



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

## FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)

20557-S

RESERVADA

DP/ID/SER.B/727  
13 de mayo de 1994  
ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

ASESORAMIENTO AL MITINCI EN POLÍTICAS DE ZONAS FRANCAS DEL PERÚ  
DIAGNOSTICO DEL PROGRAMA PERUANO DE ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES

SI/PER/93/801

PERÚ

Informe final \*

Preparado para el Gobierno de Perú por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, como organismo de ejecución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Basado en el trabajo de Thomas Kelleber y Jean-Marie Burgaud, expertos en desarrollo, promoción y administración de zonas francas industriales

Oficial de apoyo: Z. Takuy

Subdivisión de Empresas Pequeñas y Medianas

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Viena

---

\* El presente documento es traducción de un texto que no ha sido revisado a fondo por los servicios de edición.

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION . . . . .	4
CAPITULO I . . . . .	6
<b>LAS ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES Y LAS ECONOMIAS EN</b>	
<b>DESARROLLO . . . . .</b>	<b>6</b>
1.1 El rol de la Zona Franca Industrial (ZFI) . . . . .	6
1.2 Zonas Francas y Desarrollo Industrial . . . . .	7
1.3 Condiciones básicas para el desarrollo de las Zonas Francas Industriales . . . . .	9
1.4 Planeamiento físico y organización . . . . .	10
1.5 La Zona Franca y el Desarrollo Regional . . . . .	12
1.6 Inversionistas de zona franca . . . . .	12
1.7 La privatización y el desarrollo de la zona franca industrial . . . . .	13
1.8 Costos y beneficios . . . . .	13
Empleo . . . . .	14
Valor agregado . . . . .	14
Exportaciones . . . . .	14
Vínculos . . . . .	15
Transferencia de conocimientos . . . . .	15
Impacto indirecto . . . . .	15
 <b>CAPITULO 2 . . . . .</b>	 <b>17</b>
<b>EL DESARROLLO ECONOMICO . . . . .</b>	<b>17</b>
2.1 La Economía de América Latina . . . . .	17
2.2 La economía Peruana . . . . .	18
Servicio . . . . .	19
Infraestructura legal y administración . . . . .	20
El acceso al mercado extranjero . . . . .	20
Procedimientos de aduana para exportadores . . . . .	21
2.3 La inversión extranjera en Perú . . . . .	22
2.4 Actitudes de los inversionistas extranjeros . . . . .	22
 <b>CAPITULO 3 . . . . .</b>	 <b>24</b>
<b>EL PROGRAMA PERUANO DE ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES . . . . .</b>	<b>24</b>
3.1 Antecedentes . . . . .	24
3.2 La ley de zona franca . . . . .	25
3.3 Anomalías legales y administrativas . . . . .	26
3.4 Actitud del gobierno hacia el desarrollo de las zonas francas . . . . .	28
3.5 El papel de las zonas francas en Perú . . . . .	29
3.6 Selección de sitios . . . . .	30
3.7 Descentralización administrativa . . . . .	31
 <b>CAPITULO 4 . . . . .</b>	 <b>33</b>
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES . . . . .</b>	<b>33</b>

4.1	Conclusiones . . . . .	33
4.2	Recomendaciones . . . . .	35
ANEXO 1	- Descripción de los sitios . . . . .	38
ANEXO 2	- Itinerario. . . . .	49
ANEXO 3	- Resumen del informe presentado en Lima por los consultores de la ONUDI. . . . .	50
ANEXO 4	- Definiciones . . . . .	58
ANEXO 5	- Inversiones extranjeras directas - Tendencias globales y Latino-Americanas. . . . .	61

## INTRODUCCION

El propósito del proyecto SI/PER/93/801 es proveer asesoría al gobierno de Perú en varios aspectos del desarrollo de las zonas francas: (i) políticas, (ii) acuerdos institucionales para el desarrollo y de las zonas francas en operación y (iii) formas y medios de atraer inversionistas.

Se supone que las zonas francas son una opción factible para el Perú en su proceso de desarrollo y que el gobierno de Perú quiere utilizar las zonas francas como un método de fomento de la inversión (tanto nacional como extranjera) en la exportación de manufactura y el sector comercial. Aparte de las ganancias del intercambio extranjero y la creación de empleos, se espera que las zonas francas contribuyan a los esfuerzos del gobierno de descentralizar las actividades económicas de la ciudad de Lima. Los seis sitios de zonas francas propuestos y que han sido seleccionados por el gobierno están en regiones fuera de Lima a todo lo largo de la costa del Pacífico y cuentan con facilidades portuarias. Los sitios en cuestión incluyen Ilo, Matarani, Pisco, Chimbote, Trujillo y Paita. Los sitios en Paita e Ilo son vistos no solo, como posibles vínculos entre países de la cuenca del Pacífico sino también, como de acceso costero de varias regiones en el interior de América Latina.

Un gran número de zonas francas están en operación en todo el mundo pero solo algunas han sido exitosas. Muchas carecen de un adecuado clima de inversiones, experimentan dificultades de operación bajo leyes y regulaciones complejas o enfrentan problemas de administración, localización inapropiada o altos costos. Una comprensión inadecuada de las precondiciones básicas de operación de las zonas francas y su rol como una opción entre otros instrumentos de políticas de exportación ha llevado a más fracasos que éxitos.

Un aspecto crucial, es pues, una comprensión apropiada de la naturaleza, función, potencial y limitaciones de las zonas francas como instrumento de políticas. El capítulo 1 trata estos aspectos, extraído de experiencias con Zonas Francas en varias partes de mundo, incluyendo países en el Caribe y América Latina. Al proveer asesoría en aspectos de políticas, es necesario entender el clima económico en el cual la Zona Franca Industrial propuesta operara. En consecuencia, una breve revisión de la economía Latino Americana y Peruana ocupa el capítulo 2.

No fue posible, con el tiempo disponible (3 semanas) revisar profundamente los sitios de Zona Franca Industrial propuestos. Cinco de los seis sitios propuestos, mas el sitio de ZOTAC en Tacna fueron visitados. Los asesores pasaron uno a dos días en Paita e Ilo. Las visitas a otros sitios se limitaron a una o dos horas. No

fue posible visitar el sitio de Matarani. Sin embargo, los asesores se reunieron con el presidente de la región de Arequipa (donde se sitúa Matarani) y discutieron con él sobre el tema. El itinerario y la lista de reuniones se presenta en el anexo 2.

El término Zona Franca Industrial se refiere esencialmente, a un área geográfica limitada, rodeada por una cerca y controlada por aduanas, donde los inversionistas pueden importar equipos y materiales libre de aranceles e impuestos, procesar el material y exportar el producto final. Una breve definición de los tipos más comunes de zonas francas aparece en el anexo 4.

## CAPITULO I

### LAS ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES Y LAS ECONOMIAS EN DESARROLLO

#### 1.1 El rol de la Zona Franca Industrial (ZFI)

Una ZFI es un instrumento de promoción de políticas usado por los países cuando estos están iniciando un esfuerzo de atraer la inversión extranjera (y nacional) orientada a la exportación manufacturera. Una ZFI propiamente planeada y desarrollada, cuenta con (i) procedimientos lineales de operación; (ii) buena infraestructura; y (iii) una autoridad en la ZFI quien podrá asistir a inversionistas en la obtención de aprobaciones y permisos.

Los argumentos o justificaciones para una ZFI en las etapas tempranas de la promoción de las inversiones extranjeras orientadas a la exportación son:

- (i) La infraestructura del país es subdesarrollada y la concentración de servicios en una área bien seleccionada, cerca de comunicaciones internacionales (transporte y telecomunicaciones) y de facilidades de apoyo es deseable.
- (ii) Los procedimientos de aduana para importación/exportación son frecuentemente complejos y difíciles, pero pueden simplificarse en una zona franca; y
- (iii) Existe la necesidad, para una organización dedicada a orientar la promoción, de asistir al inversionista en el cumplimiento de las formalidades.

A medida que el país desarrolla su infraestructura, que los procedimientos de aduanas son lineales y que la burocracia se hace mas a tono con los requerimientos de la industria de exportación, la necesidad de acuerdos especiales a propósito de zonas de procesamiento para la exportación disminuyen. La industria manufacturera para la exportación puede ser acomodada en los límites de un parque industrial donde existen facilidades de almacenamiento.

En la practica así es como la situación evoluciono en aquellos países que fueron pioneros del concepto ZFI, e.g. Irlanda, Corea y Taiwan. Las ZFI jugaron un importante rol en los primeros años (primeros 5 años) de aquellos países que intentaron atraer la industria manufacturera de exportación. La exportación en las zonas incrementaron en términos absolutos y como un porcentaje del total de la exportación manufacturera. Después de un tiempo nuevas industrias orientadas a la exportación fueron establecidas en

parques industriales con facilidades de depósito abiertas en todo el país. Las exportaciones de la industria manufacturera (no francas) aumentaron dramáticamente y el porcentaje de las ZFI del total de la exportación manufacturera disminuyó dramáticamente.

**TABLA 1.1**  
**Exportaciones de Zona Franca expresadas en**  
**% del total de la exportación nacional**

Año	Irlanda (en millones de libras Irlandesas)			Corea (en millones de US dolares)		
	Shannon	Total país	Shannon/total país*100	Masan	Total país	Masan/total país*100
1951-1963	24	149	16			
1965	23	81	28			
1966	32	100	32			
1967	33	112	29			
1970	40	193	21			
1971	34	220	16	1	1067	0.1
1972	36	282	13	10	1624	0.6
1973	47	400	12	70	3225	2.2
1974	53	544	10	182	4460	4.1
1975	54	617	9	175	5081	3.4
1980	131	2250	6	674	17504	3.6
1986	238	6,05	4	1149	34714	3.3
1991	385	10526	4	1586	71870	2.2

En años recientes el concepto de Zona de procesamiento para la exportación se ha expandido. Zonas especiales o facilidades han sido creadas junto a paquetes de incentivos especiales para satisfacer los requisitos del servicio industrial internacional y las actividades de investigación y desarrollo.

Otra tendencia en el desarrollo de las zonas francas, que se ha acelerado en años recientes, es la aparición de zonas privadas. Las razones han sido que (i) en muchos países zonas administradas de propiedad privada han funcionado mejor que su contraparte en el sector público, en la medida en que las zonas que pertenecen al gobierno han fracasado en los aspectos de administración, y (ii) hay una falta de fondos de inversión de fuentes gubernamentales.

## 1.2 Zonas Francas y Desarrollo Industrial

La creación de una infraestructura que pueda producir eficientemente un rango de productos industriales de alta valor con



maquinarias modernas y fuerza de trabajo capacitada, requiere de una serie de iniciativas políticas coordinadas que comprenden trabajo, transporte, entrenamiento, educación, finanzas, infraestructura y promoción de inversiones. A nivel de la zona es esencial la coordinación y planificación estrecha entre inversionistas y las personas e instituciones envueltas, con relación a (i) promoción y desarrollo de la zona; (ii) desarrollo del transporte; (iii) provisión de la infraestructura; y (iv) educación y entrenamiento. Solo con esta coordinación y planificación puede la zona evolucionar de un lugar con una fuerza de trabajo sometida a una labor intensa poco capacitada a un centro para inversionistas que emplean personal altamente experimentado utilizando facilidades y equipos modernos, y con fuertes vínculos con la economía local y nacional.

Esta evolución puede tomar 20 años. Sin embargo, la transición de una fuerza de trabajo poco a una fuerza de trabajo altamente capacitada no ocurre automáticamente. Muchas de las zonas establecidas en los últimos 20 años han fracasado en evolucionar. Ellas continúan empleando fuerza de trabajo poco capacitada. La primera Zona Franca Industrial fue establecida en República Dominicana en 1969. El énfasis aquí es todavía sobre el bajo costo, poco experta e intensa actividad de la fuerza de trabajo. En México las primeras factorías Maquiladoras fueron establecidas en los años de la década de los sesenta. Han habido algunas mejoras limitadas en la experimentación de la fuerza de trabajo y los vínculos con la economía doméstica. La zona franca de Mauricio establecida al principio de los años setenta es todavía fuertemente dependiente de una poco capacitada actividad, aunque esta haciendo esfuerzos para atraer proyectos mas experimentados (e.g. electronica).

Singapur e Irlanda son probablemente los mejores ejemplos de evolución de una poco a una alta capacitada actividad. En ambos países los dos factores claves fueron: (i) un fuerte énfasis en educación y entrenamiento; (ii) una promoción agresiva dirigida a sectores industriales mas avanzados, e.g. computadoras, manufactura farmacéutica, y productos para el cuidado de la salud; y (iii) vínculos institucionales entre inversionistas, agencias de promoción de inversiones e instituciones de educación y entrenamiento.

En Shannon, por ejemplo, el director ejecutivo de la Organización para el Desarrollo de la Zona era el jefe del consejo de la primera universidad tecnológica de Irlanda establecida cerca de la zona y también era el jefe de la Autoridad Nacional de Entrenamiento. El presidente de la Universidad Tecnológica fue miembro del consejo de la Corporación de Zonas Francas. Vínculos estrechos se establecieron desde una etapa temprana entre inversionistas, la Universidad y la Corporación de Zonas Francas. Los inversionistas están en los consejos de la Universidad y la Corporación. Estos últimos emplean estudiantes universitarios durante su período de entrenamiento y comisionan investigaciones de

la Universidad y también financian parte del desarrollo de la Universidad.

### 1.3 Condiciones básicas para el desarrollo de las Zonas Francas Industriales

La asignación de un área como de Zona Franca no hace a un área automáticamente atractiva como un lugar para la inversión industrial extranjera. Las condiciones básicas para atraer inversionistas orientados a la exportación deben existir, por el contrario la inversión será de mas baja calidad que la esperada o peor, la inversión no se materializa. En este aspecto las consideraciones claves son:

- (i) **Estabilidad política y económica:** para la mayoría de los inversionistas este es la mas importante consideración. Esencialmente lo que la mayoría de los inversionistas buscan es (a) una política economía consistente que favorece la empresa privada, las inversiones extranjeras y el desarrollo de la exportación (b) un ambiente político estable.
- (ii) **Buenas facilidades de transporte y comunicación:** Para la mayoría de las zonas francas (e.g. electronica, ingeniería ligera y ropa) buenas conexiones por aire son importantes. Esto significa adecuar la capacidad y los servicios de cargo por vía aérea a los principales destinos. Para actividades de servicio internacional, servicios de telecomunicaciones en buenas condiciones son importantes.
- (iii) **Buen ambiente físico:** la mayoría de los inversionistas son compañías internacionales con una buena reputación. Como tales buscaran un ambiente libre de contaminación con estandares altos de planeamiento físico.
- (iv) **Infraestructura confiable:** Agua confiable y energía eléctrica son importantes. Algunas zonas francas tienen acuerdos preferenciales con compañías de electricidad para evitar interrupciones de suministro excepto en extrema emergencia.
- (v) **Acceso al mercado:** Acceso preferencial al mercado principal es una gran ventaja, e.g. países del Caribe con relación a Estados Unidos y Canadá, los países ACP con relación a la Comunidad Europea.
- (vi) **Servicios de Apoyo:** los servicios básicos de apoyo tales como bancos son esenciales para todas las zonas. Si una zona busca actividades altamente capacitadas de ingeniería o electronica, la existencia de sub-

contratadores de buena calidad y suplidores de partes es una ventaja.

- (vii) **Mano de obra:** El costo y la productividad de la mano de obra y el rango de experimentación determinara, mas que cualquier otra cosa, el tipo de industria que será atraída a la zona.
- (viii) **Buena organización:** Una organización que pueda (a) tratar eficiente y rápidamente con las aplicaciones de los inversionistas; y (b) asistir a los inversionistas una vez sean aprobados en la fase de establecimiento, es importante. Muy frecuentemente las diferencias entre dos localidades es marginal y la decisión puede radicar en consideraciones menores. La impresión general causada por la organización de la zona en el inversionista puede ser decisiva en tales circunstancias.
- (ix) **Ambiente urbano:** Si una zona franca espera atraer industria ligera de buena calidad y personal expatriado, un buen nivel de desarrollo urbano es importante.
- (x) **Industrias existentes:** Es una ventaja para las firmas que se establecen en la zona y el país anfitrión que cierto nivel de desarrollo industrial se haya alcanzado en o cerca de la zona propuesta.

#### 1.4 Planeamiento físico y organización

Debemos enfatizar que el diseño, planificación y organización de la zona debe estar basado en una estimación realista de la demanda de espacio en la zona. No obstante muchas de las zonas y parques industriales menos exitosos a través del mundo no están basadas en tales estimaciones. El aspecto clave en determinar la demanda de espacio es el tipo de inversionista que probablemente se ubicara en la zona. Esto determinara, en gran parte, la infraestructura requerida así como los estándares del diseño de construcción y organización. Si la mayoría de los inversionistas son probablemente manufactura de prendas de vestir y pieles, la demanda de agua será baja (menos de 150,000 litros por hectárea por día). No se requiere de agua procesada y el tratamiento de aguas servidas no constituirá un mayor problema. Los daños al ambiente serán de poca importancia. Los productores de prendas de vestir buscaran generalmente edificios de bajo costo y organización de alta densidad para minimizar los costos de local. (Los edificios cubiertos podrían ocupar el 40% o mas del total de área de la zona).

Si industrias textiles (hilandería y tejido) y particularmente operaciones de teñido deben ser acomodados en la zona, se requieren de cantidades significativas de agua (hasta 1 millón de litros por hectárea por día). Si no se cuenta con un río de corriente rápida o una buena salida al mar, serios problemas pueden surgir al disponer los residuos de la unidad de teñido. Mauricio actualmente enfrenta serios problemas en la disposición de tales desechos y una solución "ambiental satisfactoria" costará millones de dólares.

Si la zona es para acomodar manufactura electrónica o farmacéutica, edificaciones con diseños de alta calidad y de baja densidad se requieren (25% a 30% del área de la zona se dedica a edificios cubiertos). Para estas industrias una buena apariencia, ambiente de limpieza y condiciones adecuadas son importantes.

Muchos procesadores de alimentos requieren de grandes cantidades de agua y edificaciones para propósitos específicos, contrario a lo que son las especificaciones establecidas para los edificios para la industria de la confección, operadores almacenistas, o compañías de ensamblaje electrónico.

Hay muchos ejemplos de infraestructuras que han sido diseñadas para atender la demanda que nunca se materializó, e.g. en Battan se instaló en 1983 una bomba de succión de aguas servidas a un costo de cientos de miles de dólares que nunca fue usada porque el volumen del desagüe era demasiado pequeño. Un transformador en la ZFI de Karachi fue inútil porque la demanda era insuficiente.

Como regla general los sitios de zona franca como los parques industriales deben desarrollarse por etapas, de manera tal que cada etapa pueda ser completada en tres años. Una primera etapa de 10 hectáreas debe ser suficiente en la mayoría de las situaciones. Si la demanda es mayor que lo anticipado, la segunda fase puede ser acelerada. Cada etapa de desarrollo debe ofrecer a los inversionistas opciones de lugar y tamaños (e.g. 2,500 m<sup>2</sup>, 5,000 m<sup>2</sup> y 10,000 m<sup>2</sup>). Uno o dos edificios industriales construidos por adelantado de alrededor 1,000 m<sup>2</sup> que puedan ser subdivididos o expandidos pueden también resultar atractivos.

Áreas grandes desocupadas al interior de un parque industrial o zona franca son difíciles de controlar. La inversión en infraestructura, particularmente cables especiales de electricidad y medios para el agua puede ser objeto de vandalismo e ilegalmente tomados. Hay muchos ejemplos alrededor del mundo de sitios industriales no usados que han sido vandalizados. La zona franca propuesta en Trujillo es parte de un gran parque industrial el cual está mayormente desocupado. Muchos de los cables eléctricos han sido removidos e intrusos se han mudado en una parte del área.

La zona debe ser planeada como una de desarrollo comercial y diseñada para extraer la ganancia máxima por hectárea de tierra.

Como regla general, un tercio del sitio debe estar dedicado a carreteras, infraestructura y áreas comunes. El resto (dos tercios) debe estar disponible como locales. En una zona no comercial la renta no cubrirá los costos de operación, incluyendo los costos de mantenimiento. El resultado es una falta de mantenimiento y un gradual deterioro de las facilidades.

### 1.5 La Zona Franca y el Desarrollo Regional

La zona franca vista aisladamente no es un instrumento efectivo de desarrollo regional. Muchos intentos de usar las zonas francas para estimular o facilitar el desarrollo en regiones menos desarrolladas han fracasado porque las necesarias condiciones de localización para un desarrollo de zona franca exitoso no existieron. Zolic en Guatemala es un ejemplo. La zona Lamphun en el norte de Tailandia es otro. Tailandia es un país con un récord muy exitoso de atracción de industrias manufactureras orientadas a la exportación. Sin embargo, no pudieron persuadir a los inversionistas de ir a Lamphun porque la infraestructura necesaria no había sido instalada.

La zona de Shannon en Irlanda es frecuentemente citada como un ejemplo de zona franca que ha sido utilizada para estimular la actividad económica en una región menos desarrollada. Shannon está en la parte este de Irlanda, la cual es la menos desarrollada del país, la zona en 33 años ha tenido un impacto importante en el desarrollo regional. En ella se estableció un aeropuerto internacional con servicios diarios a los Estados Unidos y Europa antes de que la zona se estableciera en 1959. Además, existían (y todavía existen) un número de puertos con servicios de contenedores diarios a Europa a 100 millas de Shannon.

Una zona franca solo puede ser exitosa en una región de menos desarrollo si los servicios de telecomunicaciones y transporte internacional (no solo puertos y aeropuertos) a destinos claves existen antes de su establecimiento, o se desarrollan simultáneamente con la zona. En la mayoría de los casos el volumen de negociaciones de una zona no sea suficiente para mantener un rango adecuado de servicios de transporte internacional.

### 1.6 Inversionistas de zona franca

En muchas zonas francas industriales alrededor del mundo un tercio de los proyectos de inversión son 100% de propiedad nacional. Otro tercio son inversiones conjuntas de capital nacional y extranjero y el tercio restante son de propiedad extranjera. La mayoría de los inversionistas provienen de países vecinos, o países

con los que la zona tiene vínculos tradicionales. Los inversionistas Taiwaneses y de Hong Kong son importantes en China. Shannon tiene muchos vínculos tradicionales, culturales, de transporte y étnicos con los Estados Unidos, por lo tanto los inversionistas E.U. predominan en Shannon. Los inversionistas Europeos son importantes en Africa del Norte, e.g. Marruecos y Túnez.

#### 1.7 La privatización y el desarrollo de la zona franca industrial

Algunas agencias internacionales han señalado que las zonas francas deben ser desarrolladas por el sector privado. Ellas consideran que los desarrollistas privados son mas eficientes. Además, escogen sitios basados en criterios estrictamente económicos, mientras que las organizaciones del gobierno pueden estar influenciadas por consideraciones políticas en la selección de los sitios. Hay muchos ejemplos de tales elecciones inapropiadas alrededor del mundo.

#### 1.8 Costos y beneficios

Los costos y beneficios asociados con las zonas francas industriales son relativamente directos. Los beneficios directos son los ingresos de divisas, los empleos, los salarios generados. Para un país donde el intercambio extranjero y las oportunidades de empleo son limitadas, estos beneficios aunque pequeños son de alto valor. Los beneficios indirectos incluyen el entrenamiento y la experiencia de trabajo, el aprendizaje a través de la imitación o asociación por parte de firmas o hombres de negocios.

Los costos incluyen los gastos públicos y subsidios o artificialmente bajos cargos por servicios (por ejemplo, electricidad). Los estudios que han sido llevados a cabo por Penang en Malaysia, Tanjung Priok en Indonesia, Masan en Corea y Bataan en las Filipinas, encontraron altas tasas de retorno en los tres primeros. El estudio de Bataan resulto en una tasa negativa de retorno.

La razón de los retornos positivos en Malaysia, Indonesia y Corea fueron una combinación de costos de desarrollo modestos y una rápida acumulación de empleos y exportaciones que produjeron beneficios significantes en pocos años. Baatan, por el otro lado, fue un proyecto muy costoso para desarrollar - cerca de US\$200 millones - . El empleo subió a un máximo de 20,000 personas en 1980.

Como regla general, las zonas que han alcanzado una tasa baja de ocupación después de 10 a 15 años puede ser que fracasen. Si los costos de desarrollo son excepcionalmente altos la zona puede ser considerada un fracaso aun si en empleo es alto. Los costos de desarrollo pueden mantenerse en límites razonables si el sitio seleccionado esta limitado a la infraestructura existente, vivienda y servicios comerciales. Un estudio reciente del Banco Mundial sobre zonas francas examino 60 zonas en 27 países las cuales están en operación por 5 años o mas. El estudio concluyo que 25 de las zonas son "predominantemente exitosas", 10 están cerca a esta categoría, 7 "son parcialmente exitosas" y 18 "son francamente un fracaso". Casi todas las zonas exitosas están en Asia, República Dominicana o Jamaica.

### Empleo

En la mayoría de las zonas francas alrededor del mundo cerca del 80% de los empleos creados son para trabajadoras femeninas de baja calificación en el grupo de 18 a 25 años. Esto es porque la producción de prendas de vestir y el ensamblaje electrónico son las actividades dominantes de estas zonas. Donde el énfasis es en el procesamiento de materia prima local (e.g. productos agrícolas y forestales) la estructura de empleo favorece a los hombres. Muchas de las zonas establecidas en años recientes en América Latina y Africa enfatizan el procesamiento de materia prima local o regional o regionales. En la mayoría de las zonas para las cuales existe información, las condiciones de empleo son generalmente mucho mejores que las condiciones de empleo de trabajos comparables fuera de la zona. Los niveles de salario son en promedio 20% mayores en la zona. Además, las fabricas en la zona son usualmente mas limpias y las facilidades (comedor, médica, recreación) son mejores.

### Valor agregado

El valor agregado en una zona usualmente oscila entre 30% y 40% del valor del producto final en el sector de prendas de vestir, o alrededor de US\$3,000 por trabajador por año, y entre 10% a 15% en el sector de electronica, o US\$5,000 a US\$6,000 por trabajador por año.

### Exportaciones

Como la mayor parte o toda la producción se exporta en la mayoría de las zonas francas, la generación de divisas esta cerca del valor agregado. En la mayoría de las zonas tradicionales, las exportaciones netas por trabajador oscilan entre US\$3,000 a \$6,000 por año. En lugares como Singapur y Shannon donde el valor agregado

por trabajador es de US\$30,000 a \$50,000 por año y existen sustanciales vínculos locales, las exportaciones netas por trabajador pueden ser del orden de US\$60,000 anualmente. Cuando las zonas procesan materia prima local las ganancias netas de exportación pueden alcanzar US\$30,000 a \$50,000 anualmente, dependiendo del valor de los materiales.

### Vínculos

Vínculos con el resto de la economía están limitados en la mayoría de las zonas. La razón principal es que los suplidores locales no pueden entregar los insumos con los estándares y la confiabilidad requerida. Las compañías de la zona no pueden tomar el riesgo de lidiar con suplidores no fiables. La voluntad de los inversionistas de abastecerse de materiales locales depende entre otras cosas, de si la compañía es responsable de sus compras. Algunas veces la compañía matriz compra a nombre de la compañía de la zona. Las compañías Maquiladoras de México que son responsables de sus propias compras, se abastecen de mas materiales locales que las compañías que dependen de la compañía matriz en los Estados Unidos. Hay muchos ejemplos de compañías en zonas alrededor del mundo que trabajan con suplidores locales para producir a través del tiempo insumos de una calidad aceptable y confiable. Solo en los casos donde las compañías de la zona utilizan materia prima agrícola o fibras de algodón que utilizan cantidades sustanciales de insumos locales.

### Transferencia de conocimientos

En la mayoría de los casos, la transferencia de conocimiento se da principalmente en la administración y organización de la producción, contabilidad y posiblemente mercadeo. Muy poco conocimiento relacionado con "alta tecnología" se transfiere excepto en lugares tales como Shannon y Singapur. En ambos, muchos trabajadores han adquirido habilidades técnicas y conocimientos en el área de negocios, que ellos han usado para establecer proyectos que suplen artículos sub-ensamblados o servicios a compañías de la zona o produciendo directamente para exportación.

### Impacto indirecto

La escala de los impactos indirectos o efecto multiplicador de una zona en la economía local o regional depende de la naturaleza de la zona. Esta depende de si los inversionistas utilizan insumos locales; si existen fuertes vínculos entre las compañías de la zona e instituciones educativas de entrenamiento local y/o los subcontratadores. Como mínimo, cada trabajo creado en la zona puede resultar en dos trabajos adicionales en la economía local, asumiendo un efecto multiplicador de 2.0. Donde, sin embargo,



existen fuertes conexiones entre las compañías de la zona y el resto de la economía, el impacto indirecto de la zona sobre la economía local y regional puede ser mucho mas significativa.

## CAPITULO 2

### EL DESARROLLO ECONOMICO

#### 2.1 La Economía de América Latina

Mientras en 1960's y 1970's, la economía América Latina experimento una importante tasa de crecimiento (en promedio 5% a 6% anual), la década de los 1980's particularmente 1988 a 1990, fueron años de depresión para el continente en general. El crecimiento promedio cerca de un 1% para la década con una tasa de crecimiento negativo (-0.1%) registrado en 1990. Sin embargo, en 1991 hubo una signos claros de una recuperación de la economía a través del continente. Prácticamente todos los países experimentaron un fuerte crecimiento en 1991 y el producto nacional bruto (PNB) incremento en un 3.2%. Este crecimiento se ha mantenido en los últimos dos años. El mayor estímulo para esta recuperación proviene en la mayoría de los casos de la expansión de la demanda interna y del crecimiento de la inversión privada en particular, así como, del crecimiento del comercio internacional. El crecimiento en el comercio entre países vecinos en años recientes ha sido una característica importante de la economía América Latina. Por ejemplo, el comercio entre Colombia y Venezuela se ha expandido alrededor de un 40% en años recientes. Los cuatro países del MERCOSUR (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay) experimentaron un crecimiento de 55% en el comercio desde 1990.

La estructura de la balanza de pago para la región de América Latina refleja muchos de los cambios fundamentales que han tenido lugar en el continente. Estos cambios se relacionan con la liberación del redimen de las importaciones y las mejoras en el clima de las inversiones. En la balanza comercial en la mayoría de los países se ha deteriorado con un fuerte crecimiento en las importaciones. En las cuentas de capital ha habido un incremento sustancial en el flujo de capital. El mayor componente del flujo del capital ha sido la inversión extranjera directa la cual alcanzo 11 billones de dólares sobre la cifra de 1990<sup>2</sup>. Estos flujos han continuado en 1992 y 1993. Esa situación contrasta con las tendencias mundiales donde la inversión extranjera directa ha estado declinando.

La mayoría de las inversiones a la fecha se han concentrado en Argentina, Chile, Colombia, México y Venezuela. Una porción importante de la inversión extranjera directa fue usada para comprar inversiones estatales como parte de el proceso de

---

<sup>2</sup> Ver anexo 5: Inversiones extranjeras directas - Tendencias Globales y en Latino America.

privatización. Otro importante componente del flujo de capital fue el portafolio de inversiones en acciones y bonos.

Se cree que el progreso continuado de América Latina será determinado por el éxito de los programas de reforma interna y el crecimiento del comercio intra-regional. El crecimiento del comercio será facilitado por el desarrollo del MERCOSUR, el mercado común andino y otros acercamientos comerciales sub-regionales. Una conclusión exitosa del actual conversatorio comercial GATT mejorara el acceso al mercado mundial. Bajo estas condiciones, la mirada hacia las inversiones extranjeras es buena a pesar de la escasez mundial de capital y el enlentecimiento general de la inversión extranjera directa. Uno de los mayores obstáculos para aumentar el flujo de la inversión extranjera en América Latina es institucional. Hay una carencia de canales de información para los inversionistas. Retardos burocráticos, dificultades legales en el inicio de nuevas empresas, problemas de aduana y algunas dudas sobre la permanencia de la nueva situación son factores que los inversionistas deben enfrentar.

La tabla 2.1 en Anexo 5 destaca los cambios en la inversión Japonesa y de E.U. a nivel mundial a lo largo de la segunda mitad del los 1980's. América Latina ocupa el segundo lugar después de Europa como destino de la inversión de los Estados Unidos y ha aumentado en importancia en años recientes. Es probable que América Latina se convierta en un destino aun mas importante para los Estados Unidos en los años próximos. Por otro lado, existen oportunidades crecientes para la inversión en América Latina provenientes del proceso de privatización y de la reducción de las barreras comerciales. Aparte de los Estados Unidos, Europa Occidental y los países de Asia, una fuente creciente de inversiones son los mismos países de América Latina, invirtiendo en estados vecinos. Datos e información exacta sobre estos flujos de inversiones América Latina son limitados. Por ejemplo, las inversiones Chilenas han incrementado de US\$10 millones a por encima de US\$400 millones en 1992, de acuerdo con datos del Banco Mundial. Cuando las inversiones no registradas se incluyen, algunas estimaciones colocan la inversión Chilena en 1992 en cerca de US\$800 millones. Esta inversión se ha expandido a través de la mayor parte de América Latina.

## 2.2 La economía Peruana: políticas económicas

Las nuevas políticas económicas Peruanas se caracterizan por medidas neoliberales. Desde la elección del presidente Fujimoro en 1990, aquellas políticas descansan en la dinámica de mercado, alejando progresiva pero decididamente con políticas proteccionistas que constriñen el crecimiento de las inversiones y la economía. Se han levantado las barreras al comercio internacional (Ley sobre comercio internacional, decreto 668); la

tasa de protección para las industrias nacionales ha sido disminuida considerablemente. Las tarifas se han consolidado a dos tasas: 15% (aplicable a el 80% del total del valor de los bienes importados) y 25%. El promedio global descansa en un 17%. Perú planea introducir una tasa unificada de 15% antes del final de 1994. Los costos de almacenamiento y descargo en puertos han caído alrededor de la mitad. Un programa de privatización de 230 compañías del estado esta siendo implementado.

Esta transición a una economía de libre mercado ha sido financiada y técnicamente apoyada por el FMI y la comunidad internacional financiera. La negociación de la deuda externa y los pagos de atrasos desde 1990 han permitido una re-inserción de Perú en la comunidad internacional. Mas de US\$1.2 billones han sido desembolsado desde entonces. Como consecuencia, Perú ha registrado inflación, un presupuesto deficitario, el desbalance de los pagos y la detención del crecimiento. Las regulaciones para el cambio de divisas han sido eliminadas y la moneda es convertida libremente. Perú ha salido de un ciclo de hiperinflación (sobre 700% en 1990). La tasa anual de inflación se ha reducido a 1.6% en Octubre de 1993. La inflación en el año 1993 debe estar alrededor de un 40%. La meta para 1995 es una cifra de un dígito.

El deficit presupuestario se redujo de 6.5% del PIB a 3% en 1991 y 2.5% en 1992. Las reservas internacionales en Octubre de 1993 fueron US\$2,522 millones. El retorno rápido de capital y el nuevo flujo de inversiones extranjeras (mas de US\$800 millones para el 1993, primeramente bajo la forma de privatización y nuevas inversiones en el sector minero) son muy significativos.

En 1993, el crecimiento del PIB probablemente descansa por encima del 7%, lo cual luce mas como una cifra América Latina para 1993. La manufactura creció un (9.5% durante los primeros 9 meses del 1993 en comparación con el mismo periodo en 1992. La balanza de la bolsa de valores (la segunda en el hemisferio occidental después de Panamá en 1992) es una prueba mas de la renovada confianza en la economía Peruana).

### Servicios

La privatización en marcha de prácticamente todos los servicios dirigidos en el pasado por organizaciones estatales (energía, transporte, instituciones financieras, telecomunicaciones) ha mejorado significativamente la mayoría de los servicios.

Una vez la hiperinflación fue controlada y se lanzo la liberación del mercado financiero, las salidas de capital se detuvieron y los depósitos monetarios subieron de US\$500 millones a \$4 billones a la fecha. Todavía, los créditos son costosos. Como en otros países de América Latina, ya no hay limitaciones para abrir un banco o una institución financiera, nacional o extranjera.

## **Infraestructura legal y administración**

Los reformas de ajuste estructural implementadas por el presente gobierno son consideradas las mas audaces llevadas a cabo en América Latina.

El marco legal para la promoción de la inversión privada (decreto 757) reduce las interferencias del gobierno, elimina ciertos procedimientos burocráticos y protege a los inversionistas de los cambios en las reglas.

La ley de promoción de la inversión extranjera (decreto 662) garantiza derechos no-discriminatorios a los inversionistas extranjeros, libertad de beneficios y repatriación de transferencias de capital. Los acuerdos firmados por la autoridad estatal CONITE también garantizan los derechos adquiridos bajo esta ley y el sistema actual de incentivos fiscales. Los inversionistas extranjeros son garantizados por MIGA y el ICSID. Acuerdos bilaterales de protección a inversiones han sido firmados con Tailandia y Suecia. Negociaciones con alemania, Holanda y Corea del Sur están en una etapa avanzada. Las negociaciones se han iniciado con Italia, Francia, Los Estados Unidos y Suiza.

La ley de Zona Franca (decreto 704) provee especial incentivos a las empresas orientadas a la exportación. (ver capítulo 4).

La Ley de Promoción de la Inversión Privada en Servicios Públicos (decreto 758) introduce un sistema de 60 años de concesiones.

Una nueva ley cancela las leyes de reforma agraria y promueve el desarrollo agro-industrial.

El rol del gobierno y de la burocracia estatal ha sido considerablemente reducido por (i) la adopción de un nuevo marco legal; (ii) por una reducción de las intervenciones del estado; (iii) por la reducción del sector publico (bajo la Ley de Protección de la Inversión Privada en Compañías Propiedad del Estado, decreto 674).

El gobierno ha lanzado iniciativas anti-corrupción y reformas en la administración de aduanas.

### **El acceso al mercado extranjero**

Perú no es parte de ningún proyecto de integración regional, pero ha expresado su interés de retornar al pacto Andino, tan pronto como las diferencias en políticas de comercio internacional puedan resolverse, esto es probablemente no antes de 1995. El 1 de

Enero de 1994, el pacto Andino implementará una tarifa externa común. Su estructura de aranceles será 5-10-15-20% mientras que Perú planea para 1994 una tasa única de 15%, quizás 10%.

Sin embargo, Perú firmó un acuerdo de libre comercio con Bolivia, así también un acuerdo que facilitara el acceso comercial de Bolivia a través del puerto de Ilo y provee para una zona franca industrial Boliviana (en Ilo).

Perú firmó acuerdos bilaterales con países vecinos. El acuerdo con Ecuador libero los aranceles de importación de una lista de 500 productos; los acuerdos con Colombia y Venezuela libero los aranceles de 400 productos. Perú también firmó en el marco de ALADI, acuerdos comerciales con Chile, México, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El comercio con Chile, a pesar de la proximidad y el tamaño del comercio chileno, es todavía solo de US\$240 millones (cifra para el 1992). Posteriores negociaciones están en camino para aumentar la lista de reducciones de aranceles o exoneraciones con la mayoría de los países.

Las Iniciativas Comerciales Andinas sometidas por el congreso de los Estados Unidos en Noviembre de 1991 dio beneficios de libre importación similar a aquellos del SPG (esto es 2,200 productos por encima del SPG) para las exportaciones de Bolivia y Colombia (Julio 1992), de Ecuador (Abril de 1993) y Perú, recientemente designado como beneficiario (septiembre de 1993).

Las actuales políticas liberales de comercio preparan la participación de Perú en la Iniciativa para las Américas (EIA, también conocida como la "Iniciativa Bush") que se espera sobrepasará el TLC. Esta área hemisférica de libre comercio podría ser la mayor área de libre comercio (una economía de casi US\$7 trillones con más de 720 millones de persona).

#### Procedimientos de aduana para exportadores

Perú opera tres formulas estandares para facilitar a exportadores la importación de materiales libres de impuestos. Estas son: (i) el sistema de restitución de impuestos; (ii) la importación temporal de bienes libres de arancel bajo licencia o fianza; y (iii) Zonas Francas. Los asesores discutieron las tres formulas brevemente con tres inversionistas. Parece que los dos primeros presentan problemas. El gobierno es lento para devolver impuestos pagados bajo el sistema de restitución.

### 2.3 La inversión extranjera en Perú

Perú fue un destino importante en América Latina para la inversión extranjera en los años 1960's y 1970's. Para 1980 Perú alcanzó el cuarto lugar después de Brasil, Panamá y México como destino de las inversiones Japonesas en América Latina. En años recientes, sin embargo, no han habido nuevas inversiones en Perú. Las inversiones acumuladas de Estados Unidos (de acuerdo a las estadísticas del Departamento de Comercio de los Estados Unidos) excedieron la suma de US\$ 1 billón en 1986. En los 5 años siguientes las inversiones totales de los Estados Unidos descendieron a cerca de US\$400,000 en 1991. Las estadísticas sobre inversiones del Perú muestran una situación estática con relación a las inversiones extranjeras en la década de los 1980's. Las inversiones en la actividad manufacturera aumentó a US\$20 millones por año en el período 1987 - 1991.

En años recientes sin embargo, ha habido un crecimiento sustancial en la inversión en el sector minero. Al presente se planea una inversión en proyectos mineros por encima del billón de dólares. Ha habido también una inversión sustancial en el intercambio de acciones este año (cerca de US\$700 millones). Las perspectivas para los años venideros son estimulantes. Se esperan nuevas inversiones en proyectos mineros y de otros recursos naturales, así también como en el intercambio de acciones. Además, el Programa de Privatización Peruana probablemente atraiga considerablemente la inversión extranjera.

### 2.4 Actitudes de los inversionistas extranjeros

Generalmente, los inversionistas orientados a la exportación de manufactura tienen una elección de sitios. La extensión de la elección depende en la fuente de los insumos y el mercado de los productos. En los términos de elección de sitios, un ejemplo extremo sería un productor de prendas de vestir o pieles que utiliza material el cual puede ser obtenido sin dificultad en varias partes del mundo y producir productos para ser vendidos en América del Norte y Europa Occidental. El puede establecer un costo de producción eficiente en 30 o 40 países de Asia, África del Norte, el Caribe o en algunas partes de América Latina. Un productor que suple el mercado de una región (e.g. América Latina), o que elabora un producto de material crudo producido localmente (e.g. frutas) tiene más restricciones en la selección de un puesto. Este productor tiene, sin embargo, algunas posibilidades para seleccionar. Las frutas, por ejemplo, pueden obtenerse en un número de países y el mercado de América del Sur puede suplirse de cualquiera de 5 o 6 diferentes países al interior del continente. Tales inversionistas (inversionistas orientados a la exportación)

son influenciados por la estabilidad política y económica, así como, servicios adecuados de transporte internacional y telecomunicaciones. Hay también una fuerte influencia de los esfuerzos de promoción y de los incentivos disponibles en un país en particular o en una región.

En el transcurso del proyecto, se realizaron entrevistas con un número de asesores sobre inversiones y personas del sector privado con relación a los aspectos que atraen las inversiones orientadas a la exportación. Perú en general, no es considerada un lugar ideal para establecer un proyecto manufacturero. El país es considerado un lugar "de alto riesgo político", sin embargo la situación a mejorado considerablemente en los últimos años.

Otro aspecto destacado de las entrevistas fue la falta de un claro apoyo gubernamental para la industria de la exportación y las zonas francas industriales. La ausencia de una agencia efectiva de promoción fue también vista como un problema. Este último punto (carencia de esfuerzos de promoción) se destacó de manera especial. Lo que parece necesario, a opinión de los asesores, es la creación de una agencia poderosa de promoción la cual pueda ponerse en contacto efectivamente con inversionistas y proveerlos con la información detallada necesaria en aspectos tales como la disponibilidad de materiales crudos (cantidad, calidad, precios, tipos y proyecciones futuras), y asistir a los inversionistas a agilizar los procesos burocráticos. La necesidad de un esfuerzo de promoción pro-activa se enfatizó con mucha frecuencia. En general, sin embargo, aun con un clima para las inversiones mejorado, los inversionistas orientales son los que con menor probabilidad consideran a Perú como un lugar para inversiones.



## CAPITULO 3

### EL PROGRAMA PERUANO DE ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES

#### 3.1 Antecedentes

El interés en el desarrollo del programa de zonas francas Peruanas se aceleró durante la segunda mitad de los años 1980's. En 1988 USAID comisionó un estudio sobre el desarrollo de las zonas francas en el Perú. Este estudio concluyó que las zonas francas podrían hacer una contribución al desarrollo del país e identificar dos sitios potenciales adecuados para el desarrollo de la zona. Los dos sitios recomendados fueron en Piura y Tacna.

La ley no. 25100 en el desarrollo de las zonas francas fue aprobada en 28 de Septiembre 1989. En los siguientes nueve meses, seis sitios a lo largo de la costa del Pacífico fueron identificados y designados por el gobierno para el desarrollo de zonas francas industriales. A la fecha han habido progresos limitados en el desarrollo de estos sitios excepto en Ilo, debido a la carencia de financiamiento del gobierno y una aparente falta de interés por parte del sector privado.

La administración de la zona franca de Ilo ha sido capaz de asegurar créditos de desarrollo de ZOTAC. En Ilo se ha desarrollado un área de 15 hectáreas. Los créditos incluyen toda la infraestructura, incluyendo red de carreteras y cercas, un edificio para la administración y cuatro edificios para la fábrica.

En Pisco, gracias a su localización cercana a Lima a sido capaz de atraer fondos del sector privado. La administración de la zona es optimista al considerar que en un aproximadamente la zona estará operando.

Además del establecimiento de las seis zonas francas industriales, el gobierno ha dispuesto la creación de dos zonas especiales para el tratamiento del mercado, una en Tumbes -Una localidad costera en el extremo norte del país cerca de la frontera con Ecuador y la segunda en Tacna en el sur del país cerca de la frontera Chilena. Solo la zona franca de Tacna esta en operación. La zona de Tacna cubre la ciudad de Tacna y una pequeña área alrededor del puerto. Los bienes pueden ser importados desde la zona de Tacna con pagos de un 10% de impuestos y vendidos a detallistas o al público en general. (Los bienes importados al resto del país están sujetos a impuestos de importación de 15% a 25% mas un impuesto indirecto de cerca de 18%). En 1992 las ventas registradas en la zona de Tacna alcanzaron a \$US240 millones. El impuesto de 10% (US\$24 millones) era para ZOTAC, la administración de la zona. Las ventas de esta zona para este año se esperan alcancen US\$150 millones proporcionando un ingreso por concepto de

impuesto de US\$15 millones para ZOTAC. Estos ingresos se gastan en la región donde Tacna se ubica (la región de Jose Carlos Mariategui), excepto por el 2% que va a CONAFRAN (la administración nacional de las zonas francas). La administración de la zona franca de Ilo (ZOFRI/ILO) recibe cerca de un tercio de los ingresos por concepto de impuestos, que es usado para financiar el desarrollo de Ilo. El balance de los ingresos por concepto de impuesto va a ZOTAC y al gobierno local y regional.

La administración de ZOTAC ha completado una zona especial comercial de cerca de 30 hectáreas con un sistema de comunicaciones muy avanzado en los alrededores de Tacna para acomodar a comerciantes, mayoristas y almacenistas.

### 3.2 La ley de zona franca

El desarrollo y operación de las zonas francas en Perú es gobernado por decreto del poder legislativo numero 704 del 13 de Noviembre de 1991, que reemplaza la ley de zona franca 25100 de Septiembre de 1989. Los objetivos del decreto se especifican en el artículo 2 e incluye el desarrollo tecnológico, la creación de empleos, ingresos de divisas y la descentralización de inversiones. La ley condiciona para el establecimiento de zonas francas, zonas de tratamiento especial comercial y zonas especiales de desarrollo. Las zonas francas se definen como áreas limitadas donde bienes y servicios pueden producirse para exportación. Zonas para el tratamiento especial comercial son áreas limitadas exclusivamente para la actividad comercial.

El artículo 9 condiciona a que legislaciones futuras no apliquen a las zonas francas excepto donde los cambios propuestos cambien las condiciones a un régimen legal mas favorable.

El artículo 10 condiciona que los bienes importados a la zona franca están exonerados de aranceles e impuestos. Cerca de un 20% de las salidas de la zona pueden ser vendidos domésticamente previo pago de aranceles e impuestos.

El artículo 11 niega el acceso de las compañías de la zona a las cuotas nacionales.

El artículo 13 exige a los usuarios de la zona de impuestos nacionales, regionales y municipales por 15 años.

Los artículos 14 a 16 exige a las compañías de lo que puede ser considerado "el aspecto mas oneroso" de la legislación de trabajo.

El artículo 17 trata con zonas de tratamiento especial comercial y condiciona a que las exportaciones en tales zonas están exentas de tasas de impuestos presentes y futuro "y deben pagar una

tarifa especial de aduana" (esta tarifa es de 10% en Tacna). El 98% de los ingresos recibidos de estos impuestos aduanales especiales van al gobierno local y regional de la región donde están establecidas. El 2% restante va a CONAFRAN, Los usuarios de las zonas de tratamiento comercial están sujetos a los "impuestos formales y sustanciales" tal y como se aplican en el resto del país.

Los usuarios de la zona pueden ser individuos Peruanos y extranjeros por personas judiciales cuyas operaciones están autorizadas por la administración de la zona en cuestión. Los usuarios de las zonas no necesitan la aprobación de la administración nacional de las zonas francas. Esto es inusual. La mayoría de las zonas francas condicionan que los usuarios deben obtener una licencia o permiso del gobierno nacional o de la autoridad o administración de la zona.

Los artículos 30 a 32 tratan del establecimiento y operación de CONAFRAN, la Comisión nacional de zonas francas. Su principal función incluye la supervisión de las operaciones de la zona, los estudios de factibilidad y las evaluaciones de las propuestas para el desarrollo de zonas francas.

Cada zona es gobernada por un consejo administrativo establecido con estos propósitos. Donde las zonas son creadas por la iniciativa privada (80% de inversión privada), el consejo incluirá representantes de cuatro centros privados, incluyendo el encargado, 3 representantes del sector público y un representante de los usuarios de la zona.

La cuarta condición suplementaria del decreto permite a CONAFRAN, en nombre del estado, concluir los acuerdos de estabilidad con usuarios de la zona garantizando los beneficios del decreto sobre zonas francas.

### 3.3 Anomalías legales y administrativas

La ley de 1991 contiene lo que puede ser considerado como algunas anomalías administrativas. El derecho a establecer empresas en la zona franca es un privilegio en el contexto Peruano. El inversionista cuenta con 15 años festivos de impuestos, exento de legislación sobre trabajo y derecho a importar equipos y materiales libres de aranceles. En la mayoría de los países el derecho a obtener tales privilegios (establecer empresas en las zonas francas) es reservado por el gobierno, o el gobierno auspicia a autoridades de zona franca. Un inversionista debe obtener la licencia o permiso del gobierno antes de que pueda establecer cualquier empresa en la zona franca. En Perú parece que los inversionistas solo necesitan autoridad del consejo administrativo supervisor o del comité administrativo de una zona particular (artículo 27). El consejo administrativo puede ser controlado por

un grupo del sector privado (artículo 36) si el 80% de las inversiones provienen de fuentes privadas. Por lo tanto pareciera que el sector privado puede otorgar permiso a los inversionistas de establecer empresas en una zona franca y avalar y beneficiarlos de todos los privilegios relativos.

Los inversionistas de la zona pueden vender solo el 20% de sus salidas en el mercado Peruano bajo los regimenes aplicables a las importaciones de países terceros. Es posible que un inversionista utilice una zona franca del Perú como base para suplir los mercados vecinos (Bolivia y Chile) así como Perú. En estas circunstancias, el mercado Peruano alcanza el 40% del total de las entradas. Para productos particulares, e.g. mineros, o equipos de pesca, el mercado Peruano puede representar un exceso de 50% del mercado total. Si la regla del 20% fuera estrictamente aplicable, una zona franca Peruana no podría tener una localización atractiva para un inversionista que supliría a los tres países vecinos. Un productor de una zona franca Peruana estará en desventaja en relación con uno Chileno o Boliviano. Los productores Chilenos o Bolivianos están sujetos al régimen de importaciones a países terceros cuando venden a Perú, pero no tienen restricciones para la venta. El productor de la zona franca Peruana esta sujeta a ambas, el régimen de importaciones a países terceros y las restricciones de ventas.

Los productores no pueden usar las cuotas Peruanas. Los asesores entienden que la mayoría de las cuotas Peruanas no están siendo usadas y que estas son prospectos limitados de tales cuotas a ser utilizadas en los próximos años. Una mayor atracción o punto de venta para las zonas francas Dominicanas, y en realidad de muchas otras zonas alrededor del mundo es la disponibilidad de la confección y las cuotas textiles. Se ha sugerido que la mitad de las 150,000 personas empleadas en las zonas de la República Dominicana perderían su trabajo si las compañías no pudieran beneficiarse de las cuotas.

Las zonas para el tratamiento comercial especial (la zona de ZOTAC en Tacna) están exclusivamente dedicadas a actividad comercial. La actividad manufacturera, parece estar excluida. Un objetivo económico lógico de cualquier desarrollo en el Perú (incluyendo la zona de Tacna) seria, maximizar el valor agregado o la contribución económica del proyecto a la economía. Bajo las condiciones existentes, parece que los inversionistas de la zona ZOTAC pueden manufacturar sus productos en otra parte, e.j. justamente fuera de la zona o en la Zona de Ilo o en Chile o alguna otra localización. Este tipo de lugar de restricción agrega costos a los inversionistas potenciales quienes quieren manufacturar y desalienta a los inversionistas de ZOTAC de evolucionar desde operaciones comerciales a proyectos que involucran manufactura y distribución.

Se ha sugerido que las regulaciones a ser emitidas relacionadas a zonas francas prohibirán a los inversionistas

manufacturar cualquier producto cuyas exportaciones desde el Perú excedan US\$ 1 millón. La lógica de tal restricción es difícil de comprender. Los inversionistas de zona franca no pueden manufacturar productos para los cuales Perú tiene una ventaja competitiva o comparativa obvia. Si los productores domésticos no pueden competir con los productores de la ZFI en el mercado de exportación, ellos probablemente no podrán ser capaces de competir efectivamente con Chile o tampoco con productores de otras zonas francas.

### 3.4 Actitud del gobierno hacia el desarrollo de las zonas francas

Es difícil de entender la actitud del gobierno hacia el desarrollo de las zonas francas del Perú. el gobierno promulgo dos decretos de zona franca en tres años (1989 a 1991). el nuevo decreto del 1991 tiene muchos aspectos positivos desde el punto de vista del inversionista. Estos incluyen (i) una exoneración fiscal generosa (15 años); (ii) la derogación de leyes laborales generosas; y (iii) la promesa de no disminuir las ventajas ofrecidas a los inversionistas de zonas francas en los años venideros. Los aspectos negativos de la ley incluyen una limitación de 20% para las ventas hacia el mercado local (una característica de muchas leyes de zona franca de otros países) y la no disponibilidad de cuotas.

El gobierno desde 1990 siguió un programa económico que inversionistas potenciales considerarían como positivo. El decreto numero 662 de septiembre 1991 sobre garantías para inversiones extranjeras estipula que "el estado promueve y da garantías a las inversiones extranjeras ... en todos los sectores de la actividad económica".

El gobierno, sin embargo, hizo poco para promover el desarrollo de zonas francas desde 1991. El único desarrollo ocurrió en Tacna e Ilo. Estos desarrollos fueron financiados por impuestos especiales recolectados por ZOTAC.

Los asesores no cuentan con referencias documentadas, sobre el papel y la función de las zonas francas en Perú dentro del programa económico de desarrollo del gobierno, con a excepción de los objetivos establecidos en el decreto legislativo.

Declaraciones recientes por parte de funcionarios sobre el desarrollo de zona franca crearon cierta confusión. Se sugirió que las zonas francas no generaran recursos para los que mas los necesitan. La misma declaración hace también referencia a la necesidad de cobrar impuestos a los inversionistas extranjeros como a cualquier otro, y a las exoneraciones excesivas ofrecidas por las regulaciones de zona franca.

### 3.5 El papel de las zonas francas en Perú

Existen tres tipos posibles de actividades en las zonas francas de Perú. Estas actividades incluyen:

- (i) el procesamiento de materia prima importada para exportar o vender en los mercados del hemisferio norte, e.g. la producción de vestido o el ensamblaje electrónico, que son actividades tradicionales de las zonas francas;
- (ii) el manejo, empaque, venta al por mayor y manufactura de materiales importados para la distribución en los mercados regionales (área Andina y América Latina);
- (iii) el procesamiento de materias primas locales para ventas en los mercados regionales (América Latina) y en mercados internacionales como Asia, América del Norte y Europa.

El potencial de desarrollo de actividades tradicionales de zona franca (procesamiento de materiales importados para ventas en Europa y América del Norte) es limitado en Perú. No existen ventajas obvias en Perú que justifiquen este tipo de actividad. Perú no tiene fama, como los países de Asia, de alta productividad basada en mano de obra barata, como por ejemplo China y Vietnam. Perú no ofrece ventajas de costo sobre sitios de América Central y el Caribe como base productiva para suplir los mercados de América del Norte. Perú tendría muchas dificultades para competir con países del este de Europa (e.g. Albania a 80 Km. de Italia con salarios de US\$70 dólares por mes), o con países de Africa del Norte para suplir los mercados Europeos.

Perú como muchos otros países de América Latina tiene el potencial de desarrollarse como una base industrial y comercial para suplir los mercados de América Latina. Para garantizar un desarrollo exitoso, Perú necesita desarrollar vínculos comerciales y de transporte con sus vecinos. Además el costo de operaciones en Perú debe tomar en cuenta los costos de sitios competidores, e.g. Chile. Fue imposible ofrecer informaciones detalladas de costo al respecto durante este estudio por limitaciones de tiempo. Sin embargo informaciones detalladas sobre zonas francas están incluidas en la Tabla 4.1. Los asesores en inversión entrevistados, sin embargo, indican una preferencia clara por Chile comparado con Perú como destino de la inversión. Se cuenta con evidencias anecdóticas que exportadores peruanos planean establecer producción en Chile. Sin embargo, Perú sigue desarrollando su nueva política económica. El principal énfasis a la fecha es la creación de una estabilidad financiera. En los años venideros el énfasis podría

desplazarse hacia la creación de un entorno competitivo para los inversionistas.

El procesamiento de materiales locales para exportación puede llevarse a cabo en las zonas francas. Perú tiene grandes cantidades de materia prima agrícola y marina de alta calidad. Estos materiales han existido en el Perú por 30 años. El hecho de establecer una zona franca cerca de las fuentes de materia prima no resulta por sí mismo en el establecimiento de un proyecto de procesamiento.

Se necesitan realizar estudios que determinen si y en que condiciones las zonas francas conducirán (i) a que Perú se convierta en una base (manufacturerera y distribuidora) de una gama de productos a través del continente e (ii) incrementalmente el procesamiento de materia prima local para la venta en mercados regionales (América Latina) e internacionales (Asia, América del Norte y Europa).

### 3.6 Selección de sitios

Las bases a partir de las cuales el gobierno selecciono los seis sitios designados como ZFI no están claras. (los datos básicos en relación a cada sitio aparecen en anexo 1). Durante el límite de tiempo de este estudio no fue posible revisar en detalle la adecuabilidad de los sitios. Esta claro, sin embargo, que un número de sitios carece de muchas de las condiciones necesarias para el desarrollo exitoso de una zona franca. En particular, todos los sitios carecen de facilidades adecuadas de transporte internacional. Hay facilidades portuarias en o cerca de todos los sitios. Sin embargo, no hay servicio regular operando desde ellos. Hay también aeropuertos en o cerca a la mayoría de los sitios pero con muy pocos servicios operando desde ellos. Pisco, por su proximidad a Lima, es el mejor lugar desde el punto de vista de transportación. Algunos sitios carecen de servicios de apoyo urbano y comercial. Con excepción de Pisco, los asesores no encontraron evidencias durante las visitas de terreno, que desarrollistas privados estén en la disposición de invertir dinero en el desarrollo de los sitios.

Debe destacarse que el estudio de USAID identifico solo dos sitios (Piura y Tacna) los cuales no están incluidos en los seis sitios seleccionados por el gobierno para el desarrollo de zonas francas industriales.

Los sitios de Tacna e Ilo han sido desarrollados. Los asesores no conocen ninguna estrategia de mercadeo o plan de promoción de estos sitios. Para poder hacer el mejor uso de la inversión ya realizada, será útil analizar (i) cual es la mejor manera de mercadear (a la luz de las deficiencias de la infraestructura) como una base suplidora del mercado de América Latina, especialmente

Bolivia y el Cono Sur y (ii) la infraestructura (incluyendo la infraestructura de transporte) la cual se requiere para facilitar tal desarrollo.

### 3.7 Descentralización administrativa

Los exportadores Peruanos y hombres de empresas con quienes los aspectos de la selección de los sitios fue discutida, enfatizaron la necesidad de la descentralización administrativa y el desarrollo de la infraestructura. La burocracia en Perú

**TABLA 3.1**

**Zonas Francas Industriales en las Américas (Noviembre 1993)**

PAIS	ADMINISTRACION	TECNOLOGIA	REGIMEN*	EMPLEO	COSTO MANO DE OBRA/HCRA	BALANCE
Mexico	publica/privada	promedio	PI/ELA	530000	< US\$ 2	positivo
Rep. Dominicana	publica/privada	baja	ZFI/ELA	150000	< US\$ 1	positivo
Guatemala	publica	baja	ELA	70000	< US\$ 1	positivo
Brasil	publica	promedio	MEDO	50000	< US\$ 1	incierto
Costa Rica	publica/privada	promedio	ZFI	23000	< US\$ 2	positivo
Naiti	publica/privada	baja	ELA/PI	18000	< US\$ 1	positivo
Jamaica	publica/privada	baja	ZFI	14000	< US\$ 1	positivo
Colombia	publica	baja	ZFI	12500	< US\$ 1	negativo
Honduras	publica	baja	ZFI	11000	< US\$ 1	incierto
El Salvador	publica	baja	ZFI	7000	< US\$ 1	incierto
Barbados	publica	promedio	PI	6000	< US\$ 2	positivo
Puerto Rico	publica	elevada	PI	1500	< US\$ 7	negativo
Bahamas	privadas	elevada	PI	5000	< US\$ 5	positivo
Chile	publica	promedio	MEDO	4500	< US\$ 1	incierto
Panamá	publica	baja	CS	4000	< US\$ 1	incierto
Dominica	publica	baja	PI	1500	< US\$ 1	incierto
Santa Lucia	publica	baja	ZFI	1000	< US\$ 1	incierto
Uruguay	privada	promedio	CS	1000	< US\$ 2	incierto
Curazao	publica	promedio	CS	500	< US\$ 3	incierto
Granada	publica	baja	PI	500	< US\$ 1	incierto
San Vicent	publica	baja	PI	450	< US\$ 2	incierto
San Cristobel	publica	baja	ELA	450	< US\$ 1	incierto
Trinidad y T	publica	promedio	PI	450	< US\$ 2	negativo
Antigua	publica	baja	ELA	350	< US\$ 2	negativo
Venezuela	publica	baja	ZFI	300	< US\$ 1	negativo
Peru	publica	no aplica	ZFI	0	< US\$ 1	negativo
<b>TOTAL</b>	-	-	-	<b>913000</b>	-	-

Proyectos de creación o remodelación de programas de ZFI o ELA; Bolivia, Nicaragua, Perú, Uruguay, Venezuela.

ZFI: Zona Franca Industrial.

ELA: Empresa Libre de Arancel.

PI: Parque Industrial con ELA.

MEDO: Zonas predominan ventas al mercado doméstico.

CS: Predomina comercio/servicio.



señalaron, es altamente centralizada. Los hombres de empresas que operan en la región deben mantener una oficina de vínculo en Lima. Las zonas francas pueden ser desarrolladas exitosamente en la región, solo si se logra una efectiva descentralización administrativa y se desarrolla la infraestructura.

Como primer paso en el proceso administrativo de descentralización, podría establecerse un régimen especial como experimento en las zonas francas. Este régimen podría proveer a los inversionistas de todos los permisos, autorizaciones y certificados que sean necesarios sin necesidad de tener que viajar a Lima. Si el régimen es exitoso se podría expandir a otras zonas.

Muchas iniciativas políticas y administrativas se han intentado en la zona franca de Shannon a través de los años. aquellos que han resultado exitosos se han extendido a nivel nacional.

## CAPITULO 4

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 4.1 Conclusiones

- 4.1.1 La economía Latino Americana se encuentra en una etapa de transformaciones con un énfasis importante en la privatización de muchas de las actividades del gobierno y la reducción de las barreras del mercado. El flujo de inversiones esta aumentando. El flujo de inversiones y del mercado en América Latina misma esta creciendo en importancia.
- 4.1.2 La economía Peruana se encuentra en una etapa similar al resto de Latino América. Al 1990, Perú sufrió su mas serio descenso de la economía, mas grave que para muchos de los otros países del continente, debido en parte a la actividad de insurgencia violenta.
- 4.1.3 A lo largo de los 1980's hubo poca inversión en Perú. En los últimos 12 meses o mas los flujos de inversión han resurgido y la perspectiva para el próximo año o dos es estimulante, particularmente en el caso de los inversionistas interesados en la minería, la bolsa de valores, y los proyectos del gobierno que se han privatizado.
- 4.1.4. La actitud de los inversionistas hacia Perú se mejora. Sin embargo los inversionistas de la manufactura, todavía ven a Perú como un lugar poco atractivo por sus altos costos, pobre infraestructura e incertidumbre con relación a la permanencia de las actuales políticas económicas.
- 4.1.5 Las zonas francas de exportación son un instrumento usado por algunos países para promover el desarrollo de la exportación manufacturera cuando un país es subdesarrollado y los procedimientos administrativos (incluyendo aduanas) son complejos y difíciles. Cuando la infraestructura se desarrolla a través del país y los procedimientos se hacen lineales, la necesidad de zonas francas disminuye.
- 4.1.6 Los requisitos de localización para una ZFI exitosa son: buena infraestructura, transporte internacional confiable, servicios de comunicación y facilidades y servicios de apoyo básico, un buen ambiente urbano, además de una eficiente administración y organización .

- 4.1.7 Una buena planeación y diseño físico de las zonas francas es importante. Proyecciones optimistas sobre la demanda destacan que la gran cantidad de tierra desarrollada sin utilizar u la carencia de diseños flexibles son problemas que surgen en las zonas francas menos exitosas.
- 4.1.8 Las zonas francas utilizadas como instrumentos para estimular la inversión en regiones subdesarrolladas generalmente han fallado. Los requisitos esenciales para el desarrollo de la zona franca deben existir antes de el desarrollo de la misma. La carencia de servicios de transportación y facilidades urbanas son los mayores problemas en las regiones subdesarrolladas.
- 4.1.9. Una zona franca exitosa en termino de costo-beneficio debe alcanzar un rápido crecimiento y los costos de desarrollo deben ser modestos, e.g. el desarrollo debe tener efecto en o cerca de las facilidades existentes.
- 4.1.10 La actitud del gobierno Peruano ante los desarrollistas de zonas francas al presente no esta muy clara. Esta conclusión esta basada en (i) la inactividad relativa en los últimos años en relación al desarrollo de las zonas francas; y (ii) enunciados negativos del gobierno sobre el tema en años recientes.
- 4.1.11 La ley Peruana para zonas francas tiene muchas características positivas desde el punto de vista de los inversionistas - exención de leyes laborales, generosos incentivos sobre impuestos y garantías de que las medidas administrativas y legislativas no afectaran adversamente la zona. Sin embargo, la ley, distinta de lo que plantean otras leyes de zonas francas, permite (por lo menos en teoría) a desarrollistas de zonas francas privados emitir autorizaciones a inversionistas para establecerse en la zona. Las restricciones de la cuota en la legislación hace a la zona franca Peruana poco atractiva para muchos inversionistas tradicionales. (e.g. aquellos que planean la confección de vestido o productos de piel para la venta en América del Norte o mercados de Europa). Las restricciones (20%) en las ventas domésticas también contribuyen a la proyección poco atractiva de las zonas francas Peruanas, para los inversionistas que intentan suplir el mercado regional (Bolivia, Perú, Chile).
- 4.1.12 Los asesores no cuentan con evidencias que alguna o todos los sitios seleccionados para zona franca en 1989/90 fueron seleccionados sobre la base de criterios locales estrictos, e.g. servicios adecuados de transporte internacional, buen ambiente urbano, y servicios de apoyo. Su viabilidad como sitios para zonas francas queda abierta a preguntas.

- 4.1.13 Una buena forma de probar la viabilidad económica de algunos sitios es descansar en el sector privado para desarrollarlas.
- 4.1.14 Muchos inversionistas provienen de sectores nacionales y de los países vecinos. Las agencias de promoción de la zona deben tomar en cuenta este hecho y así conducir sus esfuerzos de promoción.

#### 4.2 Recomendaciones

- 4.2.1 El gobierno Peruano, si quiere proceder con un programa de zona franca, debe definir sus expectativas para el programa basado en una estimación realista de las potencialidades y de las limitaciones de las zonas francas como un instrumento de políticas de desarrollo de Perú. El gobierno debería ver las zonas francas como una formula para proveer a los exportadores y productores de la infraestructura adecuada y de un entorno administrativo eficiente en forma selectiva, hasta que estas condiciones se puedan generalizar en el país.
- 4.2.2 La legislación existente debe modificarse ya sea directamente o vía regulaciones de tal forma que CONAFRAN evalúe y apruebe (o rechaze) todos las propuestas para establecer empresas en zona franca.
- 4.2.3 La disposición de no acceso a las cuotas para empresas de zona franca debería ser revisada a la luz de la demanda del sector fuera de zona franca y la posibilidad de atraer productores de prendas de vestir y artículos de cuero en las zonas francas peruanas.
- 4.2.4 La limitación de un 20% en las ventas del mercado doméstico deben reconsiderarse para aquellos productores que utilicen las zonas francas en Perú como base para el desarrollo de mercados regionales, particularmente en Bolivia y Chile.
- 4.2.5 La propuesta de introducir restricciones legales al tipo de producto que pueden ser manufacturado en zona franca, e.g. productos cuya exportaciones desde Perú sobrepasan US\$ 1 millón debería ser abandonada. Se debería mas bien adoptar una actitud flexible. Esto se puede implementar vía un sistema de licencia. CONAFRAN puede otorgar licencias o permisos a cada productor de zona franca, definiendo cuales los productos autorizados o no.

- 4.2.6 El desarrollo de las zonas francas debe estar ligado al sector privado. Esto asegurara que los sitios a desarrollarse y la escala del desarrollo se base en criterios económicos y comerciales. El sector privado podría no optar por los sitios ya designados, considerando que no son viables. Esta implica que si el gobierno depende del sector privado para el desarrollo de las zonas francas, el debería autorizar los desarrollistas privados a seleccionar los sitios que ellos consideran factibles. En este contexto, se debe tomar en cuenta las propuestas China y Coreana de desarrollar ZFI en sitios que seleccionan.
- 4.2.7 La zona franca de Ilo debe ser comercializada lo mas que se pueda.
- 4.2.8 El gobierno debe considerar remover las restricciones sobre la actividad manufacturera en la ZOTAC de Tacna para incentivar un incremento de valor agregado en esta zona.
- 4.2.9 Si el gobierno planea continuar con un programa de zonas francas industriales, deben llevarse a cabo estudios para (i) identificar el tipo de inversionista que podría estar interesado en establecer empresas en la zona franca de ZOTAC e Ilo; las condiciones bajo las cuales estarían interesados; y las facilidades y servicios de infraestructura que deben colocarse (especialmente la infraestructura de transporte y servicios) para atraer inversionistas; (ii) identificar el potencial para el procesamiento de materia prima en la vecindad de las zonas francas designadas, con particular énfasis en las condiciones necesarias par atraer inversionistas. Al realizar estos estudios no debe existir ninguna suposición de que los sitios seleccionados son viables para zonas francas.
- 4.2.10 Además de realizar estudios de factibilidad, el gobierno debe buscar asistencia técnica en como implementar exitosamente un programa de zona franca. Esta asesoría debe enfocar (i) el desarrollo de una organización adecuada a nivel nacional para promover y proyectar el programa; (ii) definir un conjunto de regulaciones que complementen la actual legislación; (iii) la elaboración de un acuerdo entre CONAFRAN y las autoridades de aduana de tal forma que los bienes se muevan libre y rápidamente de la zona a su destino o viceversa; (iv) planear una campaña efectiva de promoción de inversiones conducida inicialmente a productores domésticos y a inversionistas potenciales de países vecinos de América Latina; (v) instalar un sistema para el monitoreo de las preguntas de

los inversionistas, la evaluación de propuestas, la supervisión de las operaciones de la zona y (vi) establecer una red e información que monitorea el desarrollo de localidades competidoras. La asistencia técnica tomaría la forma de un experimentado experto en zona franca trabajando con CONAFRAN por 6 meses. Estaría asistido por 2 especialistas (uno un oficial de aduana y el otro un experto en promoción industrial) durante dos meses cada uno.

- 4.2.11 El gobierno debe establecer un régimen administrativo especial, de manera piloto, en las zonas francas de tal forma que los inversionistas puedan transar todos sus negocios sin ir a Lima.

## **ANEXO 1 - Descripción de los sitios**

### **1. PAITA**

#### **1.1. Descripción breve**

##### **1.1.1 Insumos locales**

A pesar de que la pesca declinó debido a (i) la influencia de la corriente caliente El Niño bajando hacia el Sur; (ii) una flota pesquera obsoleta y (iii) factores de mercado (sobre todo la contra-publicidad de la epidemia de cólera, ahora bajo control), la actividad pesquera sigue siendo importante (596,000 TM) y sobre todo ofrece muchas perspectivas.

Algodón de la calidad mas alta (Pimax de fibra extra larga) es la exportación tradicional de la región de Grau. La compañía Industrial Textil de Grau exporta la mayor parte de su producción de hilo (5,700 TM en 1991). La producción de algodón de la región (350,000 TM) alcanza todavía menos de la mitad de la producción de antes de la reforma agraria iniciada por el régimen militar en los años 1970.

Las exportaciones totales de la región alcanzaron solo 89 millones de US\$ en 1992. La región tiene un gran potencial para la diversificación agrícola, combinando las aguas de los Andes y las tierras costeras bajo clima tropical seco. El proyecto hidroeléctrico y de irrigación de Alto Piura podría agregar 42,000 a la superficie ya bajo irrigación (186,000 ha).

Las exportaciones de mangos de alta calidad alcanzaron 8 millones de US\$ en 1992, las de pulpa y jugo concentrado de mango 2 millones. La región exporta también limón verde y esparagos de la calidad mas alta. El departamento de la misma región (Tumbes) es también un nuevo exportador de bananos. Las exportaciones no tradicionales de la misma región de Grau crecieron de 8.5 millones de US\$ a 23.8 millones entre 1988 y 1992.

##### **1.1.2 Recursos humanos**

- **Ejecutivos:** la disponibilidad es limitada en Paita pero mas amplia en Piura (ciudad conectada por una carretera buena de 57 km), debido a su facilidades tecnológicas y de educación superior (16, 500 estudiantes)

- **Empleados:** la disponibilidad es limitada en Paita pero amplia en Piura.

- **Obreros calificados:** no disponibilidad en Paita, excepto en la industria pesquera, pero disponibilidad en Sullana y sobre todo en Piura, centros de relativo desarrollo industrial de la región de Grau.

**Obreros no calificados:** el desempleo en Paita es elevado debido a la irregularidad de la actividad pesquera y de la industria de procesamiento de pescado. Las cifras de desempleo, más adecuadas para evaluar la disponibilidad de recursos para la ZFI, son muy bajas. El desempleo total en Paita es estimado a solo 1,035, pero existe mano de obra disponible en Sullana y sobre todo en Piura, dos ciudades afectadas por la recesión industrial. Según las cifras preliminares del último censo (Julio 1993), la población total de la región de Grau (1,544,000), se concentra en Piura y Sullana (respectivamente 546,000 y 224,000). La población de Paita, según la misma fuente, es solo de 77,000.

### 1.1.3 Entorno industrial

Con la excepción de una producción de harina de pescado, una actividad deprimida de enlatamiento de pescado y una unidad de fabricación de cartón, Paita no tiene una tradición industrial significativa. Las industrias se concentran en el eje Piura-Sullana.

### 1.1.4 Transporte

**Transporte aéreo:** el aeropuerto de Piura, a 60 km de Paita, recibe aviones de medio alcance (Boeing 737). Vuelos Lima - Piura- Quito. El aeropuerto de Talara está a 80 km.

**Transporte marítimo:** barcos hasta 20,000 TM en el puerto de Paita (3 km de la ZFI). Este puerto de 35 pie de profundidad recibe un promedio de 15 barcos a la semana y un servicio de contenedores RO-RO de la compañía CCT asegurando la conexión con la costa Oeste de los EEUU. Las autoridades portuarias planean un desarrollo significativo de las exportaciones de frutas y fosfatos.

**Transporte terrestre:** las vías de comunicación por carretera con Piura, Sullana y Talara están buenas. La ZFI está localizada a 56 km de la carretera Panamericana.

### 1.1.5 Servicios

- **Electricidad:** Paita, Piura y Sullana están interconectadas en el mismo sistema de generación termo-eléctrico, con una capacidad instalada de 51.1 MW. A menos que la ZFI alberga actividades de alto consumo de electricidad, la disponibilidad de electricidad no es un limitante. El proyecto a largo plazo y de hidroeléctrico de Alto Piura podría agregar 134 MW (costo estimado de 363 millones de US\$).

- **Telecomunicaciones:** la disponibilidad y calidad está garantizada. Cien líneas (central automática) están reservadas para la ZFI.

- **Servicios profesionales:** Piura dispone de los servicios esenciales, incluso los bancos principales de Perú y un banco en Piura, el Banco Regional del Norte.



### 1.1.6 Zona Industrial

Un total de 940 has a una distancia de 3 minutos de distancia del puerto fueron transferidos por el distrito de Paita hacia al distrito de ZOFRI-Paita, una entidad publica autónoma, como las cinco otras autoridades de ZFI. Los trabajos de infraestructura empezaron en 20 has, incluso las conexiones de agua. Las inversiones en infraestructuras de la primera fase están estimadas a 7 millones de US\$.

Costos de alquiler:

- terreno con infraestructuras: 0.34 m2/mes
- terreno sin infraestructuras: 0.24 m2/mes

### 1.1.7 Calidad de vida para expatriados

La región, con su clima tropical seco y sus playas, es bastante atractiva. Sin embargo, Paita ofrece un ambiente urbano limitado (escasas facilidades de educación, salud, cultura y entretenimiento). Piura, aunque no situada en la costa, ofrecería condiciones de vida aceptables. Las facilidades turísticas están escasas en el conjunto de la región.

### 1.2 Perspectivas

Paita ofrece facilidades limitadas de transporte y un entorno urbano y de empleo limitado. Su proximidad a Piura, su acceso a Ecuador y mas hacia el Norte a Colombia y el desarrollo posible a largo plazo de la vía internodal (por carretera y por los ríos Marañón y Amazonas) bi-oceanica hacia Brasil (Manaus-Belén) podría atraer un inversionista privado para desarrollar la ZFI. La precondition evidente son politicas claras de desarrollo industrial, de exportaciones industriales y de desarrollo de las ZFI.

Paita y la región tienen acceso a Ecuador y al Sur de Colombia a través de la carretera Panamericana. Las exportaciones de Perú hacia estos países vecinos están limitadas por su retirada temporal del Pacto Andino. Las exportaciones peruanas hacia Ecuador bajaron de 25 millones durante los primeros seis meses de 1992 a 19 millones de US\$ durante el mismo período de 1993, mientras las exportaciones ecuatorianas subieron de 46 a 63 millones. Evidentemente, estas cifras no incluyen una actividad intensa de contrabando, aunque no de la magnitud del contrabando de la región Sur de Perú. Las compañías peruanas parecen atraídas principalmente por la leche en polvo, los envases de vidrio, el café instantáneo, los muebles metálicos, los moldes plásticos, los tintes y los productos químicos.

Paita podría también convertirse en la puerta del Pacifico de las Amazonas, una perspectiva llena de promesas que ameritaria estudios apropiados. El proyecto de vía internodal bi-oceanica

(carretera desde el puerto de Paita hasta el río Marañón, un afluente del río Amazona transitable hasta el puerto de Belén en el Atlántico) permitiría por lo menos a la producción de soya de las Amazonas brasileñas de ser exportada hacia los países de la Cuenca del Pacífico y a los fosfatos de la región de Grau de ser exportados hacia Brasil.

## 2. TRUJILLO

### 2.1 Descripción breve

#### 2.1.1 Insumos locales

La región de la Libertad es el productor principal de esparagos de Perú y concentra también la mayor parte de la actividad de enlatado de esparagos. El departamento de San Martín alberga los dos proyectos mayores de irrigación en Perú. Trujillo es el puerto mas cercano de acceso de la Selva al Atlántico.

#### 2.1.2 Recursos humanos

- Ejecutivos: disponibles. Población de la Provincia de La Libertad: 22,500
- Empleados: disponibles.
- Obreros calificados : disponibles
- Obreros no calificados : disponibles. Trujillo tiene 650,000 habitantes; la región de San Martín tiene 1,185,000 habitantes.

#### 2.1.3 Entorno industrial

Las industrias textiles y de procesamiento de alimentos sufre una crisis severa; el parque industrial (del tamaño de la ZFI planeada) alberga solo 12 industrias en operación de un total de 28 instaladas.

#### 2.1.4 Transporte

- Transporte aéreo : 13 km del aeropuerto de Trujillo, limitado a vuelos nacionales de medio alcance.
- Transporte marítimo : 22 km del puerto de Salavery (30 pie de profundidad)
- Transporte terrestre : 14 km de la carretera Panamericana.

#### 2.1.5 Zona industrial

Bajo estudio en un terreno de 115 has, adentro del parque industrial ya existente.

#### 2.1.6 Calidad de vida para expatriados

Media

## 2.2 Perspectivas

La ZFI de Trujillo no dispone de ventajas particulares sobre otras zonas fuera de una política industrial nacional y de una estrategia de especialización de las ZFI.

## 3. CHIMBOTE

### 3.1 Descripción breve

#### 3.1.1 Insumos locales

Además de producir algodón y maíz, Chimbote es también un puerto pesquero importante.

#### 3.1.2 Recursos humanos

- Ejecutivos: disponibles; población universitaria de la región de Chavin: 16,000
- Empleados: idem
- Obreros calificados : limitados
- Obreros no calificados : fuerza laborar de 1,000,000 en la Provincia de Santa. En la región de Chavin: 300,000.

#### 3.1.3 Entorno industrial

Industria del acero y metal-mecánica, barcos pequeños, procesamiento de pescado, producción de azúcar y procesamiento de esparagos.

#### 3.1.4 Transporte

- Transporte aéreo : aeropuerto a 1,5 km, accesible a B-737, proyecto de aeropuerto nuevo.
- Transporte marítimo : puerto artificial de agua profunda a 15 km de la ZFI, barcos hasta 29 pie de calado
- Transporte terrestre : 4 km de la carretera Panamericana.

#### 3.1.5 Zona industrial

Superficie total: 252 has. Los estudios principales están hechos.

- Costo de alquiler: terreno estructurado: 0.50 US\$ m2/mes.

#### 3.1.6 Calidad de vida para expatriados

Pobre

### 3.2 Perspectivas

La ZFI de Chimbote no dispone de ventajas particulares sobre

otras zonas fuera de una política industrial nacional y de una estrategia de especialización de las ZFI.

#### 4. PISCO

##### 4.1 Descripción breve

###### 4.1.1 Insumos locales

La ciudad de Pisco tiene una población de alrededor 50,000 habitantes. La región de Los Libertadores-Wari tiene una población de 1,545,000. Pisco es distante de 262 km de Lima y conectada a la ciudad capital por una autopista (tiempo de 2 a 3 horas). La región produce una gran variedad de productos del agro.

###### 4.1.2 Recursos humanos

- Ejecutivos: una universidad esta planeada en Pisco. Este factor y la proximidad de Lima y Ilo implican una disponibilidad de técnicos y ejecutivos.
- Empleados: disponibles
- Obreros calificados : disponibles
- Obreros no calificados : disponibles

###### 4.1.3 Entorno industrial

Existe una infraestructura industrial en la ciudad (procesamiento de alimentos, textiles y industrias mecánicas). Un nuevo parque industrial esta bajo construcción a iniciativa del sector privado, lo que indica cierto grado de confianza en la ciudad y su futuro.

###### 4.1.4 Transporte

- Transporte aéreo : importante aeropuerto en la vecindad de la zona, que (aeropuerto alternativo al de Lima) con una pista de 3,020 m con capacidad de recibir los aviones mas grandes.
- Transporte marítimo : puerto moderno (quizás el mejor de los puertos de las ZFI de Perú), localizado a 23 km de la zona. Su profundidad es de 10 metros. En la actualidad maneja solo carga a granel.
- Transporte terrestre : Pisco esta distante de 15 km de la carretera Panamericana.

###### 4.1.5 Zona industrial

La zona esta localizada a 4 km de la ciudad en una área donde existe cierto desarrollo industrial. Electricidad es disponible cerca de la zona. Además, grandes cantidades de agua están disponibles.

#### **4.1.6 Calidad de vida para expatriados**

Buena.

#### **4.2 Perspectivas**

Una revisión de las seis localizaciones de ZFI indica que Pisco es la mas prometedor. Su proximidad (menos de 3 horas de carretera) con Lima y la disponibilidad de servicios son ventajas mayores. La actividad industrial de la ciudad crece. La administración de la zona esta desarrollando servicios básicos y cercando la zona con la perspectiva de atraer un inversionista para desarrollarla.

### **5 MATARANI**

#### **5.1 Descripción breve**

##### **5.1.1 Insumos locales**

Producción agrícola diversificada de la región de Arequipa y agricultura biológica de los Andes. Reservas de cobre, plomo, zinc, plata y oro en la región de Arequipa.

##### **5.1.2 Recursos humanos**

- Ejecutivos: escasos en la provincia de Islay pero disponibles en Arequipa (31, 740 estudiantes universitarios en el año 1989)
- Empleados: idem
- Obreros calificados : escasos en la provincia de Islay pero disponibles en Arequipa
- Obreros no calificados : la provincia de Islay dispone solo de una fuerza laborar de 22,400 en 1989. La fuerza laborar de la región de Arequipa era de 338,000 en 1990.

##### **5.1.3 Entorno industrial**

En su mayoría industrias de procesamiento de pescado y agro-industrias en Matarani, industrias textiles, de confección, de procesamiento de la lana de alpaca, agro-industrias, artículos de cuero, zapatos, joyería y artesanía en Arequipa, segunda ciudad de Perú.

##### **5.1.4 Transporte**

- Transporte aéreo : 111 km del aeropuerto internacional de Arequipa con capacidad de recibir vuelos de medio alcance.
- Transporte marítimo : 2 km del puerto de Matarani, puerto artificial de aguas profundas (33 pie, capacidad de recibir

barcos de 20,000 TM)

- Transporte terrestre : el sistema de carretera que enlaza con Bolivia debería ser mejorado; vía ferroviaria hacia Puno y ferrocarril hacia Bolivia (La Paz ) y Argentina.

#### 5.1.5 Servicios

- Electricidad : estudio por ser completado; en teoría 5 MW disponibles
- Telecomunicaciones : estudio por ser completado:
- Servicios profesionales : limitados

#### 5.1.6 Zona industrial

354 hectáreas en la etapa de estudios (estudios infraestructurales en curso). Costo de alquiler todavía no determinado.

#### 5.1.7 Calidad de vida para expatriados

Limitada.

#### 5.2 Perspectivas

La ZFI de Matarani no dispone de ventajas particulares sobre otras zonas fuera de una política industrial nacional y de una estrategia de especialización de las ZFI.

### 6. ILO

#### 6.1 Descripción breve

##### 6.1.1 Insumos locales

Los recursos principales de la región para la industria de exportación son pescado, productos del agro (tomate, ají, esparagos, aceitunas...) y la fibra de alpaca de la región de Puno. Otro potencial es el procesamiento de minerales como el cobre (recursos explotados por la Southern Perú Copper Corporation), la plata de los departamentos de Tacna y Moquegua, el plomo del departamento de Puno.

##### 6.1.2 Recursos humanos

- Ejecutivos: escasos en Ilo así como en el departamento de Moquegua.
- Empleados: idem
- Obreros calificados : idem
- Obreros no calificados : altos índices de desempleo y subempleo en el departamento y la región. Ilo tiene solo 60,000 habitantes.

### 6.1.3 Entorno industrial

La actividad industrial es limitada al procesamiento del mineral de cobre, a la producción de harina de pescado y al procesamiento de pescado.

### 6.1.4 Transporte

- Transporte aéreo : la obras en curso habilitaran el aeropuerto para que pueda acomodar aviones de alcance medio. El aeropuerto de Tacna es distante de 147 km y puede recibir B-727
- Transporte marítimo : el puerto de Ilo, 8 km de la ZFI, es un puerto artificial de aguas profundas con una capacidad para barcos de 20,000 TM
- Transporte terrestre : Ilo es enlazado con la carretera Panamericana por una buena carretera de 47 km.

### 6.1.5. Servicios

- Electricidad : debido a un servicio insuficiente de parte de Electrosur (2 KW), la ZFI de Ilo instalo una planta eléctrica de 2 MW dentro de la zona. La zona no es apta para industrias de alto consumo de electricidad;
- Agua : la ciudad de Ilo padece también escasez de agua. La disponibilidad de agua en la zona es limitada a 6 litros/segundo. La industria de procesamiento de pescado que planea empezar sus operaciones tendrá que construir su propio acueducto hacia el deposito de la ciudad.
- Telecomunicaciones : servicio por micro-ondas
- Servicios profesionales : escasos.

### 6.1.6 Zona industrial

De una superficie total de 327 has, la mitad esta reservada para el desarrollo de una zona franca boliviana bajo un convenio entre Perú y Bolivia.

La fase uno de 15 ha sido terminada, con una carretera de 8 km enlazando con la terminal portuaria. Cuatro de los 20 lotes están adjudicados, aunque ninguna compañía todavía ha pagado el alquiler (periodo de gracia de 6 meses). La inversión total para la fase uno fue de alrededor 5 millones de US\$.

ZOFRI-Ilo dispone de una oficina en Lima, que será integrada en una única estructura de promoción PromPeru- CONAFRAN- ZOFRI-Ilo.

ZOFRI-Ilo alberga una compañía china (relacionada con la Shougan Company), que procesara pescado, y tres compañías de capital peruano:

- una fabrica de jeans que capacita los obreros, ya operando en Tacna

- una unidad de deshidratación del ajo y posiblemente de otros productos debido al hecho que la producción de ajo es estacional; el equipo principal ya esta en la nave.

- una fabrica de sacos de plástico para la industria de harina de pescado (exportaciones indirectas).

- Costo de alquiler: lote estructurado desde 0.33 US\$ m<sup>2</sup>/año para el año uno hasta 1.10 m<sup>2</sup>/ año para el año cuatro.

#### 6.1.6 Calidad de vida para expatriados

Atracción limitada

#### 6.2 Perspectivas

Las perspectivas están limitadas por servicios inadecuados (electricidad, agua, puerto y aeropuerto) y un entorno urbano insuficiente. Cuatro compañías firmaron contratos de alquiler, pero con cuatro meses de gracia, y con perspectivas limitadas de éxito para algunas. El procesamiento de pescado por ejemplo necesita 4.5 litros /segundo de agua cuando la ZFI dispone solo de 6 litros. La ZFI de Chacalluta (Chile) ya compete exitosamente con Ilo par atraer inversionistas peruanos (ver capitulo 2).

Sin embargo, inversiones significativas fueron hechas en Ilo, y sobre todo el sitio ofrece la ventaja geopolítica de ser una puerta marítima para Bolivia, tan pronto la carretera Ilo - La Paz estará terminada y el puerto estará mejorada, tal como planeado en los planes de su privatización. Bajo un convenio bilateral, Bolivia podrá beneficiar de una ZFI cerca de la ZFI ya en desarrollo y recibirá el usufructo de 5 km de costa para 50 años. Ilo podría convertirse también en una puerta de acceso al Chile, Brasil y Argentina.

La Zona Franca Comercial ZOTAC bajo construcción es una ventaja para la promoción de exportaciones de la región, tan pronto ella se transforma desde una zona franca de importación (legalización de contrabando en cambio de un precio de entrada de 10%) en una verdadera zona franca de exportación.

Un estudio completo debería evaluar el potencial de exportación de la región sur de Perú, sus ventajas comparativas, la disponibilidad de infraestructuras y la factibilidad de una estrategia de exportación. Mientras, los gastos de inversión y promoción no deberían ser parados y los gastos corrientes deberían ser reducidos al mínimo. Al mismo tiempo, CONAFRAN



debería buscar un inversionista privado que desarrollaría la zona tan pronto una estrategia define el papel de la ZOFRI-Ilo en la promoción de las exportaciones de la región Sur de Perú.

**ANEXO 2 - Itinerario.**

**-25 de Octubre 1993 : Reuniones con ONUDI**

**-26 de Octubre 1993 : Reuniones con CONAFRAN y el Ministerio de Industria (MITINCI)**

**-27-30 de Octubre 1993 : Visitas a los sitios propuestos de zonas francas en Paita, Trujillo y Chimbote; reuniones con las administraciones de zonas y puertos**

**-1-4 de Noviembre 1993 : Visita a Tacna, Ilo y Arequipa**

**-5 de Noviembre 1993 : Reuniones con CONAFRAN**

**-8-11 de Noviembre 1993 : Reuniones con**

- (i) Consejero comercial de Taiwan
- (ii) Consejero comercial de Japón
- (iii) Consejero comercial de Corea
- (iv) Consejero comercial de Francia
- (v) Cámara de Comercio Peruana-Americana
- (vi) ADEX (Asociación de Exportadores)
- (vii) SNI (Sociedad Nacional de Industrias)
- (viii) Visita a PISCO

**-11 de Noviembre 1993 : Reuniones con CANAFRAN, Ministerio de Industria y ONUDI**

**-12 de Noviembre 1993 : Salida**

**ANEXO 3 - Resumen del informe presentado en Lima por los consultores de la ONUDI.**

**1. Definiciones**

**1.1 Zonas Francas industriales (ZFI)**

Una Zona Franca Industrial es un área limitada geográficamente (usualmente de 40 a 200 has) cercada y bajo seguridad donde los inversionistas pueden importar equipos y insumos libres de todo impuestos arancelarios o otros impuestos, para fines de almacenar, empacar, procesar y exportar. Algunas ventas al mercado nacional pueden ser autorizadas con previo pago entero o parcial de los impuestos (en este ultimo caso pago del impuesto arancelario sobre los insumos importados y no el valor final del producto). La exoneración de impuestos sobre la renta puede ser parte de los incentivos del régimen de ZFI pero no es el componente principal de una ZFI. Alrededor de 80% de las ZFI ofrecen exoneración de impuestos sobre la renta.

**1.2 Empresas libres de impuesto**

Son simplemente Zonas Francas de una sola empresa.

**2. Función de las ZFI**

La función principal de una ZFI es de garantizar a los inversionistas que quieren exportar que un porcentaje importante o toda su producción beneficia de un acceso libre de impuestos de importación a equipos y insumos. Es solo una de las tres formulas que proveen un acceso libre de impuestos a insumos - los otros son (i) restitución de impuestos de importación ("drawback") y (ii) sistemas de internamiento temporal. Restitución de impuestos de importación y internamiento temporal son disponibles en Perú. La formula de Zona Franca es la mas sencilla de administrar desde el punto de vista de Aduanas en las primeras etapas de un programa o estrategia de desarrollo de exportaciones. Esta formula requiere menos controles y documentación que las formulas de restitución de impuestos o internamiento temporal. Los utilizadores de estas dos ultimas encuentran en Perú varias dificultades. Pagos lentos, indican los exportadores, son el problema mayor del sistema de restitución. Bajo el sistema de internamiento temporal, los utilizadores deben ofrecer una garantía bancaria a Aduanas, o una fianza para cubrir sus obligaciones de importación libre de impuestos arancelarios y otros. El costo de estas garantías puede ser elevado (alrededor de 6%). En el caso de pequeñas y medianas empresas, entendemos que los bancos son renuentes a ofrecer tales garantías. Estas compañías no tienen acceso al sistema de internamiento temporal. La experiencia de Perú es similar a la de muchos otros países en desarrollo.

La ZFI es entonces desde varios ángulos el sistema mas

eficiente de importación libre de impuestos en las primeras etapas de una estrategia de desarrollo de exportaciones. Con el tiempo, la relevancia de la ZFI debería decrecer con el desarrollo de sistemas de internamiento temporal, de restitución de impuestos y de empresas libres de impuestos. Así fue en muchos países que utilizaron la fórmula de zona franca en las primeras etapas de sus estrategias de desarrollo de exportaciones, por ejemplo Corea, Irlanda, Taiwan y Singapur.

### 3. Entorno de operaciones

La ZFI, para que sea exitosa, debe operar bajo las ventajas de:

- (i) un clima favorable de inversiones
- (ii) un entorno de políticas económicas aceptables
- (iii) una buena localización física con infraestructuras de alta calidad
- (iv) servicios internacionales de transporte y telecomunicaciones confiables
- (v) buenos servicios de apoyo a las empresas.

### 4. Actividades

Las Zonas Francas autorizan en general almacenamiento, empacamiento, reexportación, comercio, transformación y actividades de servicio. Éstas particularmente adaptadas para actividades con importación regular (semanal) de materias primas destinadas a transformación y exportación. Confección, ensamblaje electrónico y actividades de comercio internacional en particular benefician de las facilidades de las zonas francas.

### 5. Perú

#### 5.1 Clima de inversión

Desde el punto de vista del inversionista manufacturando para la exportación, el clima de inversión en Perú es visto como "no favorable". Perú es todavía considerado como un país de "alto riesgo político" por los consejeros de los inversionistas, aunque reconocen numerosos mejoramientos en los últimos años. Vale la pena destacar que un clima de inversión aceptable para la industria minera o las industrias abasteciendo el mercado local no es automáticamente aceptable para empresas exportadoras.

#### 5.2 Entorno de políticas económicas

La orientación general de las políticas económicas de Perú es aceptable y apoyada por muchos inversionistas internacionales. Sin embargo, la ausencia de un mensaje claro sobre el papel del sector manufacturero exportador y declaraciones recientes de

instancias de gobierno sobre el papel de las zonas francas en la economía, influyeron negativamente en la percepción de los que aconsejan los inversionistas.

### 5.3 Localización

Las empresas manufactureras para la exportación enfrentan en Perú varios problemas. Incluyen en particular la disponibilidad limitada de agua en varias regiones y un servicio eléctrico costoso. Un problema asociado es la interrupción frecuente del servicio eléctrico en muchas partes del territorio nacional. Muchas actividades enfrentan también altos costos de seguridad.

### 5.4 Transporte y telecomunicaciones internacionales

En general, las facilidades en Lima y sus alrededores son buenas. Sin embargo, estos servicios en el resto del país son insuficientes o inexistentes.

### 5.5 Servicios de apoyo a las empresas

La situación en Lima y su región es en general aceptable.

## 6. Flujo de inversiones

Durante la última década, Perú ha recibido pocas o casi ningunas inversiones extranjeras. Durante los últimos meses, sin embargo, las inversiones en la minería como en la Bolsa de valores registraron incrementos significativos. El programa de privatización debería además atraer flujos significativos de inversiones. Pero las inversiones extranjeras hacia el sector manufacturero son poca significativas - alrededor de 20 millones de US\$ durante los últimos 5 años. Nos enteramos de ninguna inversión extranjera de importancia planeada en el sector manufacturero.

## 7. La IFZ como instrumento de una política de desarrollo

Una ZFI adecuadamente diseñada y apoyada (por el gobierno) puede mejorar de forma significativa el entorno de operación de los inversionistas manufacturando para la exportación. Buenas infraestructuras, incluso servicios de agua y electricidad confiables son las características de una zona bien diseñada y organizada. Algunas zonas en el mundo benefician de un acuerdo no escrito que limita la interrupción del flujo eléctrico a situaciones de extrema emergencia. Además, el cercado y el patrullaje de la zona garantizan niveles de seguridad mucho más altos que en las otras partes de la ciudad o sus alrededores.

## 8. Viabilidad

El propósito de esta misión no es el estudio de la

viabilidad de un programa de zonas francas en Perú. Mas bien, hace incapie en aconsejar una estrategia y politicas adecuadas para el desarrollo y la operaci3n de las zonas. Un compromiso y apoyo firme del gobierno a una politica/estrategia de desarrollo de las exportaciones manufacturadas podria garantizar que el programa de zona franca de Perú contribuya al desarrollo integral del pa3s. Vale la pena subrayar que muchos programas de zonas francas en el mundo fallaron por razones de clima general de inversi3n, localizaci3n equivocada y entorno adverso de politicas econ3micas.

## 9. Actividades potenciales

### 9.1 Procesamiento de materiales importados de los mercados del hemisferio norte

Las principales actividades en este caso son confecci3n, articulos de cuero y ensamblaje electr3nico. Los mercados del hemisferio norte aqu3 referidos son Am3rica del Norte y Europa. Costa Rica, la Rep3blica Dominicana y M3xico son sitios muy competitivos para acceder a Am3rica del Norte, de tal forma que Perú tendria dificultades para competir con estos pa3ses. Africa del Norte y la Europa del Este, as3 como Turqu3a son localizaciones claves para acceder a Europa Occidental. Perú por ejemplo tendria dificultades para competir con Albania para suplir articulos de cuero a Europa. El nivel de salario en Albania es de 60 US\$ por mes y Albania queda del otro lado del Mar Artico a 80 km de Italia. El potencial para tales actividades es muy limitado en Perú.

### 9.2 Procesamiento de insumos importados para los mercados de la regi3n (Am3rica Latina)

Los mercados regionales en este caso son otros mercados latino-americanos y caribeños. Existe en Perú un potencial significativo de desarrollo de industrias que suplan los mercados regionales, si se establecen los lazos de transporte entre Perú y el resto del continente. Es de particular importancia el transporte terrestre hacia la regi3n Amaz3nica y hacia Bolivia. Las actividades involucradas bajo esta categor3a podrian incluir una gama amplia de bienes tanto de consumo como de producci3n.

### 9.3 Procesamiento de insumos locales para los mercados regionales y internacionales

Perú es una fuente importante de materia prima del agro y del mar. Existen grandes posibilidades de desarrollar industrias que procesan estos recursos bajo el r3gimen de zona franca. Pero se debe subrayar que en los últimos 30 años, los recursos naturales de Perú han sido poco explotados y el procesamiento de estos recursos ha sido muy limitado. Cualquiera propuesta de desarrollo de zonas francas en Perú para procesar recursos del

agro o del mar debe ser precedido de estudios que identificarían el potencial preciso y la forma de explotación de estos recursos.

#### 10. Inversionistas potenciales

En la mayoría de las zonas francas en el mundo, más de la tercera parte de los inversionistas son nacionales. La mayor parte de los inversionistas provienen de países vecinos, por ejemplo inversionistas de los EEUU en México, de Japón en Corea, de Europa Occidental en África del Norte, de Taiwán en las Filipinas, de Singapur en Vietnam, etc. Muchos de los inversionistas en las zonas francas peruanas vendrán del mismo Perú y de los países vecinos de América Latina. Los norte-americanos son también inversionistas importantes en América del Sur. Consejeros de inversionistas coreanos, japoneses y taiwaneses indicaron que América del Sur y Perú no son prioridades. Las principales atracciones para inversionistas del Oriente son los recursos de la minería y de la pesca. Las prioridades geográficas para inversionistas del Oriente son China y los países en desarrollo del Sur-Este Asiático incluso Vietnam.

#### 11. Ventas al mercado local

Presentemente, los productores de zona franca en Perú pueden vender solo el 20% del total de su producción en el mercado local, bajo la condición del pago de los impuestos arancelarios y otros impuestos indirectos sobre el valor total del producto terminado. Esto coloca los productores de las zonas francas peruanas en la misma situación que los importadores. Sin embargo, los importadores no sufren de restricciones en el mercado peruano. Puede ocurrir que algunas empresas de zona franca desean vender más de 20% de su producción en el mercado peruano- por ejemplo, una empresa basada en Perú para abastecer los mercados de Perú, Bolivia y Chile. En tales circunstancias, una interpretación liberal o derogación de la regla de los 20% sería ampliamente justificada.

#### 12. Cuotas

El no acceso a cuotas fue uno de los factores que restringieron el crecimiento de un buen número de zonas en el mundo. La zona franca de Karachi en Pakistán es un ejemplo. Los inversionistas de la zona franca se vieron negado el acceso a las cuotas textiles de Pakistán. El resultado fue que pocos inversionistas fueron atraídos hacia esta zona. En la República Dominicana, se puede considerar que entre 50 y 75 % de la actividad esta basada en la disponibilidad de cuotas. Si las empresas de zona franca perdieran su acceso a los cuotas, el empleo en las zonas francas de República Dominicana cayeran en forma dramática. En el caso de Perú, es probable que la actividad principal sea (a) el procesamiento de insumos importados para los mercados regionales y (b) el procesamiento de materia prima local

para los mercados regionales y internacionales. En este caso, las cuotas son de relevancia limitada. Sin embargo, las empresas de zona franca deberían tener acceso a las cuotas - con tal que los productores nacionales no sean afectados.

### 13. Localización

Los seis sitios de zona franca fueron seleccionados en el año 1989 en un contexto social y económico diferente y aparentemente sin consideración de criterio para el desarrollo de zonas francas. La mayoría de estos sitios no ofrecen servicios adecuados de transporte o comunicación. La disponibilidad de infraestructura adecuada y de servicios de apoyo a las empresas no está demostrado en muchos sitios. Debido a estas consideraciones, la viabilidad de muchos de los sitios seleccionados queda en duda.

### 14. ZOTAC/ILO

En nuestro conocimiento, ningún estudio de viabilidad de la ZOTAC ni de Ilo ha sido realizado. Para aprovechar al máximo el

desarrollo de la ZOTAC y de Ilo, estudios de mercado y de

mercadeo deberían determinar el tipo de inversionista que pueda ser interesado en estos

sitios y las condiciones necesarias para que operan en condiciones exitosas.

### 15. Restricciones de productos

La propuesta de excluir de las zonas francas los productos cuya exportaciones desde Perú ya pasan 1 millón de US\$ debería ser reconsiderada. Tal propuesta de regulación podría, según algunos comentaristas, ser difícil de administrar y entonces implicar abusos. Se puede también agregar que los productos que se exportan por más de esta cifra son precisamente los más adecuados para las zonas francas, siendo los productos para la producción de los cuales Perú dispone de una ventaja comparativa probada.

### 16. Legislación

Presentemente, CONAFRAN no controla directamente el tipo de inversionista que se establece en las zonas francas. La responsabilidad de otorgar una licencia para operar en zona



franca queda el la mano de la administración de cada zona franca. Esta administración podría pasar a ser controlada por el sector privado. En consecuencia, el sector privado podría otorgar licencias de operación en zonas francas. Esto implica que el sector privado puede en determinadas circunstancias otorgar exoneraciones fiscales y otros privilegios especiales a inversionistas. Se trata de una situación poco usual. En la mayoría de los países, la licencia de establecerse bajo el régimen de zona franca es otorgada por una Autoridad o Consejo Nacional de Zonas Francas. En el caso de Perú, la licencia debería ser otorgada por CONAFRAN. Recomendamos entonces un enmiendo de la ley o de su reglamento que estipula que los inversionistas operan bajo un permiso, una licencia o una autorización de CONAFRAN.

#### 17. Anomalías

Presentemente, las actividades de transformación están excluidas de la zona ZOTAC. Los inversionistas de la ZOTAC que desean entrar en actividades de producción deben mudarse fuera de la zona o en Ilo, o del otro lado de la frontera en las zonas de Chile. Esto es un desincentivo a la agregación de valor dentro de la zona. Las implicaciones de esta restricción deberían ser profundizadas.

#### 18. Competencia abierta

Surgieron discusiones sobre el tema de la competencia abierta entre empresas de zonas francas y empresas del resto de la economía. En un país que planea desarrollar un sector industrial exportador pujante (se asume que tal es el objetivo del gobierno peruano), la clave del Éxito es la oferta de condiciones de operación a las empresas exportadoras que por lo menos equiparan las condiciones ofrecidas en los países vecinos. Puede ocurrir que la concreción a nivel nacional de este propósito toma tiempo (buenas infraestructuras y servicios de transporte internacional, procedimientos aduanales eficientes para importaciones libres de impuestos). Al inicio, se pueden ofrecer estas condiciones en áreas seleccionadas (zonas francas). En la medida que el país desarrolla sus infraestructuras, sus servicios de transporte y mejora sus procedimientos aduanales (sistemas de restitución de impuestos y de internamiento temporal), las facilidades del régimen de zona franca pueden ser extendidas al nivel nacional. Esto es lo que paso en Irlanda, Corea, Taiwan y otros países que explotaron con Éxito el concepto de ZFI para estimular o iniciar un programa de desarrollo de exportaciones industriales.

#### 19. Incentivos

Incentivos en la forma de exoneraciones de impuesto sobre la renta no son un componente esencial de un programa de zona

franca. Los elementos claves de una zona franca son las exoneraciones de impuestos arancelarios y otras formas de impuestos indirectos. El propósito de una exoneración de impuesto sobre la renta es de incrementar la atractividad de una localización competitiva frente a otra localización vecina también competitiva. ( Una localización competitiva significa buenas infraestructuras, servicios de transporte internacional y otras facilidades necesarias que permiten que un inversionista compita eficientemente en los mercados internacionales). En el contexto peruano, el propósito de los incentivos fiscales es de permitir a localizaciones competir eficientemente con localizaciones similares en Chile, Ecuador y otras partes de América del Sur.

## 20. Asistencia de la ONUDI

El consenso general es que la asistencia de la ONUDI al desarrollo de las zonas francas se centra en:

- (i) un seminario de información de 2- 3 días en Lima para que funcionarios públicos y el sector privado se familiariza con los varios aspectos del desarrollo de zonas francas,
  - (ii) un estudio de mercado y mercadeo para el desarrollo de las zonas de ZOTAC y Ilo,
  - (iii) una evaluación del potencial de procesamiento de materias primas del agro y del mar en otras localizaciones propuestas como zonas francas con la condición que
    - (a) el gobierno apoya claramente el programa de zona franca
- y
- (b) la ONUDI disponga de los fondos necesarios

#### ANEXO 4 - Definiciones

Un estudio reciente de UNCTC sobre el tema "El desafío de las Zonas Económicas Libres en Europa Central y del Este" dio una lista de 23 términos diferentes para describir las zonas francas y conceptos relacionados. Los mas populares son (i) puerto libre (free port), (ii) zona de libre comercio (Free Trade Zone- FTZ), (iii) zona de comercio extranjero (foreign trade zone), (iv) zona de procesamiento para la exportación (Export Processing Zones - EPZ), (v) régimen de procesamiento para la exportación (Export Processing Regime- EPR), (vi) zona económica especial (Special Economic Zone - SEZ) y, (vi) zona franca (Free Zone - FZ).

##### (i) Puerto libre

Este termino fue sin duda el primero utilizado. Se refiere a zonas establecidas por las potencias coloniales y industriales en las principales rutas de comercio en los siglos XVIII y XIX. El primero fue Gibraltar establecido alrededor del año 1705. Otros puertos libres fueron establecidos por los Británicos en el siglo XIX en Aden, Singapur y Hong Kong. En Africa, Djibouti fue desarrollado por los franceses como un puerto libre y centro comercial. Después de la apertura del canal de Suez, en 1864, Port Said se desarrollo como uno de los puertos libres mas activos del mundo. Del otro lado de Africa del Norte, Tangier prospero por siglos como uno de los centros mas importantes de comercio internacional y como puerto libre. En Europa, los puertos libres mas conocidos son Rotterdam y Hamburgo, que se desarrollaron en la segunda mitad del siglo XIX. Hamburgo disfrutaba del estatus de puerto libre que todavía retiene. Rotterdam no beneficia de un estatus formal de puerto libre. Sin embargo, existen depósitos aduanales esparcidos en lo largo del puerto donde bienes en tránsito están almacenados libres de impuestos y con formalidades aduanales mínimas. De hecho, Rotterdam es el puerto mas importante de reexportación de Europa. Todos los otros puertos importantes del continente europeo disfrutaban de un estatus formal o informal de puerto libre. Algunos, como Genoa y Trieste datan de la Edad Media. Otros, como Le Havre y Marseille, son desarrollados mas recientes.

##### (ii) Zonas de libre comercio (FTZ en inglés)

Este termino designa puertos libres y zonas adentro de espacios portuarios o en puntos de intersección de transporte de gran magnitud (principalmente por carretera o tren). El espacio designado puede extenderse desde un pequeño edificio de tránsito hasta centenares de acres. Tales zonas están en general autorizadas y bajo control de autoridades de aduanas. Adentro, productos libres de impuestos pueden ser almacenados, empacados y reexportados. El énfasis de estas zonas es en el comercio y la reexportación. Algunas de estas zonas están utilizadas exclusivamente para la reexportación por vía terrestre hacia un

país vecino. El puerto de Karachi dispone así de un zona de tránsito para depositar bienes destinados a Afganistán. Calcuta dispone de una facilidad similar para acomodar las importaciones de Nepal. Otras zonas, en particular los puertos de Singapur y Rotterdam son importantes centros de distribución y comercio intercontinentales.

(iii) Zonas de procesamiento para la exportación (EPZ en inglés)

Esta palabra describe un fenómeno que empezó alrededor de 1960 en el aeropuerto de Shannon en Irlanda. La EPZ es una área (i) en general de 40 a 100 has desarrollados como un parque industrial, (ii) cercado, (iii) bajo control de las autoridades aduanales, (iv) donde los inversionistas pueden importar equipos de producción y insumos libres de impuestos, procesar productos y exportar los productos terminados. Algunas veces, un pequeño porcentaje (muchas veces hasta el 20%) puede ser vendido en el mercado interno. La idea se extendió rápidamente durante las dos últimas décadas en Asia del Este y el Sur, Africa, el Caribe y América Central. Numerosos países de Europa Occidental, incluso Francia y el Reino Unido, se acogieron también a la idea. Presentemente, la mayor parte de los ex-países socialistas de Europa y Asia como muchos país de Africa planean desarrollar EPZ.

(iv) Regímenes de procesamiento para la exportación (EPR en inglés)

Este termino se refiere a un concepto mas administrativo que físico. Mauricio y Fidji son dos ejemplos. En los dos países, las inversiones no están restringidas a zonas en particular. Un inversionista con este régimen puede establecer una unidad en cualquier parte de estos países y beneficiar de los privilegios y del estatus de una EPZ de otros países. Esto quiere decir que puede importar equipos de producción y insumos libres de impuestos, procesar bienes y exportar los productos terminados. El EPR es similar a una licencia automática de importación ("automatic import licensing") y a sistemas de exoneración de impuestos arancelarios y otros impuestos indirectos ("duty/indirect tax exemption schemes"). El EPR puede ofrecer la ventaja de procedimientos menos burocráticos, incluso un acceso mas fácil a divisas extranjeras. Algunos consideran que el termino "export processing" es una ventaja promocional con mas poder de atracción. Las Maquiladoras en México y el "enclave" <sup>3</sup> sector de Barbados responden al concepto de EPR.

(v) Zonas Económicas Especiales

---

<sup>3</sup> Termino usado en ILO informe de trabajo número 42 sobre "Los efectos del empleo de las empresas multinacionales en las zonas francas de exportación en el Caribe

El termino de zona económica " especial o libre" es asociado a la política económica de China desde 1979/80. Mas recientemente, la zona económica "especial o libre" ha sido utilizada en relación a propuestas de desarrollo de zonas económicas libres en Europa del Este. Al final de los 70, el gobierno chino reconoció la necesidad de medidas especiales para atraer el capital, la tecnología y la capacidad de administración del extranjero. En el año 1979, el gobierno anuncio que dos provincias podrian experimentar el concepto de "zona económica especial". Zonas fueron creadas en Shenzhen, Zhuhai y Shantou en la provincia de Guandong y Xiamen en la provincia de Fujian. Las autoridades locales en cada zona fueron autorizadas a promulgar una legislación y reglamentos locales para promover las inversiones. Disposiciones fiscales y de operación favorables fueron también autorizadas en estas zonas, incluso la importación libre de impuestos de equipos de producción y insumos. La mayor parte de la producción fue exportada, aunque algunas ventas locales fueron permitidas (hasta el 30%). Las ventajas principales esperadas de estas iniciativas fueron las inversiones extranjeras y la experimentación controlada de reformas económicas.

**ANEXO 5 - Inversiones extranjeras directas - Tendencias globales y Latino-Americanas.**

El flujo de inversiones internacionales directas globales retrocedió en 1991 por primera vez en 9 años de 268 : 229 billones de US\$ en 1990, 170 billones en 1991 y 138 billones en 1992. El principal inversionista hacia el exterior en los últimos años fue Japón, seguido por los EEUU, Alemania, el Reino Unido y Francia. Otros países inversionistas importantes son Suecia, Holanda y Taiwan.

El flujo de inversiones directas en América Latina, que declinó durante la mayor parte de los años 80, mientras el flujo global de inversiones foráneas crecía rápidamente, bajo hasta 2.6 billones de US\$ en 1986. En los años siguientes (de 1987 hasta 1990), el flujo se situó entre 6 y 7 billones de US\$ por año. Este subió a 11 billones en 1991. Todos los indicadores apuntan hacia una continuación de este monto de flujo de inversiones foráneas en 1992 y 1993.

La tabla 2.1 evidencia los cambios en las inversiones a nivel mundial de Japón y de los EEUU durante la segunda mitad de los 80. Las inversiones japonesas en los últimos años se concentraron en América del Norte y Europa. Las inversiones fuera de Panamá y las islas Bahamas/ islas Caimanes son poco significativas.

**TABLA 2.1**

**INVERSIONES TOTALES**

REGION/PAIS	INVERSIONES JAPONESAS EN BILLONES US\$				INVERSIONES ESTADOS UNIDOS EN BILLONES US\$			
	1985		1990		1986		1991	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
<b>TOTAL</b>	83.7	100.0	310.8	100.0	249.8		450.2	
<b>AMERICA DEL NORTE</b>	27.0	32.2	136.2	43.8	*50.6	19.5	*68.5	15.2
<b>ASIA</b>	19.5	23.3	47.5	15.3	31.7	12.2	52.8	11.7
<b>EUROPA</b>	11.0	13.2	59.3	19.1	120.7	46.5	224.6	49.9
<b>AMERICA LATINA de los cuales:</b>	15.6	18.7	40.5	13.0	36.9	14.2	77.3	17.2
Panama	6.4	7.7	16.2	5.2	5.5	2.1	11.0	2.4
Brasil	4.6	5.5	6.6	2.1	9.3	3.6	11.2	3.4
Mexico	1.3	1.6	1.9	0.6	4.6	1.8	11.6	2.6
Argentina	0.1	0.2	0.4	0.1	2.9	1.1	3.4	0.8
Venezuela	0.1	0.2	0.3	0.1	2.0	0.8	2.8	0.6
Chile	0.2	0.3	0.3	0.1	0.3	0.1	1.6	0.4
Peru	0.7	0.8	0.7	0.2	1.1	0.4	0.4	0.1
Islas Caimanes/ Bahamas	0.8	0.9	10.8	4.5	3.0	1.2	3.3	0.7
<b>OTROS</b>	10.6	12.6	27.3	8.8	19.9	7.6	27.0	6.0

\* CANADA

FUENTE: JAPANESE EXTERNAL TRADE ORGANIZATION  
U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE