



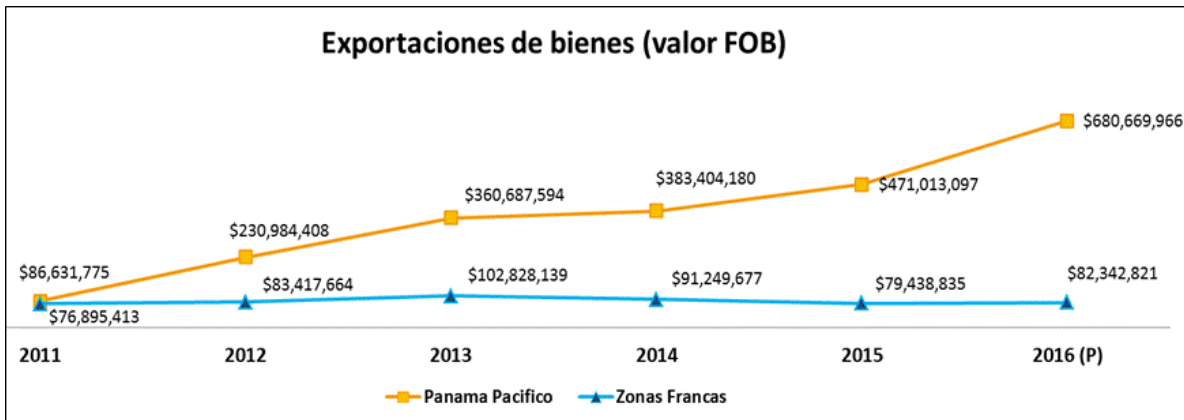
Zonas Francas: Condiciones de Éxito y Evolución

Por:

Maximiliano E. Jiménez Arbeláez, PhD
 Director General, Georgia Tech Panamá
 Agosto de 2017

El concepto de zona franca o zona económica especial se remonta a la edad media, cuando pueblos bálticos y asiáticos empleaban el término de puerto libre. Estos puertos brindaban ventajas aduaneras y facilidades de comercialización, al garantizar mejor acceso y almacenamiento. A mediados del siglo pasado, las zonas francas se reconocieron como instrumentos para generar empleo y desarrollar exportaciones manufactureras, y empezaron a crearse regímenes especiales y diversos beneficios tributarios para incentivar su desarrollo. En algunos casos, estos territorios se establecieron en polos de desarrollo, pero en la mayoría de los casos se crean cerca de puertos, aeropuertos y áreas fronterizas para potenciar su conectividad.¹

En Panamá existen tres clases principales de zonas francas, la Zona Libre de Colón (ZLC), el Área Económica Especial de Panamá Pacífico y las zonas francas amparadas por la Ley 32, que suman 12 zonas activas.² El desempeño de estos tres tipos de zonas francas no ha sido uniforme. La ZLC ha venido experimentando un declive sostenido en su actividad comercial tradicional, mientras que Panamá Pacífico se ha convertido en un referente internacional de éxito. Por otro lado, las zonas francas regidas por la Ley 32, presentan en su conjunto un desempeño débil como refleja la gráfica que sigue en cuanto a las exportaciones de bienes.



Gráfica 1: Exportaciones de bienes de Panamá Pacífico y Zonas Francas. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). (P) datos preliminares.

El tema de las zonas francas en Panamá cobra una importancia inmediata por la oportunidad de rentabilizar la expansión del Canal en función de potenciar el mayor flujo de carga para realizar

¹ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Costa Rica., 2008, *Contribución de las Zonas Francas en las Áreas de Menor Desarrollo*.

² Existen un cuarto régimen especial que corresponde a la Ley 19 del 4 de mayo de 2001 que establece la Zona Franca Turística y de Apoyo Multimodal del Barú.

actividades de valor agregado a la carga, ya sean éstas de índole logístico o de postergación, y brindar servicios a los buques y a sus tripulaciones, generando así beneficios económicos a nivel local. En este sentido, se plantea que estas actividades de valor agregado y servicios se efectuarían dentro de las zonas francas.

En preparación para aprovechar las oportunidades de negocios emergentes, el Viceministerio de Comercio Exterior del MICI ha encomendado a Georgia Tech Panamá un diagnóstico sobre las zonas francas bajo la Ley 32, incluyendo una investigación de mejores prácticas, tendencias y *benchmarks* en este sector. El propósito de este escrito es compartir algunos hallazgos del estudio realizado en cuanto a las condiciones claves para el éxito de zonas francas, entre ellas, el logro de economías de aglomeración y la modernización de las funcionalidades ofrecidas por las zonas francas y del marco regulatorio que las rige. Estos temas orientaron la investigación de campo y proporcionan guía para establecer acciones de mejoras en este sector.

Economías de Aglomeración

Un enfoque para promover el éxito de las zonas francas es asegurar que las mismas gocen de las economías de aglomeración representativas de los conglomerados o clústeres.³ Estas economías consisten en ventajas de costos, utilización de activos y potencialidades para la innovación que son posibles por la proximidad de empresas similares o complementarias, e instituciones de apoyo, ubicadas en un área geográfica determinada. Específicamente, estas ventajas surgen de **la colaboración** entre las empresas lo que permite el escalamiento de su influencia para negociar la adquisición de recursos y servicios comunes, la coordinación más efectiva de actividades (por ejemplo, la consolidación de mercancías para lograr economías de volumen en el transporte) y la utilización de activos redundantes en el conglomerado (espacio de almacenaje, equipos, personas). Estas ventajas de costos y de mejor utilización de activos se manifiestan en una **mayor productividad** de las empresas del conglomerado, contribuyendo así a su competitividad.

Para que las ventajas de productividad sean sostenibles deben mejorarse y evolucionar, lo cual se da a través de la **innovación**. La concentración de empresas de un mismo giro facilita la innovación. El tema clave es en qué áreas las empresas deciden colaborar y en qué áreas competir. En las áreas en que deciden colaborar, los efectos del escalamiento son igualmente claves en cuanto a lograr tamaños mínimos viables (masa crítica) para inversiones en innovaciones. Un ejemplo sería la implementación de una plataforma digital para la coordinación de las operaciones logísticas del conglomerado. La distribución de la inversión entre varias empresas disminuiría la inversión individual y probablemente permitiría la adquisición de un sistema más sofisticado que aquel que podría conseguir una empresa individualmente.

Finalmente, un conglomerado exitoso promueve el **crecimiento** al atraer nuevas empresas que desean gozar de los beneficios del área, generándose un círculo virtuoso de sinergias. A mayor número de empresas, mayores oportunidades para lograr ventajas de productividad y de promover la innovación.

Evolución de las Zonas Francas

³ Michael Porter, 1998, *Clusters and the New Economics of Competition*, Harvard Business Review, y *La Ventaja Competitiva de las Naciones*, 1990, The Free Press.

El Dr. Gokhan Akinci del Banco Mundial ha acuñado la frase de Zonas Económicas 3.0, refiriéndose a la evolución de las zonas francas y a las características de esta nueva generación.⁴

De acuerdo a su planteamiento, la evolución de las zonas económicas presenta tres etapas. La primera consiste en el desarrollo de las **zonas procesadoras de exportación** (Zonas 1.0). Los objetivos de estas zonas incluyen la atracción de inversión extranjera directa, la promoción de las exportaciones de bienes y la generación de empleo. En esta etapa se ofrecen generosas exoneraciones fiscales y el enfoque es sobre la manufactura de bienes, ignorando los servicios y los suplidores locales. Debido a las tendencias internacionales, entre ellas, el fortalecimiento de los bloques comerciales regionales, las normativas de la Organización Mundial del Comercio, la homologación de incentivos, la globalización de las cadenas de valor, y las preocupaciones por el cambio climático, los temas sociales y de seguridad, surgen las **zonas económicas especiales** (Zonas 2.0). El énfasis en las zonas 2.0 incluye el enfoque en los conglomerados, las asociaciones Público-Privadas para el desarrollo y administración de las zonas, el cambio hacia la adopción de incentivos para estimular temas específicos, marcos regulatorios que promuevan contextos amistosos de negocios y la adopción de estándares internacionales sobre el medio ambiente y temas laborales, el aumento de contenido local en productos y servicios, la vinculación con las comunidades locales, y la simplificación de trámites a través de ventanillas únicas y el alineamiento de los entes reguladores.

Con el propósito de aumentar los beneficios a los países, las **zonas económicas 3.0** mantienen los enfoques de las zonas 2.0, pero profundizan su énfasis sobre las cadenas de valor globales, el aumento de la participación local en dichas cadenas y la transferencia de tecnologías. Esto se lograría a través de la atracción de suplidores internacionales para cerrar brechas en las capacidades locales, empresas locales certificadas y capaces de añadir valor en las cadenas de valor globales, inversiones en nuevas tecnologías, mejoras en el capital humano, e incentivos alineados para fomentar estas condiciones. Fundamentalmente, de acuerdo al Dr. Akinci, los resultados buscados son: (1) aumentar la empleomanía; (2) incrementar el valor local de las exportaciones; (3) aumentar la inversión local; y (4) mejorar la productividad de las empresas locales.

El Dr. Mohan Guruswamy de la Organización Mundial de Zonas Francas resume los **inductores de la competitividad** en las nuevas zonas francas en:⁵ *Smart* (aprovechamiento de las nuevas tecnología), innovación, seguridad y sostenibilidad, respaldando cada uno de estos inductores a través de certificaciones respectivas.

Marco Regulatorio

Tres aspectos claves en la configuración de una **propuesta de valor** de las zonas francas son las condiciones que deben llenar las zonas francas, los incentivos fiscales ofrecidos a las empresas que allí se ubiquen y los procesos y controles gubernamentales. En su conjunto, estos aspectos constituyen el marco regulatorio de la zona franca. Este marco, aunado a otros aspectos, tales como la localización geográfica, la conectividad, la estabilidad económica, social y política, el ambiente de negocios, la disponibilidad de mano de obra calificada, y la infraestructura logística, representan la propuesta de valor país para las zonas francas.

⁴ G. Akinci, 2017, *Economic Zones 3.0 – The Next Generation*, Tercer Congreso Mundial, World Free Zones Organization, Cartagena, Colombia.

⁵ M. Guruswamy, 2017, *Designing of Next Generation Free Zones*, Tercer Congreso Mundial, World Free Zones Organization, Cartagena, Colombia.

En las secciones anteriores, nos hemos referido a las **condiciones** que deben llenar las zonas francas. Básicamente, esto se trata de que el diseño de las zonas francas debe aproximar las características de las Zonas 3.0 y proporcionar una plataforma operativa que promueva las economías de aglomeración. Por otro lado, aparte de las exoneraciones convencionales, los **incentivos** deben orientarse a la generación de valor agregado, el encadenamiento productivo con empresas locales, la certificación de estándares internacionales, la inversión en innovación tecnológica y la implementación de sistemas de gestión del medio ambiente y sostenibilidad.⁶ Finalmente, los **procesos gubernamentales** deben simplificarse. Estos procesos han sido señalados como “incentivo suaves” que pueden ser diferenciadores eficaces al contribuir a la agilidad y eliminación de costos indirectos en los negocios.⁷

Asegurar el marco regulatorio descrito requiere de **capacidad institucional** en el gobierno para revisar con rigurosidad las solicitudes de desarrollo de zonas francas y dar seguimiento para garantizar que las operaciones que se realicen allí reflejen buenas prácticas y contribuyan a forjar un ambiente de negocios que promueva la competitividad.

⁶ Países líderes en zonas francas en la región han hecho importantes avances en sus marcos legales e incentivos. Ver: Luisa Castro, 2017, Nota Técnica GTP-TN-17-02, Normativa de las Zonas Francas en Costa Rica, Colombia y República Dominicana.

⁷ Douglas van der Berghe, 2017, *Doing Business in Free Zones*, Tercer Congreso Mundial, World Free Zones Organization, Cartagena, Colombia.