicas, y se pensó en crear esta Ley 1004 con el fin de que el inversionista pudiese crear una zona franca para su propio beneficio y para el beneficio de los demás, entonces no sólo se pensó en dejar las Zonas Francas permanentes ya existentes sino que se crearan unas nuevas que eran las Zonas Francas Permanentes Especiales.

El gran motivo de crear la Ley 1004 era que el objetivo de las Zonas Francas no sólo fuera exportación sino otros beneficios.

Entrevistador: cual es la visión que tiene el ministerio de las Zonas Francas?

Entrevistado: Bueno, en el gobierno anterior pues la visión era mucho más amplia, de crear zonas francas. Ya ahorita en este nuevo gobierno no se esta dejando por fuera este instrumento, sino que se hace más exigente. En este momento se esta pensando en una reforma al régimen, pensando en los sectores de transformación productiva, para las permanentes especiales. Va a seguir el régimen en Zonas Francas Permanentes, va a ser igualito, con los mismos beneficios, con los mismos parámetros y a las permanentes especiales se van a ser un poquito más estrictas en cuanto a los sectores, se van a tomar los sectores que aparecen en transformación productiva, como son: call centers, el sector agro industrial, el sector salud, turismo... en total son doce sectores que se encuentran en transformación productiva, entonces a esto es a lo que nos estamos enfocando. Las Zonas Francas van a seguir siendo exactamente iguales pero enfocadas ya a un sector determinado, ya no a sector tan amplio.

Entrevistador: para las permanentes especiales?

Entrevistado: para las permanentes especiales, pero las permanentes siguen vigentes y con la, hasta el momento, con la misma reglamentación. No se ha modificado, de pronto en la reforma que se le haga al régimen puede variar algo en inversión y en empleo.

Entrevistador: pero los objetivos y la estructura siguen siendo la misma?

Entrevistado: son exactamente iguales.

Entrevistador: Que se espera con la creación de las mismas?

Entrevistado: Como ya lo he indicado, pues, lo que se espera es: inversión, tanto del país como inversión extranjera, esa es la gran finalidad, inversión y empleo. Que generen inversión nacional y extranjera, y la generación del empleo. Esos son los dos fines de las Zonas Francas.

Entrevistador: Bueno, ya las siguientes preguntas son más específicas de lo que es el trabajo de la Comisión Intersectorial entonces básicamente se quiere saber cual es la misión y como operan ustedes?

Entrevistado: la misión de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas es básicamente darle una aprobación al Plan Maestro, y como opera?, nosotros una vez tengamos el Plan Maestro absolutamente completo donde se le ha hecho requerimiento al inversionista y éste lo trae y ya la solicitud esta completa, se lleva la solicitud a evaluación a la comisión. Son 7 integrantes de la Comisión y ellos se les expone el proyecto, una vez ellos ya han emitido un concepto previo de esa solicitud se piden antecedentes de índole financiero a la DIAN y se pide concepto técnico al DNP y si es del Ministerio del ramo también se les pide un concepto, como las de salud, las portuarias, las agro industriales, se les pide un concepto técnico a la entidad y ellos emiten un concepto previo; osea que cuando ellos llegan a evaluar el proyecto ellos ya tienen un conocimiento total del proyecto.

Cómo opera? Se plantea, se presenta el proyecto y ellos por votación eligen si se aprueba y el Plan Maestro o si no se aprueba. Es básicamente eso.

Entrevistador: Que es lo que se tiene en cuenta principalmente para emitir un concepto favorable de viabilidad de Zonas Francas?

Entrevistado: Bueno, como yo te dije inicialmente, una vez llega acá el Plan Maestro entonces nosotros los revisamos. La parte técnica de acá del área revisamos el proyecto, hacemos un check list de todos los puntos que se tienen en cuenta; una vez revisado y si falta algún documento, si es de forma o de fondo se hace un requerimiento al inversionista, solicitándole esta información, si le falta el Plan, si le falta el POT, o le falta la certificación ambiental, lo que le falte al proyecto, se le solicita al inversionista y una vez ellos alleguen la información nosotros tenemos que solicitar unos conceptos técnicos, entonces, a la DIAN de concepto de índole financiero, al DNP el concepto técnico y si es competencia del ramo entonces también se pide concepto al ministerio del ramo. Ellos tienen 10 días hábiles para contestar los conceptos.

Si ya tenemos el proyecto completo nosotros acá internamente hacemos un pre comité para mirar la solicitud, entonces vienen los inversionistas y sustentan el proyecto ante los técnicos de las diferentes entidades y hay ellos van a emitir un concepto; por ejemplo, la DIAN no cree conveniente que el proyecto tenga continuidad entonces hacen una visita de continuidad y todo esto. Una vez esta ya completamente, el proyecto esta muy bien estructurado se lleva a la comisión y allí es donde se toma la evaluación, osea, los puntos claves es que el proyecto este completamente bien estructurado financiera, económica, técnicamente y que las entidades ya hubiesen emitido conceptos previos, que nosotros los tengamos en la mano para poderla llevar a evaluación.

Entrevistador: ya aquí es hablando más del Plan Maestro que es uno de los requerimientos que es obligatorio para la declaratoria de la Zona Franca, quería preguntar qué es lo que se busca que tenga este plan, por que en la definición del

plan hablan que el plan debe tener la información sobre lo que se quiere invertir, pero también tiene un contenido que es que éste busca un beneficio social o un impacto regional en el territorio donde se establezca

Entrevistado: Bueno, el elaborar el proyecto como tal tiene algunos pasos. Una parte técnica, financiera, económica y mercadeo. En cada una de estas partes lo que se busca es el desarrollo regional, las economías de escala. Por ejemplo ahorita lo que se busca y están resaltando mucho es en la innovación, en la parte tecnológica y en la parte social.

No solo se espera que venga inversión extranjera a invertir en Colombia o que se creen muchos empleos sino que también se enfoca en el municipio o departamento en que estén ubicadas, por qué, porque lo que se busca con este desarrollo de Zonas Francas es que si yo me voy a un lugar muy apartado del centro del país, en un municipio muy alejado, se creen beneficios para el municipio donde se esta desarrollando, entonces, que voy a traer tecnología de punta para ubicar ahí en el municipio es un beneficio para ellos, que yo voy a crear 100 empleos directos, voy a crear un impacto social a este municipio porque de esta manera se va a beneficiar la sociedad de ese municipio, va a crear mejores condiciones de vida, mejor calidad de vida. De igual manera el empleo directo en la construcción de la Zona Franca, estoy creando empleo y dando beneficio a los habitantes de esta región; por esto es que en su momento salieron los decretos 1197 y 2695 que reforzaron los municipios y departamentos que se vieron afectados en algún momento por algo fuera de lo normal.

Entonces eso es lo que se tiene en cuenta, de que donde estén ubicados generen un beneficio social, por ejemplo, algunas Zonas Francas nosotros en el Plan Maestro ellos tienen que indicarnos de la parte social ellos que van a hacer, entonces ellos dicen: yo voy a crear 150 empleos directos y 500 indirectos, y adicionalmente ¿yo que le agrego a eso? ¿Qué valor agregado le da mi Zona Franca? entonces muchos tienen proyectos muy buenos, tienen convenios con el

SENA, otros van a crear parques, otros dan computadores a colegios y eso es lo que se busca que no sólo den un desarrollo económico para su región, para su departamento sino para los habitantes de donde estén ubicados, por ejemplo, si yo voy a crear un parque... por ejemplo Zona Franca Bogotá creo que ya a crear un jardín al frente de su Zona Franca para todos los empleados de la Zona Franca, entonces ese es el valor agregado que le da la Zona Franca como parte social.

Entrevistador: Otro punto que quería preguntar sobre el otro requisito que es la certificación que se expide por la jurisdicción del lugar donde se va a establecer la Zona Franca, entonces pues obviamente puede que en los planes del municipio no este la creación de una Zona Franca como tal, entonces como lo ubica?

Entrevistado: No, en los planes de desarrollo nunca va a estar eso, este punto de crear específicamente una Zona Franca. No, sino que cuando ellos hacen la consulta ante planeación entonces ellos le van a decir que dentro de su plan de desarrollo si puede haber lo del desarrollo de una Zona Franca, entonces por ejemplo, puede haber porque le va a dar beneficio económico a su región, o sea no tiene que decir específicamente el desarrollo de la Zona Franca, sino que esto va a ser un polo de desarrollo para la región entonces esto si lo tienen previsto ellos, de que hayan empresas que se ubiquen en su departamento o en su municipio y pueden crear el desarrollo para el municipio, el desarrollo económico, el desarrollo social, entonces lo pueden incluir ahí , ¿sí? En este plan de desarrollo, entonces si esta dentro de su objeto de plan de desarrollo y hay otra certificación que es la del uso del suelo que es la que también se expide para este tipo de proyectos. Si un proyecto no trae certificación de uso del suelo, firmado por la entidad competente, nosotros no le podemos dar viabilidad, porque puede ser suelo urbano, agro industrial, para desarrollo comercial, para desarrollo industrial, entonces nosotros tenemos que saber en donde es que se va a desarrollar, y si esta habilitado para el tipo de Zona Franca que van a montar.

Adicionalmente nosotros siempre confiamos en la buena fe del inversionista, nosotros acá hacemos una verificación de documentos, de mirar yo si cumplió con el papel y si esta firmado debidamente por la entidad, y se le da una viabilidad al Plan Maestro, puede pasar en la comisión. Después se tiene que ir a la DIAN para la declaratoria y ellos haya hacen una verificación de los documentos y del área, ellos hacen visita y verifican que todo lo que allegaron acá este completamente al día.

Entrevistador: Igual ellos hacen seguimiento del Plan Maestro

Entrevistado: Claro, es que la otra parte de la declaratoria de Zona Franca... tiene dos partes, una es la aprobación del Plan Maestro, acá en el Ministerio y dos es la declaratoria por parte de la DIAN y la DIAN es la que hace control y seguimiento a estas Zonas Francas. Entonces las Zonas Francas, los Usuarios Operadores están obligados a presentar un informe trimestral de lo que han hecho, para ver si han cumplido las permanentes en los 5 años y las especiales en los 3 años siguientes a la declaratoria, si han cumplido con lo que indicaron en el Plan Maestro. Si yo digo que yo voy a crear 100 empleos directos eso es lo que ellos me van a evaluar en los años siguientes a la declaratoria, si yo no puedo hacer eso entonces ya me voy a ver en problemas, si yo digo que yo voy a crear, que voy a invertir 5 millones entonces yo tengo que invertir esos 5 millones, y por eso es que se les hace un seguimiento para evaluar esa Zona Franca, hacerles control y seguimiento a esas Zonas Francas; si en realidad esta cumpliendo y si no cumplen pues ya se ven en dificultades con su declaratoria. Muchas veces tienen que pedir una ampliación de los términos, de esa declaratoria; entonces si son de 3 a 5 años, a ver si así si pueden cumplir.

Entrevistador: Entonces cualquier eventualidad, cualquier cambio que haya tiene que ser notificado siempre ante la comisión y ante la DIAN?

Entrevistado: Claro, ante la DIAN, por ejemplo, si a mi no me alcanzó el área; yo pedí 20 hectáreas y no me fue suficiente entonces ¿qué tengo que hacer yo?

Pedir una ampliación de área, se la pido a la DIAN por medio de un oficio yo solicito la ampliación de 20 a 22 hectáreas. Ellos no lo notifican a nosotros, y nosotros acá tenemos un comité, una secretaria técnica que es la que evalúa esos cambios. Entonces, por ejemplo, ampliación de área lo integra el viceministro de desarrollo empresarial, Proexport y la secretaria técnica que somos nosotros, entonces llevamos esa propuesta para evaluar, pero de todas maneras debe tener una justificación de por qué no le fue suficiente o de igual manera si fue que pedí mucho y necesito una disminución de área, o una extensión de área.

Entonces esos casos especiales hay una secretaria técnica que los evalúa, ya no se tienen que llevar a la comisión como tal si no hay otra comisión chiquitica que se llama la secretaria técnica y toma las decisiones. Una vez acá se le da nuevamente concepto favorable a esa ampliación, reducción o extensión, se expide un documento diciendo que el ministerio está de acuerdo, no le ve inconveniente a esa ampliación de área. Lo remitimos a la DIAN y allá proceden nuevamente a expedir una resolución, igual ellos hacen una verificación nuevamente de la información que allegaron y de la verificación del área y ellos tienen que proceder si le dan concepto también favorable a expedir una nueva resolución indicando lo que paso.

Entrevistador: La siguiente pregunta es sí mediante el establecimiento de la Zona Franca se pueden llegar a generar conexiones con el medio local?, ya hablamos del empleo como una de las principales conexiones con el medio local, pero también en la investigación se ha encontrado que tienen una serie de conexiones con el mercado local para abastecerse de materias primas para la producción dentro de las Zonas Francas.

Entrevistado: Lo que ellos pueden, por ejemplo en las permanentes cuando van y se ubican en Zonas Francas muchas empresas ellos lo que pueden hacer es un intercambio de mercancías. Entonces por ejemplo tu tienes acá “x” “y” local de

bloques y aquí de cemento, entonces supongamos, yo necesito suministro de cemento o tu de bloque lo pueden hacer entre ellos.

Entrevistador: Pero entonces se podría hablar de que hay un involucramiento de medio local, cuando uno crea una Zona Franca?

Entrevistado: Sí, claro.

Entrevistador: A que se debe el aumento en el número de Zonas Francas en los últimos años, más claro después de la Ley 1004 del 2005?

Entrevistado: Bueno, después de la ley 1004 se han dado concepto de la viabilidad a 96 Zonas Francas, hasta hoy. Se han declarado, hasta hoy, 86 Zonas Francas de esas 96. Las otras están en trámite ante la DIAN y por algún motivo no han podido ser declaradas; porque como yo te dije inicialmente, se hace una verificación total nuevamente del área y de los documentos, entonces por algo están hay paradas, porque les falta algún papel o por el área; pero se han declarado 86 Zonas Francas.

El gobierno anterior fue uno de los que promovió la creación de Zonas Francas, y por este motivo se han creado tantas Zonas Francas. Lo que nosotros necesitamos ahora es llenar esas zonas francas, ¿sí?, estoy hablando de permanentes, llenar esas Zona Francas. Entonces, lo que busca este nuevo gobierno es apoyar las Zonas Francas existentes y que se llenen las permanentes, entonces eso es lo que están buscando.

¿Por qué tanto auge? Por lo que inicialmente también te decía, antes de la Ley 1004 se crearon solamente 11 Zonas Francas, y eran públicas, eran del Estado, en terrenos del Estado y tenían otra visión muy diferente que era exportar, todo era para exportar, esa fue la gran finalidad de esas 11 Zonas Francas permanentes, exportar. El auge de estas nuevas Zonas Francas es porque se crearon las especiales, y las especiales es una sola empresa, que van a tener el mismo beneficio del 15% de renta, de arancel entonces, por qué ese auge, pues

porque es un beneficio que se les está dando al particular el Estado, entonces ellos tienen que lograr ese beneficio, creería yo; me estoy poniendo en los zapatos de un inversionista, que si el Estado me está dando un beneficio pues, creemos, que es un 15% sobre un 30%, entonces creería desde mi punto de vista.

Entrevistador: Ya para finalizar, desde su percepción, ¿cuáles son los beneficios de establecer una Zona Franca en el territorio colombiano, tanto para el país como para cada región o departamento en el que se establezcan las Zonas Francas?

Entrevistado: Bueno, como te dije pues el gran beneficio de las Zonas Francas indiscutiblemente va a ser el beneficio de renta de un 30% a un 15%, ese va a ser el gran beneficio; el otro beneficio es el arancel, poder yo importar maquinaria, equipos a mi Zona Franca libre de arancel.

¿Qué le da esto como resultado a la región donde se ubica? Mejores condiciones de vida para las personas que se van a poder ubicar en Zonas Francas, que van a poder gozar de un trabajo digno directo, osea, otro de los grandes beneficios es el gran empleo que esas Zonas Francas pueden lograr generar, no solamente generar el empleo directo sino el indirecto, como yo te decía, si yo me involucro en el tema de Zonas Francas es porque voy a hacer una inversión alta, el crear una inversión alta, eso me obliga a hacer una buena infraestructura, esa buena infraestructura nos obliga a crear un buen empleo, no solo directo sino indirecto. El indirecto en la construcción de toda esta planta y el directo el que yo pueda sacarle cuando la Zona Franca pueda empezar a operar, entonces, yo te dije, muchos proyectos hacen una parte social excelente, que son grandes convenios con el SENA, grandes convenios con empresas de call centers, por ejemplo los call centers que se van a ubicar en Zonas Francas y generan 900, 1000 empleos, entonces esto es generarle desarrollo a su comunidad, a su región; y generarle condiciones de vida mucho más adecuadas a todos sus habitantes, que puedan vivir con una mejor calidad de vida.

Anexo 4.

Factores para medir la competitividad en Colombia, CEPAL, Escalafón de competitividad de los departamentos en Colombia, en: “Serie de Estudios y Perspectivas” No. 19, Bogotá, Marzo 2009.

El análisis de competitividad realizado en 23 departamentos de Colombia por la CEPAL para el año 2006 permite identificar las ventajas y obstáculos de la producción local de cada región con lo que se puede observar las diferencias en materia de competitividad que existe entre una y otra. El análisis está sustentado en seis factores: la fortaleza de la economía, el capital humano, la infraestructura, ciencia y tecnología, finanzas públicas o administración pública y finalmente el medio ambiente.

Cada factor está comprendido por una serie de elementos que desagregados son las variables de análisis que se tienen en cuenta en la medición de la competitividad. A continuación se abordara cada factor y se mencionara cada uno de sus elementos que lo componen.

1. *Fortaleza de la economía:* está compuesto por la estructura económica (con los indicadores: PIB per cápita, participación del PIB regional en el PIB nacional, índice de especialización industrial, Densidad empresarial), la internacionalización comercial (con los indicadores: coeficiente de internacionalización. Diversificación de mercados de exportación, tasa de orientación exportadora no tradicional, diversificación de exportaciones no tradicional), la presencia de servicios financieros (con los indicadores: establecimientos financieros por habitante, cartera neta de los bancos per cápita, captaciones neta de los bancos per cápita, cajeros electrónicos por habitante, cobertura de seguros), elementos de índole social como: pobreza, desigualdad y la concentración urbana (con los indicadores: índice de Pobreza, distribución del ingreso (Gini), población urbana sobre población total).

Este escalafón es liderado por Bogotá D.C., y presenta a los departamentos de La Guajira, Sucre, Córdoba y Chocó como los departamentos con las economías más débiles.

2. *Capital Humano*: este factor se compone de las variables de educación (con el indicador: colegios de nivel alto, superior y muy superior, índice de logro educativo) que evalúa la cobertura y calidad de la educación en el departamento y la variable de salud (con el indicador: personas afiliadas a regímenes de salud).

Los departamentos que lideran el escalafón del Capital Humano son Bogotá D.C., seguido de Antioquia y Santander, y los departamentos con el menor desarrollo de Capital Humano son Magdalena, La Guajira, Córdoba y Choco.

3. *Infraestructura*: comprende tres variables, la primera infraestructura básica (con los indicadores: cobertura de acueducto, cobertura de alcantarillado, cobertura de energía, cobertura telefonía), la variables infraestructura de transporte (con los indicadores: cubrimientos de las vías pavimentadas primarias, Red vial primaria pavimentada), y finalmente la variable infraestructura tecnológica (con el indicador: penetración de internet).

El escalafón es liderados por Bogotá D.C., Quindío, Valle y Antioquia, y en las últimas posiciones se encuentra La Guajira, Córdoba, Cauca y Choco.

4. *Ciencia y tecnología*: este factor está compuesto por la variable ambiente científico y tecnológico que comprende los indicadores de docentes con doctorado por habitante, personal en I&D por habitante, centros de investigación por habitante y productos C&T por habitante.

Los departamentos considerados como centros motores y de dinamismo científico son en especial Bogotá D.C., seguido de Caldas, Antioquia y Valle; y en los últimos lugares del escalafón se encuentran los departamentos de Cesar, Meta, Sucre y La Guajira.

5. *Finanzas públicas*: este factor se construye sobre la base de los índices de desempeño fiscal determinados por el Departamento de Planeación Nacional. El

índice sintetiza seis indicadores: capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento, respaldo de la deuda, dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones, importancia de los recursos propios, magnitud de la inversión y la capacidad de ahorro.

Bogotá D.C., lidera el escalafón seguido de Antioquía y Santander; en las últimas posiciones se encuentran los departamentos de Cauca, Magdalena y Choco.

6. *Medio ambiente*: este factor está compuesto por variables que muestran el estado actual del recurso hidrológico (con los indicadores: índice de oferta hidrológica, porcentaje de la población en las cabeceras municipales con alto índice de escasez de agua y porcentaje de población en las cabeceras municipales vulnerable por disponibilidad de agua), la segunda variable denominada Actividades Antrópicas muestra los efectos en el medio ambiente resultado de las actividades del hombre (con los indicadores de: residuos sólidos por 10.000 habitantes, promedio municipal de Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) en las masas de agua, Emisiones atmosféricas del sector industrial de Sox, Nox, CO y PTS por habitante, Porcentaje e la mortalidad por causas respiratorias), y finalmente la tercera variable muestra la conservación en el ámbito territorial con la variable Institucionalidad ambiental (con el indicador: gasto ambiental por habitante).

Dentro de este factor se encuentra que las regiones menos prosperas económicamente son las que obtienen altas posiciones en el escalafón, presentan mayor recurso hídrico, menor actividad antrópica de depredación y contaminación ambiental. La primera posición en el escalafón la ocupa el departamento de Choco, seguido de Córdoba y Meta; las últimas posiciones las ocupa Caldas, Santander, Valle y Bogotá D.C.

Para determinar el escalafón global de competitividad 2006 se tiene en cuenta los valores correspondientes a los seis factores anteriormente descritos. En la determinación del escalafón resaltan los factores de la fortaleza de la economía, las finanzas públicas y la infraestructura, seguido del capital humano, el factor

ciencia y tecnología y finalmente se encuentra el factor de medio ambiente que tiene una carga negativa debido a que el crecimiento económico genera un desgaste en los recursos naturales.

La primera posición del escalafón global de competitividad la tiene Bogotá D.C., seguido de Antioquia, Valle y Santander; en un nivel intermedio se encuentran los departamentos de Huila, Norte de Santander, Tolima, Meta y Bolívar; y los departamentos con baja competitividad son Cesar, Nariño, Sucre, La Guajira y Cauca; seguidos de estos se encuentran los departamentos rezagados del Magdalena, Córdoba y Choco.

Anexo 5.

Entrevista a funcionario de la sociedad Zona Franca Brisa S.A.

Bogotá D.C., Jueves 10 de noviembre de 2011.

La zona franca es un proyecto que se desarrolla en La Guajira en el corregimiento de Mingueo, en el municipio de Dibulla.

Es la Zona Franca más grande del país, en el momento tenemos un área declarada en la DIAN de 354.48 hectáreas, eso es un área definitivamente muy grande si tenemos en cuenta que la norma pide para poder declarar una Zona Franca un mínimo de 30 hectáreas, nosotros tenemos más de 10 veces lo que pide la norma; y normalmente las Zonas Francas del país, las últimas Zonas Francas permanentes por que este es de tipo de Zona Franca permanente, es decir, las de parque o parque industrial o las multiusuarios diga molo así son ... esta Zona Franca multiusuario, normalmente estas Zonas tienen alrededor de 30 35 40 hectáreas y las que son un poco más grandes pueden estar alrededor entre 60 y 100 hectáreas máximo, entonces esta es una particularidad de la Zona Franca.

La Zona Franca Brisa se desarrolla en la guajira por las posibilidades que la el régimen franco de acceder a esta clase de proyectos y colinda con el Puerto, que es Puerto Brisa, que es una empresa del mismo grupo y digámoslo que es un puerto multipropósito, un puerto privado multipropósito pero de servicio público.; es un mega puerto porque es un puerto de gran calado que va a tener sus tres fases, va a llegar a tener unas doce posiciones de atraque y se piensa que después de la tercera fase se puede estar moviendo alrededor de 90 toneladas.

La posibilidad que ha dado el régimen franco de que el puerto, Puerto Brisa, los puertos en el país puedan ser declarados como Zonas Francas permanentes especiales y esto con el fin de potencializar la infraestructura portuaria del país, de modo que con el mecanismo de Zona Francas pueda el puerto revestirse de lo que son sus equipos para el servicio portuario: grúas, viaductos y demás con los beneficios del régimen franco; hace a su vez factible y viable que al frente del puerto para generar competitividad, para que además de puertos el proyecto en su conjunto sea atractivo para inversionista y para los usuarios es importante que haya una Zona Franca, porque dentro de la Zona Franca (que es el caso de la Zona Franca Brisa) se podrán instalar empresas para realizar actividades industriales, actividades de servicios y actividades comerciales bajo una normatividad especial que es la normatividad del régimen franco, que es una normatividad especial en materia cambiaria, tributaria y en materia aduanera.

Entonces básicamente hablar de Zona Franca Brisa es hablar de un proyecto que implica además, a pesar que es una empresa totalmente diferente, implica un puerto que es el puerto que colinda con la Zona Franca Brisa. Entonces estaremos hablando tanto de Zona Franca Brisa como de Puerto Brisa.

La Zona Franca Brisa entonces digamos que toma importancia la iniciativa de proyecto para apoyar al puerto, y el puerto a su vez se retroalimenta de la Zona Franca; es realmente un elemento extra y competitivo, que no tiene ninguna otra Zona Franca del país. Nosotros vamos a tener la posibilidad de ofrecerle a los usuarios tener un puerto al lado al que pueden acceder, el que pueden utilizar y eso genera digamos competitivamente una disminución en los costos portuarios y en los tiempos que normalmente se generan cuando una mercancía llega a un puerto y del puerto se tiene que ir a la Zona Franca, por ejemplo, si una mercancía llega al puerto de Buenaventura ya sean bienes de capital, materia prima, etc. Llega al puerto de Buenaventura tiene que trasladarse hasta la Zona

Franca de Bogotá, eso genera un flete y genera un tiempo, es decir, la mercancía mientras llega de Buenaventura a Bogotá podrían ser dos o tres días si se cuenta con suerte que no hayan derrumbes en la carretera ni desorden de orden público, y adicionalmente ese flete que se genera es un flete que inclusive como dato anecdótico es más costoso que el mismo flete marítimo que se paga trayendo una mercancía de la China a Colombia, es decir, es más caro el flete Buenaventura-Bogotá vía terrestre que el flete marítimo de la China a Buenaventura. Es un dato muy interesante para ver y que permite digamos tener como paradigma para que nosotros comparemos las ventajas que ofrece Zona Franca Brisa al tener un puerto al lado... cuando llega la mercancía vas a tener prácticamente un acceso inmediato...

El flete en Brisa va a ser mucho más económico por lo menos se generara algún tipo de gasto en cuanto al movimiento que se haga de mercancía al puerto pero el puerto queda al frente de la Zona Franca, entonces eso es un atractivo muy grande para los proyectos que quieran instalarse en la Zona Franca Brisa. Eso digamos que sería un por qué de la Zona Franca Brisa y de su ubicación en La Guajira.

Otra justificación que podríamos encontrar es que realmente en La Guajira, como tal en el departamento de la Guajira, Zona Franca Brisa no tiene competencia, es decir, es la única Zona Franca que existe en el departamento.

La competencia de la Zona Franca Brisa ,como Zona Franca, podría ser la Zona Franca de Santa Marta y la Zona Franca Tairona, que son las más cercanas, pero ya esas quedan en Santa Marta y en el departamento del Magdalena y las Zonas Francas que se encuentran en el Atlántico, en Barranquilla , Zona Franca de Barranquilla, Sofía... pero en realidad la Zona Franca Brisa, y como se puede observar en el Plan Maestro, tiene detallado o tiene digamos proyectada la instalación de unos usuarios que ya están determinados como es el caso de una

siderúrgica, una cementera y 3 o 4 usuarios más que en general van a ocupar mas o menos un 70% del área de la Zona Franca, por lo cual la Zona Franca Brisa digamos que no está en la posición de salir a buscar, de ofrecerse en el mercado y por lo tanto no estamos en competencia con nadie.

Como opera la Zona Franca Brisa?

La Zona Franca Brisa va a operar conforme al régimen franco, a las normas que están estipuladas en el estatuto aduanero que es el Decreto 2685 del 99 en el capítulo de Zonas Francas y conforme a la resolución 4240 del 2000 de la DIAN en donde se reglamenta todo el régimen aduanero de las Zonas Francas.

Básicamente las empresas que se instalen dentro de la Zona Franca van a ser calificados como usuarios industriales de la Zona Franca, y la Zona Franca como tal, la sociedad Zona Franca Brisa S.A es el Usuario Operador de la Zona Franca.

En este momento es el mismo propietario y operador, que quiere decir eso? El usuario operador.... En una Zona Franca hay tres tipo de usuarios: el usuario operador que es la persona encargada de promover la ZF, de crearla, gestionarla, de vigilarla, administrarla, regular las operaciones de comercio exterior y de aduanas que se den dentro de la ZF. En cierta forma es como si fuera por delegación una persona que realice las actividades que le corresponden a la DIAN de supervisión aduanera, sin embargo la DIAN tiene presencia dentro de la ZF, pero la ZF, el usuario operador le responde a la Nación, a la DIAN por las operaciones de comercio exterior y de aduanas que se realicen desde la ZF o hacia la ZF, hacia el exterior, todas las operaciones de comercio exterior que se generen las tiene que controlar el usuario operador de la Zona Franca. Entonces esa es una de las clases de usuario, el Usuario Operador, y ese somos nosotros.

Los otros usuarios son el Usuario Industrial de Bienes, que es aquel que se califica como usuario industrial para producir, transformar materias primas, es decir, aquel que fabrica, el que fabrica prácticamente.

El otro usuario industrial es el Usuario Industrial de Servicios, que es el que se califica para prestar servicios. Los servicios están estipulados en la norma pero no son taxativos, lo cual quiere decir que cualquier tipo de servicios que se pueda prestar desde la ZF o en la ZF es bienvenido siempre y cuando no contradiga la ley ni el ordenamiento jurídico, ni el régimen franco.

Y el último usuario es el usuario comercial, que es el usuario que sólo puede realizar actividades comerciales, es decir, este usuario compra mercancía en el exterior, la almacena y realiza al interior de Colombia una actividad comercial, netamente comercial o de distribución, es decir, este usuario no le presta ningún valor agregado al servicio, simplemente compra y vende. Y la mercancía como ingresa sale, sale en el mismo estado en el que la compro el usuario comercial, es decir, si este señor compra un automóvil en Alemania, lo trae a Colombia, lo mete en la Zona Franca, no le presta ningún servicio, no le agrega ningún proceso industrial, simplemente lo revende, el automóvil vuelve y sale en el mismo estado en el que ingreso. A diferencia de los dos usuarios anteriores que mencione este no va ni a realizar una transformación, ni a prestar ningún servicio, el simplemente es un usuario comercial.

Esos son los tipos de usuario que hay en una ZF, entonces nosotros somos el usuario operador. Nuestra función es vigilar, administrar y controlar la ZF y promoverla, es decir, todas las operaciones que realicen los usuarios que se califiquen dentro de la ZF tienen que seguir un procedimiento que esta previamente establecido en la norma, unos procedimientos de tipo aduanero, nosotros como usuario operador tenemos que vigilar que cada operación se haga conforme a los procedimientos, hay operaciones que se definen de la siguiente manera:

- Operaciones desde el resto del mundo hacia ZF: toda la mercancía o bienes que vengan del exterior ingresen un usuario a ZF.
- Operaciones desde ZF al resto del mundo: es el caso inverso, cuando los usuarios van a exportar lo que producen en la ZF.
- Operaciones desde la ZF al TAN (Territorio Aduanero Nacional), es decir, Colombia: todas las operaciones que se realicen desde la ZF al T AN las regula el usuario operador.
- Operaciones de transito aduanero: cuando llega la mercancía por un puerto que está ubicado en una jurisdicción diferente a donde esta ubicada la ZF, por ejemplo, retomemos el tema de Buenaventura .. si una mercancía, unos bienes llegan por Buenaventura como van dirigidos a la ZF Brisa, que está en la Guajira, tendría que recorrer todo el país, y como uno de los beneficios que ofrece el régimen es que si va dirigido a la ZF no tenga que nacionalizarse esa mercancía, la única forma que esa mercancía transite por todo el país sin nacionalizarse es a través de un régimen que se conoce como *Régimen de Transito Aduanero* , que es un régimen que básicamente permite que las mercancías que están en proceso de envío a una ZF transiten sin ningún problema por el TAN sin haber sido nacionalizadas. Eso sale el camión del puerto acompañado de un documento que se llama DTA que es un documento de transito aduanero, es un documento habilitado y autorizado y expedido por la DIAN (la DIAN en ese caso del puerto de destino) donde autorizan que el camión salga hacia la ZF y le da un término de 2,3,4 días para que llegue a la ZF. Ese documento DTA es lo que ampara, si a ese camión lo llega a parar la policía a la mitad del camino, y la policía le dice – es que usted no ha nacionalizado esto- no se lo pueden decomisar ni aprender porque se muestra el DTA y es un documento que ampara las mercancía mientras llegan a ZF.

De tal manera que esas son los 4 tipo de operaciones que se realizan en ZF, operaciones desde el resto del mundo hacia ZF, de ZF al resto del mundo, de ZF al TAN y del TAN a ZF y las operaciones de régimen de transito aduanero.

Estas operaciones no las realiza el usuario operador, el usuario operador vigila, las administra, les hace seguimiento, las controla. Esas operaciones las van a realizar los usuarios que se califiquen dentro de la ZF.

Entonces básicamente la forma de operar de la ZF va a ser esa, ajustada digamos a los procedimientos que ya están, pero la norma nos pide por ejemplo como requisito para poder obtener una ZF y para poder operar, es que se implemente un PROGRAMA DE SISTEMATIZACION DE INVENTARIOS, que es un programa básicamente que contempla todas estas.... Que no sólo manejan los inventarios de la ZF porque nosotros tenemos que responder por todo lo que ingresa y todo lo que salga, y los inventarios de lo que debe haber adentro debe estar al día y debe concordar, porque como bien lo sabes, todo lo que esta adentro no esta nacionalizado entonces hay no puede faltar nada, ni una tuerca. Entonces este programa de sistematización de inventarios permite al usuario operador, es una herramienta de sistemas que le permite al usuario operador tener un control de inventarios sobre las mercancías que están ingresando y saliendo.

El mecanismo que esta contemplado en la norma para que las mercancías ingresen o salgan de la ZF es un documento que se llama *formulario de movimiento de mercancías*, el formulario de movimiento de mercancías hace las veces de lo que normalmente cuando la mercancía ingresa al país o sale del país, es la declaración de importación o la declaración de exportación. En este caso, cuando una mercancía ingresa o sale de la Zona Franca tiene que llenar, el usuario tiene que llenar, un FMM ya sea de ingreso o de salida.

Entonces, este programa de sistematización de inventarios además de llevarnos los inventarios nos genera estos FMM. Este programa no sólo funciona digamos en el sistema de Usuario Operador sino que es un sistema integral al cual tienen

acceso cada uno de los usuarios, y el usuario cuando necesite ingresar o sacar una mercancía a través de este programa, nos solicita el FMM lo llena, hace toda la descripción de la mercancía, la cantidad, a justificación, anexa todos los documentos soportes que deben acompañar según lo que esta estipulado en la norma y los nosotros como usuario operador hacemos una revisión de esa solicitud y finalmente si está acorde a los requisitos legales pues aprobamos el FMM, una vez aprobado el FMM el usuario puede sacar de la ZF o ingresar la mercancía correspondiente.

Entonces básicamente esa es la parte operativa, operativa a rasgos generales de lo que sería el día a día de una ZF.

Ahora en cuanto como va a operar la ZF, como se va a desarrollar? Pues básicamente la ZF de los Usuarios que se califiquen dentro de la ZF, es decir, estas empresas que están proyectadas en el Plan Maestro y que valga la pena mencionarlo en este momento, si bien se presenta un Plan Maestro y la idea es cumplirlo a cabalidad normalmente en los proyectos de ZF por lo general no siempre lo que se presenta o lo que esta condensado en el Plan Maestro se cumple al 100% , porque las circunstancias económicas y las circunstancias globales son cambiantes y de negocios, entonces por ejemplo, para un señor como es el caso de la termoeléctrica que se piensa instalar en ZF Brisa puede que el día de mañana pierda acciones en el exterior o tenga una perdida y ya no pueda invertir o traer la plata entonces puede que ese negocio no vaya, entonces digamos que normalmente cuando uno va a solicitar una ZF uno presenta el Plan Maestro con los posibles usuarios que se podrían calificar dentro de la ZF pero esos usuarios que además por norma no pueden tener ningún tipo de vinculación económica ni societaria con nosotros, es decir, con Zona Franca Brisa son empresas totalmente diferentes, de dueños totalmente diferentes, esos usuarios pueden que se retracten o no, hasta el momento parece que vamos a poder

cumplir con el tema pero lo que yo quería hacer era énfasis en el tema de que por las circunstancias cambiantes de los negocios y de la economía puede que proyectos que estén pronosticados al final no vayan y sean reemplazados por otro tipo de proyectos.

Lo que si se compromete la ZF es que al finalizar el tercer año va a tener 5 usuarios industriales que entre los 5, sin importar de que manera, realicen una inversión en activos fijos reales productivos cercana a los 92 mil SMLMV y generen empleo.

Ese digamos es el modos operandi, nosotros vamos a controlar las empresas que no son de propiedad de nosotros, las vamos a controlar desde el punto de vista de las operaciones aduaneras que realicen dentro de la ZF.

La ZF Brisa entonces va a tener un usuario operador que somos nosotros, va a tener unos usuarios industriales que son los que están determinados en el Plan Maestro, y estos usuarios industriales para poder calificarse, nosotros somos los que calificamos esos usuarios industriales.

Hay hagamos entonces un paréntesis y hablamos un poquito de ese tema y como funciona.

Normalmente hay 3 tipos de ZF. La ZF permanente, que es la ZF de parque, multiusuarios que es la de nosotros; la ZF permanente especial, que es una nueva figura que se creo a partir de la Ley 1004 de 2005 por el gobierno de Uribe y es que una sola empresa, una sola sociedad puede convertirse en ZF. Hay muchos ejemplos, de hecho hay 52 ZF de este tipo en el país actualmente y hay varias en proceso de declaratoria, por ejemplo la ZF de cervalle que es la ZF de Bavaria que queda en Jumbo- Valle, es una planta cervecera, esa sola planta es una ZF permanente especial; y el otro tipo de ZF es la ZF Transitoria, que es una figura que se creo para estos centros de convenciones y estos centros de exposiciones como Corferias, para que mientras traigan exposiciones del exterior puedan traer

todos los objetos de exposición y puedan tenerlos ahí transitoriamente mientras dura el evento sin tener que nacionalizarlos ni tener que estar sujetos a todos esos trámites aduaneros.

Esos son los 3 tipos de Zonas Francas. Entonces hablemos de las 2 primeras, dejemos la transitoria a un lado porque no es relevante pero entonces tenemos la ZF permanente que es la de parque y ZF permanente especial.

Ambas Zonas Francas para su declaratoria, tanto la ZF permanente como la ZF permanente especial, van a cumplir el mismo trámite, es decir, en primera instancia deben presentar el Plan Maestro más 4 estudios de factibilidad, deben presentarlos ante la Comisión Intersectorial de Zonas Francas en el ministerio de Comercio exterior, Industria y Turismo, y en segunda instancia una vez allí tenga el visto bueno de viabilidad del proyecto y aprobado el Plan Maestro, en segunda instancia se debe acudir ante la DIAN, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que es la entidad que finalmente mediante un acto administrativo, una resolución, expide la declaratoria de la ZF.

Entonces, tanto la ZF permanente como la ZF permanente especial tiene el mismo trámite, pero la diferencia está en los requisitos. La ZF permanente de parque, que es solicitada por el Usuario Operador no tiene requisitos de inversión y empleo, mientras que la ZF permanente especial sí, por qué, porque es que la ZF permanente de parque, quien solicita la ZF es el usuario operador, es decir, el que la va a administrar, el que la va a controlar, el que la va a operar; mientras que la ZF permanente especial, quien solicita la ZF es el usuario industrial, es decir, la empresa que se va a beneficiar del régimen franco, entonces a usted le dicen – bueno, listo.. usted empresa privada, benefíciense del régimen franco, de una tarifa especial en renta, de no tener que pagar impuestos de nacionalización mientras estén las mercancías dentro de su ZF y de todos los beneficios tributarios y aduaneros que tienen, pero usted me tiene que crear mínimo 150 empleos y me

tiene que generar una inversión en activos fijos reales productivos de 42 millones de dólares aproximadamente, que la norma lo que dice son 150 mil SMLMV.

Ese es un mecanismo, la ley de ZF, lo que quiere, el espíritu de la ley o del régimen franco y en el gobierno de Uribe se trato de potencializar el régimen franco, porque el espíritu es generar empleo, empleos nuevos, empleos directos y formales, y que a su vez sea un mecanismo de atracción de inversión extranjera directa y de inversión inclusive nacional, es decir, la posibilidad de acceder a una ZF posiciona a Colombia en el escenario global como un país competitivo, donde podrían venir a invertir las grandes multinacionales en nuevos proyectos. Por qué? Porque le ofrecía una tarifa especial de renta del 15% vs. La tarifa general que es del 33%, hay un ahorro de 18 puntos que cuando estamos hablando de mega proyectos e inclusive de proyectos pequeños es algo significativo, y Colombia con esta tarifa especial, si empiezan a hacer un análisis comparativo de toda la región: Chile, Argentina, Brasil, Costa rica, México, que son grandes competidores que tiene Colombia, se dan cuenta que Colombia es atractivo para llegar y montar proyectos hay porque tiene un régimen franco que además de ofrecerle una tarifa especial en renta tributaria, que la renta qué es, la renta es el impuesto que yo pago por las utilidades que genero a fin de año, en el ejercicio del año, al final del año y pago un impuesto por mis utilidades, y puedo pagarlo al 33% o puedo pagarlo al 15% si estoy en ZF; y esa tarifa al 15% es una tarifa que se vuelve competitiva es el escenario regional de América, entonces Colombia es uno de los países competitivos.. un inversionista que esta en el extranjero empieza a hacer un análisis comparativo – en Chile tengo que pagar 33%, en Argentina 28%, en Brasil tanto y en Colombia esta al 15%, y además de eso tiene unos beneficios tributarios y aduaneros adicionales, puedo exportar, puedo importar, puedo vender al mercado nacional- entonces, el inversionista puede determinar, como es en muchos casos que se han dado en Colombia, como el caso de Pacific, como el caso de Kimberly, hay muchos casos de multinacionales que han venido y han

dejado de instalar proyectos en el exterior para instalarlos en Colombia gracias al régimen de ZF.

Pero entonces la ley de ZF que quiere, atraer esa inversión extranjera directa, inclusive la inversión nacional, y generar empleo, ese es el espíritu de la Ley, eso es lo que quiere la ley 1004 de 2005, ser un mecanismo por el cual Colombia sea atractivo para captar inversión extranjera y generar empleo. Que se tiene en cuenta para aprobar? Pues que todas estos proyectos no sólo terminen generando empleo sino que tengan externalidades positivas a nivel regional y municipal en donde se ubiquen. Entonces, muchos de los criterios que se tienen en cuenta para aprobar las Zonas Francas es los impactos de la ZF a nivel regional, que impacto positivo va a tener en la región?, por ejemplo en el caso de nosotros, la ZF Brisa, en La Guajira, que es un departamento que vive de las regalías, que es un departamento que no tiene un desarrollo industrial sino que su segundo ingreso es el comercio, y que ahora con la nueva ley de regalías se le quita a estos departamentos el ingreso que tenían por regalías, es un departamento que va a quedar prácticamente sin ingresos; entonces el hecho de que ZF Brisa se instale allá, y que se vayan a instalar grandes empresas que van a generar empleo termina teniendo impactos positivos para la región en el sentido de que la Guajira va a tener industria, y esta industria que normalmente nunca se instalaría en la Guajira, hoy por hoy se va a instalar por que hay una ZF que le ofrece el régimen franco con beneficios y hace atractivo para que se instale, aparte de los temas minerales, es decir, aparte de las carboneras, aparte del Cerrejón, de todas estas empresas que trabajan los temas minerales, en la ZF se van a instalar verdaderos proyectos industriales inclusive de servicios logísticos que van a generar mucho empleo para La Guajira, para el departamento de La Guajira; entonces eso va a traer unas externalidades positivas para la región, esto va a generar economías de escala, porque en el momento en que yo pueda generar más empleo en la región, un empleo bien pagado, un empleo calificado, eso a su vez va a hacer que las personas que antiguamente estaban ocupando las tasas de desempleo ya tengan

empleo , entonces esta gente con este dinero ya puede salir a los almacenes de la región a comprar ropa o a la tienda si antes compraban \$2000 de carne ahora van a comprar \$4000 - \$5000 de carne y eso empieza a generar unas economías de escala que se van generando a raíz del proyecto, además de todos los empleos indirectos que va a generar el proyecto.

En conclusión, la ZF Brisa va a ser el usuario operador, va a operar la ZF de 354 hectáreas, hay van a llegar y se van a instalar unas empresas que son las que están en el Plan Maestro, estas empresas tienen que calificarse como usuarios industriales de la ZF. Cuando te empecé a hablar antes de los tipos de ZF, y te dije que ambas tenían que cumplir el mismo trámite de calificación ante el ministerio y ante la DIAN, era cierto, pero es que lo chévere, lo bueno de una ZF permanente multiusuarios y es chévere y bueno para las empresas que se van a instalar dentro de ellas es que quien las califica es el usuario operador; estas empresas que ya se van a instalar allá adentro, estas empresas no tienen que ir a la Comisión Intersectorial de Zonas Francas ni a la DIAN, no , ellas simplemente le solicitan al usuario operador de la ZF que las califique, obviamente reuniendo los requisitos que la norma exige, que las califique como usuario industrial de esa ZF para poder operar bajo el régimen franco y acceder a los beneficios. El usuario operador la califica mediante una resolución, y esa resolución el usuario operador lo que hace, lo que sí hace y tiene que hacer, es enviárselo a la DIAN y la DIAN tiene un tiempo de 6 meses para pronunciarse si esta de acuerdo o no esta de acuerdo, si tiene algún requerimiento, si quiere una información adicional sobre el tema; entonces, eso hace atractivo desde el punto de vista de los inversionistas que quieran instalar sus empresas dentro de la ZF porque el proceso de declaratoria evidentemente es un proceso que puede tardar entre 1 mes y 2 meses, mientras que una declaratoria vía ministerio y vía DIAN puede ser un proyecto que se este tardando entre 6 mese y un año y hasta más dependiendo las particularidades de cada proyecto.

Así es como va a operar la ZF, con un usuario operador, con las empresas que se instalen ahí, estas empresas van a ser usuarios industriales tienen que someterse al régimen franco a las operaciones que están contempladas en la norma, la ZF usuario operador va a tener todo un equipo de oficiales de operaciones que todo el día van a estar pendientes de que se cumpla el procedimiento de las operaciones, para controlar esas operaciones tenemos el programa de sistematización de inventarios, como te mencionaba este contempla no solo el tema de control de los inventarios, sino el tema de todas las operaciones tanto de ingreso como de salida de la ZF que se realicen. Nosotros además del tema de las operaciones estamos encargados de velar por la seguridad de la ZF, de velar porque solamente ingresen y salgan mercancías por los lugares autorizados, de velar por los inventarios, de velar porque se cumpla el régimen en general, de velar por el funcionamiento de la ZF también como copropiedad porque al final las empresas que se van ubicando ahí van comprando los lotes y al final la ZF deja de ser del dueño inicial, la ZF termina siendo una copropiedad, igual que un edificio, y el usuario operador termina siendo es el administrador de la ZF y el administrador de la copropiedad, pero al final la ZF se vende en su totalidad a todas las empresas que se van a ubicar ahí y eso termina siendo una copropiedad.

Hablando de los fines de las Zonas Francas contemplados en la Ley 1004 y especialmente de la competitividad que puede generar la declaración de existencia de una Zona Franca en un territorio, el entrevistado responde:

La competitividad, le ley de ZF quiere generar competitividad en las regiones , es decir, promover que estos proyectos no sólo se instalen en las grandes capitales,

donde ya hay proyectos industriales, sino en regiones que realmente han sido apartadas o que no tienen un desarrollo industrial.

Como te mencionaba la Guajira es una región que no tiene desarrollo industrial, es un desierto prácticamente, es un atractivo turístico, el desarrollo que hay es minero, de carbón, y viven de las regalías y del comercio, antiguamente había mucho contrabando, pero desarrollos industriales no hay; la posibilidad de que la ZF Brisa....

La ley 1004 tiene dentro de sus finalidades que las tiene ahí definidas, tiene ese tema de generar competitividad en las regiones. Entonces, en nuestro caso por ejemplo, ZF Brisa, ¿Cómo genera competitividad para la región ZF Brisa? Pues obviamente, el hecho de que este municipio, como te venia diciendo, y este departamento, La Guajira, no era un departamento industrial tenia muchas implicaciones; no sólo el tema de que no hay industria, la industria genera varias cosas: genera empleo, mano de obra, no sólo mano de obra normal sino también mano de obra calificada, el empleo genera ingresos para lo habitantes del municipio y del departamento, y eso genera a su vez ingresos para el departamento y para los municipios. Entonces, hay unos impuestos que estas industrias tienen que pagar, impuestos departamentales, impuestos municipales, como es el caso del ICA que es impuesto de industria y comercio, que es un impuesto que grava todas las actividades comerciales y eso incluye las actividades industriales que se hagan dentro del departamento; entonces eso va a tener un impacto positivo, digamos, para el departamento.

En La Guajira, si vemos que la nueva ley de regalías le quita a la Guajira un gran porcentaje del ingreso que tenia por regalías, vemos que el departamento va a tener la posibilidad, no de reemplazar la totalidad de lo que estaba recibiendo por regalías, pero recibirán de alguna manera unos ingresos adicionales que van a entrar directamente al erario o al presupuesto del departamento, y esto genera beneficio porque al tener digamos estos ingresos dentro del presupuesto con los

que no se contaba van a poder destinarlos en desarrollo para el departamento, en vías, en educación, mejoramiento de servicios públicos, en fin, en lo que en ese momento determinen en el plan de desarrollo municipal y departamental; pero son ingresos, ósea, la instalación de la ZF y de estos proyectos va a generar el pago de impuestos en esa región y eso digamos va a tener un impacto positivo tanto para el presupuesto del departamento y del municipio, como para los habitantes porque ese dinero en teoría debería ser invertido en ellos.

Eso por un lado, por otro lado mirando la población directamente, un departamento donde se ven los índices de educación muy bajos, de educación técnica muy baja, de educación profesional muy bajo; esta la Universidad de La Guajira pero, la gente no se está capacitando, entonces la posibilidad de trabajar en una ZF dentro de una empresa dentro de la ZF que les obligue a estas personas a tener que capacitarse esto también va a mejorar la mano de obra y el nivel de educación de los habitantes del departamento y del municipio; entonces, tanto la ZF como las empresas tendrán que llegar a convenios con el Sena o con entidades de carácter técnico y con la misma Universidad de La Guajira para que formen grupos de profesionales que puedan manejar no sólo la parte industrial y técnica sino también inclusive las operaciones, que se capaciten en operaciones de comercio exterior, en operaciones de aduanas, en operaciones de ZF. Con eso vamos viendo como la masa poblacional va mejorando su nivel de educación, además de que va a mejorar obviamente su ingreso, todas estas personas van a tener digamos un mejor ingreso, las que puedan acceder a la ZF.

Estamos hablando más o menos que el proyecto de la ZF Brisa se calcula (es una predicción elaborada con datos reales) que en empleos va a generar en su etapa operativa 1.500 empleos directos, 1.500 nuevos empleos directos y formales, es decir, el departamento de La Guajira, el Municipio de Dibulla, el corregimiento de Mingueo y la misma Riohacha y todo el departamento va a ver una oferta de 1.500 empleos nuevos, esto es una cifra realmente interesante, y además de eso va a ver 3.750 empleos indirectos en etapa operativa, si, en etapa operativa que

quiere decir cuando ya la ZF esté funcionando con sus 5 empresas, es decir, más o menos dentro de 3 años; estaríamos hablando que en total entre empleos directos e indirectos estaríamos generando unos 5.250 empleos.

Eso es un impacto realmente grande para el departamento de La Guajira, positivo. Esto no sólo genera competitividad para la región, sino que desarrolla la región, desarrolla el tema humano, genera economías de escala; el departamento entonces se hace competitivo ¿por qué?, ya la Guajira puede competir con el Magdalena o con el Atlántico porque va a tener una ZF también, entonces también es una opción para mirar dentro del mapa. Ya es más competitiva porque además tiene puerto, es un puerto multipropósito, no es sólo un puerto para sacar carbón es un puerto que además el atractivo es que está al lado de la ZF , entonces las empresas que se quieran instalar teniendo un puerto al lado con todas las ventajas competitivas que eso ofrece, pueden, digamos, acceder a este proyecto y de esta manera La Guajira, el Departamento, se hace competitivo, ósea, la región de la Guajira; ahí digamos que se cumpliría uno de los objetivos de la ley 1004 , y es generar competitividad en las regiones y generar desarrollo en las regiones.