

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



**Las Zonas Económicas Especiales en el Perú: ¿Ejemplo de fracaso u oportunidad de desarrollo económico? El caso de la
ZED PAITA**

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de
Magíster en Derecho de la Empresa que presenta:

Ricardo José Rodríguez Santivañez

Asesor:

Victor Augusto Saco Chung

Lima, 2021

Agradecimientos:

A Lisette, por darle sentido a TODO.

*A Felipe, Mara y Juan, por ser la motivación
y sustento necesario.*

*A mi trabajo, por dejarme estar en la cresta de
la ola.*

*A mi universidad, por enseñarme que todo
ocurre a partir de pequeños
cambios.*



Resumen

El presente Trabajo de Investigación aborda la problemática de las zonas francas nacionales con el objetivo de elaborar recomendaciones que busquen su competitividad. Para ello, se ha tenido como premisa las principales características conceptuales de zonas francas exitosas a nivel continental, para luego contrastarlas con el caso peruano y ver qué les falta a nuestras zonas francas para estar a la altura de los estándares internacionales, tomando como referencia el caso de estudio propuesto: la ZED Paita.

Las zonas francas representan un eje industrial y económico en diversos países así como verdaderos polos de generación de empleos. Superan en el mundo las 5,000 y en Latinoamérica llegan a casi 800. Sin embargo, a pesar de que en el Perú existen hace más de 24 años, no han podido consolidarse. A pesar de que existen más de 6, no se han consolidado hasta el momento como un motor económico a pesar de los beneficios tributarios y aduaneros existentes.

Esto se debe en gran parte a la existencia de regímenes legales confusos en torno a su creación y funcionamiento, así como -principalmente- a la carencia de infraestructura de nivel y recursos para la implementación de diversos servicios esenciales: energía, saneamiento y vial.

El objetivo de la presente Investigación es determinar el porqué del fracaso de estas instituciones en nuestro país y cuáles son las alternativas que tenemos de potencializar su uso, en un contexto de crisis económica, basándonos para ello en el caso de estudio propuesto.

Para ello, se ha recogido las experiencias profesionales del autor, el análisis documental y diversas conversaciones con usuarios involucrados para la realización de un diagnóstico de campo que permita llegar a recomendaciones concretas y realmente necesarias.

Palabras clave

Derecho – Derecho económico empresarial – Comercio Internacional – Regulación - Zonas Francas - Zonas Económicas Especiales en el Perú.

Keywords

Law – Economic Business Law - International trade – Production management – Free Trade Zone – Free Trade Zones in Perú.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	4
II. CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	11
1. Las Zonas Francas a Nivel Global y Local	11
a. Concepto de Zonas Francas, Objetivos y Claves para el Éxito	11
i. Integración global en términos de inversión, comercio y fiscal	16
ii. El éxito de la zona franca dependerá de que se desarrolle en las bases correctas 16	
iii. Es indispensable promover el establecimiento de clústeres en las zonas francas. 17	
iv. Se debe contar con un marco regulador claro, instituciones sólidas y una buena gobernanza:	17
v. Sostenibilidad técnica y financiera	18
b. Casos de Éxito en América	19
i. Estados Unidos	19
ii. México:	20
iii. Colombia	21
c. Las ZEE en el Perú	23
i. Las zonas francas del Perú en términos comparativos y estadísticos	23
ii. Beneficios tributarios y arancelarios	25
iii. Normativa en torno a las Zonas Francas	27
iv. Esquema de Gobernanza de las Zonas Francas en el Perú	29
v. Fuentes de Financiamiento de las ZEE	32
2. Qué deben priorizar las Zonas Francas como Políticas Públicas para el Desarrollo Económico y Generación de Empleo	33
III. CAPÍTULO II: ANÁLISIS DEL CASO DE LAS ZONAS FRANCA EN EL PERÚ COMO POLÍTICA PÚBLICA INCOMPLETA	38
1. Análisis Teórico del caso	38
a. En función de los parámetros UNCTAD	38
i. Normativa confusa y desorganizada	40
ii. No hay una gobernanza clara en torno a las ZEE	42
iii. Enormes deficiencias en la provisión de infraestructura básica y complementaria	
48	
b. En función de los parámetros establecidos para políticas públicas exitosas	52

2.	Análisis Práctico del caso: La Zona Económica de Desarrollo de Paita	57
a.	Caracterización del caso de estudio	57
b.	Análisis del caso	63
IV.	CAPÍTULO III: DISCUSIÓN	79
1.	Respecto a una mejor orientación de los beneficios tributarios y arancelarios:	83
2.	Respecto a la coexistencia de regímenes legales confusos y superpuestos:	85
3.	Respecto a la falta de cumplimiento de las normas existentes:	88
4.	Respecto a la brecha de infraestructura:	92
V.	CONCLUSIONES	95
VI.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96
VII.	ANEXOS	101
	REGISTRO FOTOGRÁFICO DE LAS REUNIONES MANTENIDAS	101



I. INTRODUCCIÓN

Las Zonas Económicas Especiales (“ZEE”) o zonas francas son áreas delimitadas geográficamente sobre las cuáles existen exoneraciones tributarias, arancelarias y regulatorias, y que tienen como finalidad estimular el desarrollo industrial y la diversificación productiva del área geográfica concerniente, siendo que a la fecha existen más de 5,000 a lo largo del mundo (UNCTAD, 2019, pp. xiv-28).

La existencia de estas zonas especiales se remonta a la antigua institución de los Puertos Libres de Gibraltar (1704), Singapur (1819) y Hong Kong (1818), siendo en 1934 que alcanzan su modernización con la promulgación de la Foreign Zones Act en Estados Unidos. A partir de la década del cincuenta ocurre la modernización de estas áreas productivas con la proliferación de las zonas francas estadounidenses, irlandesas y centroamericanas (Amado, 1988, pp. 52-53).

Latinoamérica no ha sido ajena a la aparición de las ZEE. Uruguay inicia dicho proceso en 1923 y es seguido por Puerto Rico, Panamá y Brasil en las décadas del 30 y 40, siendo que hoy existen más de 795 zonas francas a lo largo de todo el continente (AZFA, 2020, pp. 6-7).

Como se indicó, el objetivo de la creación de estos espacios en los que las empresas se encuentran exentas al pago de tributos y aranceles está orientado al desarrollo de la industria y la diversificación productiva. Incluso, hoy en día es ampliamente aceptado el diseño de estas zonas para el desarrollo de industria tecnológica.

La idea es simple: las empresas que operan dentro de estas áreas geográficas suspenden el pago de impuestos y aranceles, hasta que se transforme el bien o servicio que comercialicen y se decida si se exporta o se introduce en el mercado interno. Esta dinámica se puede graficar de la siguiente manera:



Figura 1. Elaboración propia

Este tipo de beneficios genera un incentivo económico en las empresas debido a una mayor disposición de capital en el corto plazo determinada por las exoneraciones arancelarias, así como también incentivos del tipo fiscales por encontrarse estas empresas generalmente exentas del pago de impuestos (Del Castillo, 2017, p. 17).

Gran cantidad de países ha visto en dichas zonas una oportunidad para la generación de trabajo y desarrollo. Según datos de la OIT (2008, p. 5) los países con zonas francas aumentaron de 30 en 1975 a 130 en 2006, así como se pasó de 80 ZEE en 1975 a 3,500 en 2006, siendo que a la fecha superan las 5,000. En cuanto a la generación de trabajo, las ZEE han pasado de 22 millones de puestos de empleo durante a los noventa, a 66 millones según datos recogidos en 2006.

El Perú tampoco ha sido ajeno al desarrollo de este tipo de áreas. Se pensó en su inclusión dentro de la Ley General de Comercio Exterior de 1989 (Amado, 1988, p. 54) y se concretó finalmente su creación mediante la promulgación de los Decretos Legislativos N° 842 y 864 en 1996, a través de los cuales se declaró de interés prioritario el desarrollo de las zonas sur y norte respectivamente, creándose a través de dichos decretos las zonas francas de Ilo, Matarani, Tacna y Paita; siendo estas las cuatro ZEE que se encuentran activas hasta la fecha. Posteriormente han sido creadas las ZEE de Loreto (1998), Puno (2005) y Tumbes (2011) (Medicina, 2018), sin embargo, hasta el momento no se encuentran en operación.

En términos comparativos, hemos sido de los primeros países latinoamericanos en crear las ZEE (década del 90), pero no hemos podido consolidar su operación ni canalizar sus beneficios. En términos cuantitativos, las ZEE peruanas¹ han alcanzado para 2018 un nivel de exportaciones ascendente a 47 millones de dólares, mientras que -para poner un ejemplo- Colombia logró exportar 2,812 millones de dólares para ese mismo año, y República Dominicana alcanzó la meta de 6,230 millones de dólares. En cuanto a las importaciones generadas en las ZEE durante 2018, nuestro país alcanzó un monto ascendente a los \$458 millones, mientras que Colombia superó los \$1,700 millones de dólares y República Dominicana superó los \$3,800 millones de dólares.

Lo mismo sucede con la generación de empleo. Tal como se muestra en el siguiente gráfico, nuestro país bordea los 2,000 empleos directos generados en torno a las ZEE, mientras que países

¹ En adelante, cuando nos referimos a las “ZEE peruanas”, “ZED”, “ZEE” o “zonas francas peruanas”, hacemos alusión a todos los regímenes que coexisten, los cuales incluyen las ZED Ilo, Matarani, Loreto, Tumbes y Paita, ZEDE Puno y ZOFRATACNA.

como Colombia o República Dominicana superan los 55,000 y 170,000 puestos de trabajo respectivamente:

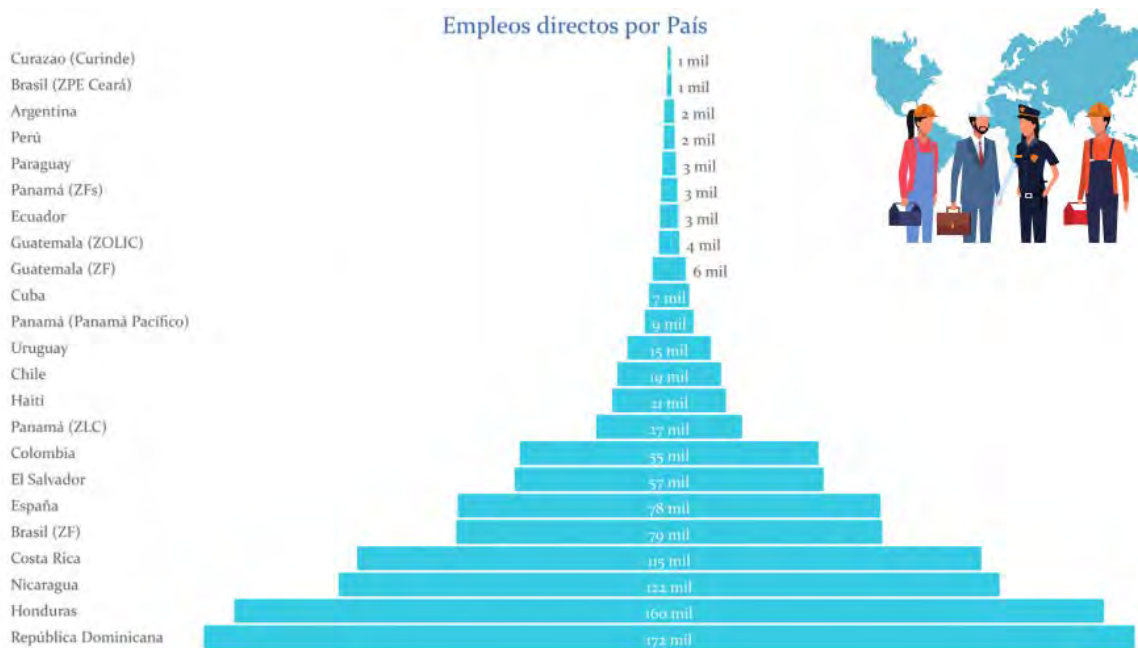


Figura 2. Fuente: AZFA (2020)

Y se repite en función de la inversión realizada en estas zonas. Para el caso del Perú, la inversión generada en las ZEE asciende a \$500 millones, mientras que países como Colombia o Uruguay superan los \$12,000 y \$8,000 millones de dólares de inversión acumulada (AZFA, 2020, pp.13).

Siendo esto así, surge la pregunta de por qué, tras haber sido uno de los primeros países en Latinoamérica en crear este tipo de áreas libres de impuestos y aranceles, no hemos podido consolidar nuestras ZEE como polos de producción y trabajo tras casi 24 años de creación. Incluso, la realidad se hace más cruda si se realiza la visita de campo respectiva a las instalaciones de alguna de las ZEE peruanas. Ninguna de ellas cuenta con infraestructura adecuada para convertirse en un parque industrial de escala nacional, menos global. A manera de ejemplo, la ZEE de Paita hasta la fecha no cuenta con provisión energética suficiente para albergar actividad industrial, sin contar que las ZEE de Loreto, Puno y Tumbes ni siquiera operan.

Por ello, la presente Investigación tiene como objetivo principal el darle respuesta a la pregunta anteriormente planteada, sobre por qué las zonas francas en el Perú no han atraído la

inversión privada para la cual fueron ideadas, centrando el análisis en el caso de la ZED Paita. El motivo por el cual se ha elegido el caso de análisis es que la ZED Paita es la zona franca más representativa a nivel nacional. Es la que genera la mayor cantidad de empleos e inversión (AZFA, 2020, pp. 77)². Además, dicha ZEE, se encuentra ubicada en mi región natal, Piura, por lo que me despierta gran interés el poder contribuir al análisis de cómo hacerla una zona franca exitosa, en base a la experiencia global. Además, los resultados de la presente Investigación en torno a la ZED Paita son extrapolables al resto de zonas francas, ya que comparten las mismas carencias y normas reglamentarias.

La implementación de este tipo de zonas económicas ha estado en la agenda del Estado peruano desde la década de los noventas, siendo la última modificación normativa del año 2019. A pesar de esto, algunas zonas francas ni siquiera existen como entidad, y las que existen, no se encuentran funcionando en un 100%.

Los Decretos Legislativos que crearon las ZEE, las idearon como un motor de producción económica, que contribuiría con el desarrollo económico de las zonas norte y sur del Perú, declarándolas por ello como de interés nacional. Es ese el motivo de su creación y es un aspecto que se ha mantenido en la legislación, tanto en el Decreto Supremo 112-97-EF (“TUO de las Normas con Rango de Ley en relación a los CETICOS”), como en la Ley 30446 (“Ley que establece el marco legal complementario para las zonas especiales de desarrollo, la zona franca y la zona comercial de Tacna:

Tabla 1

Decreto Supremo 112-97-EF	Ley 30446
Artículo 1.- Declárase de interés prioritario el desarrollo de las zonas sur y norte del país mediante la promoción de la inversión privada en infraestructura de la actividad productiva y de servicios. El desarrollo de la	Artículo 2.- Declárese de interés nacional el funcionamiento de las zonas especiales de desarrollo (ZED), con el objeto de promover la estabilidad de las inversiones, fomentar el empleo, contribuir al desarrollo

² En términos de empleo, la AZFA sitúa a la ZED Paita como la ZEE más exitosa a nivel nacional. Ella sola “genera el 55% del total de empleos de la ZED de Perú”. Asimismo, “ZED Paita es una ZED enfocada en actividades de producción, especialmente agroexportación y agroindustria y presenta una balanza comercial equilibrada” (AZFA, 2020, pp. 77-78).

zona sur se realizará sobre la base del Eje socioeconómico sostenible y promover la Matarani-Ilo-Tacna. El desarrollo de la zona competitividad e innovación en las regiones norte se realizará sobre la base del Eje Paita- donde se ubican. Piura-Sullana-Tumbes. (Artículo 1. del Decreto Legislativo N.º 842 y Artículo 1 del Decreto Legislativo N.º 864)

Cabe indicar, además, que esta última norma -la Ley 30446- es relativamente reciente (año 2016), y ha sido complementada por la Ley 30777 (“Ley que modifica disposiciones sobre las Zonas Especiales de Desarrollo para facilitar sus inversiones”, promulgada en 2018) y su Reglamento, el Decreto Supremo 5-2019-MINCETUR (“Reglamento de las Zonas Especiales de Desarrollo – ZED”), promulgado en agosto de 2019. Sin embargo, a pesar de haber normas recientemente aprobadas (y se supone actualizada), ninguna de las zonas francas peruanas ha podido consolidarse como eje de desarrollo e industria.

Desde un punto de vista normativo, históricamente se le ha dado una gran importancia a las zonas francas, a través de su declaración como de interés nacional. Sin embargo, desde el punto de vista institucional, siempre han tenido poca atención, hecho que se quiere cambiar a partir de la promulgación de la Ley 30446. Antes, el manejo de las ZEE estaba a cargo de los gobiernos locales, que en la mayoría de los casos estaban poco capacitados para convertir a las zonas francas en ejes de desarrollo productivo. Es recién con la Ley antes indicada que las ZEE empiezan a buscar su institucionalización con el fin de atraer inversiones. Estábamos ante una deficiencia normativa, que con el objetivo de darle mayor autonomía a los gobiernos locales, no previó que dichos gobiernos no tenían la capacidad de gestión para llevar a cabo el desarrollo de estas zonas.

Por eso, cabe preguntarse si el hecho de que las zonas francas peruanas no sean atractivas al empresariado nacional o extranjero, constituye un ejemplo de una política pública mal implementada; o si estamos frente a una oportunidad de revertir la crisis actual, haciendo viables las zonas francas peruanas con el fin de promover inversión privada.

La hipótesis por la que nos inclinamos es considerar que las ZEE no han logrado el objetivo de ser un motor de inversiones porque no hay acciones concretas del Estado, complementarias a su mera creación, que estén realmente destinadas a explotar y fomentar sus beneficios, así como

una falta de institucionalidad histórica en torno a estas entidades. En este punto es importante hacer hincapié en que el declarar -en papel- que las ZEE son de interés nacional no implican necesariamente un actuar del Estado peruano para que estas adquieran la relevancia que sí tienen en otros países de la región.

Si bien las Leyes establecen una serie de prerrogativas para las ZEE, estas no se han podido plasmar en la realidad. La razón por la que nos inclinamos es que no basta la declaración de algo como de “interés nacional”, sino que esto debe ir acompañado a una logística (asignación de recursos) transversal que cree las condiciones necesarias para fomentar la inversión privada.

Consideramos que más que una carencia normativa, estamos frente a una mala o nula aplicación de las normas existentes por falta de recursos y planificación. Para darnos cuenta de ello, basta analizar la total carencia de conectividad que tienen estas zonas especiales, en relación a sus principales ejes de producción y puertos (a pesar que las que funcionan están ubicadas cerca a uno: Paita, Ilo, Matarani, Tacna). En el caso que es materia de análisis, el de la ZED Paita, uno de los grandes impedimentos a la inversión es la falta de capacidad para brindar los servicios públicos que requieren los inversores para realizar su actividad.

Esto genera su reticencia. Para buscar revertir esta situación, es importante tener en cuenta un primer problema clave, que consiste en la existencia de normativa confusa y desordenada, que genera falta de seguridad jurídica. Si bien la Ley 30777 en su artículo 5 establece que “las ZED son administradas por un operador privado (...)” y el Decreto Supremo N° 005-2019-MINCETUR en su artículo 4 lo ratifica, hasta la fecha no ha sido nombrado ningún operador privado para la administración de las zonas francas. En consecuencia, a la fecha -casi dos años después- las ZEE siguen siendo administradas por las Juntas de Administración.

El problema antes señalado, nos lleva a una segunda cuestión: la falta de institucionalidad. Y es que la confusión generada por el marco jurídico hace que estas entidades funcionen deficientemente, ya que las administraciones actuales son en principio transitorias. Como se acaba de indicar, desde 2019 existe la disposición de que se determine el procedimiento para elegir operadores privados³. Han pasado casi dos años y aún las ZEE siguen gobernadas de manera

³ El 25/05/2018 la Ley N° 30777 estableció que las ZED son administradas por operadores privados; lo cual fue ratificado por su Reglamento, el Decreto Supremo N° 005-2019-MINCETUR, el cual fue emitido el 2/08/2019, señalando que en un plazo de 180

interina por las Juntas de Administración. Consideramos que el desconocimiento de su capacidad decisora genera un problema institucional en torno a las ZEE.

Estamos frente a administraciones temporales que perduran en el tiempo por la inacción estatal. La Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 005-2019-MINCETUR establecía que en un plazo de 180 días calendario, contado desde el 2 de agosto de dicho año, el MINCETUR establecería las condiciones para seleccionar a los operadores privados. Han pasado 630 días y aún no existe operador privado en ninguna de las ZEE.

El tercer problema identificado es la carencia total de infraestructura básica (servicios públicos) y complementaria (cadena logística). Por ejemplo, de las visitas a campo realizadas con motivo de la presente investigación he podido verificar que la ZED Paita tiene una deficiencia energética considerable y no cuenta con pistas pavimentadas de acceso. Surge la pregunta: ¿cómo tener un polo industrial sin energía ni accesos? Para nosotros, no ha habido un correcto seguimiento del funcionamiento de las ZEE ni tampoco una asignación de recursos o planificación integral, que genere las condiciones mínimas para la inversión.

El problema antes indicado, consistente en la carencia de infraestructura se debe en gran parte a que el diseño de las ZEE en nuestro país no ha tenido un correlato en presupuesto público. De la revisión de las exposiciones de motivos de las normas que regulan estas entidades se puede verificar una constante: ninguna representa un gasto para el presupuesto público. Este fenómeno, señalado como *nefasto* por Súmar (2012), es uno de los errores frecuentes en regulación y en la mayoría de los casos determina su fracaso.

Debido a esta problemática, la presente Investigación tiene como objetivo demostrar que la falta de acciones estatales concretas para solucionar los problemas antes indicados, ha determinado que las zonas francas peruanas no se hayan convertido en polos de desarrollo económico, que atraigan inversión privada y fomenten el comercio.

Se busca hacer un diagnóstico de los elementos que le han faltado a las ZEE para convertirse en motores económicos de las zonas norte y sur del país, tal como fueron ideadas en

días MINCETUR establecería las condiciones de selección. Hasta abril de 2021 dicho procedimiento no ha sido promulgado y las ZED siguen administradas transitoriamente por las Juntas de Administración, que nulo resultado han tenido.

su creación. Para realizarlo, la presente Investigación empleará la metodología del análisis de calidad de políticas públicas y el análisis de caso centrado en el análisis en la ZED Paita, con el objetivo de determinar dónde se encuentran las principales carencias de nuestro régimen de zonas francas.

Para tal fin, en el Capítulo I se introducirá al lector en un marco teórico sobre el concepto de qué son las zonas francas y para qué sirven. Luego se expondrán casos de éxito de este tipo de áreas geográficas, para finalmente explicar cuáles son las ZEE en el Perú y en qué consisten sus fortalezas y retos para alcanzar un desempeño competitivo como verdaderas políticas públicas.

En el Capítulo II se planteará el problema de estudio basado en la experiencia de la ZED Paita, con el objetivo de que en base a estos parámetros teóricos planteados y utilizando la metodología de análisis del caso, se analizará desde un enfoque teórico y uno práctico, si las ZEE peruanas cumplen con los estándares modernos; y si no, dónde están sus principales deficiencias para que nos sirvan de sustento en cuanto a nuestras recomendaciones.

En el Capítulo III se recogerán las conclusiones y propuestas de mejora obtenidas en el balance metodológico, con la finalidad de extrapolar las conclusiones del caso de estudio, la ZED Paita, al resto de zonas francas a nivel nacional. Luego de ello, se realizarán recomendaciones con la finalidad de tomar acción frente a estas áreas con gran potencial, pero escasa eficiencia.

Finalmente, en el capítulo cuarto se expondrán las conclusiones de la presente Investigación y se sugerirán recomendaciones para lograr un mayor impacto económico y social a partir del funcionamiento de nuestras zonas económicas especiales.

II. CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

1. Las Zonas Francas a Nivel Global y Local

a. Concepto de Zonas Francas, Objetivos y Claves para el Éxito

Desde finales del siglo pasado se ha utilizado el término Zona Económica Especial para hacer referencia al concepto de Zona Franca a nivel internacional, de manera tal que este concepto engloba al otro (Arteaga, Ferrer, Miranda y Riveras; 2016; p. 10). Ambos hacen referencia, como se adelantó, a zonas geográficas delimitadas, “excluidas del territorio aduanero, en las cuales las

mercaderías de origen extranjero son almacenadas, sometidas a procesos comerciales o industriales sin estar sujetas a impuestos y con menor rigurosidad en las inspecciones del contralor” (Vega, 2014, p. 135).

Para Del Castillo, las ZEE constituyen áreas geográficas con un marco jurídico especial para el desarrollo de los negocios, a través de la prevalencia de mayores libertades que aquellas que operan en el territorio fuera de las ZEE (territorio aduanero). Por eso, son ideadas como herramientas para el fomento del comercio, inversión y política industrial, pues su objetivo es superar las barreras de entrada de la inversión y los costos hundidos que acarrearán (2017, p. 9).

Se trata de zonas geográficas delimitadas con el objetivo básico de proveer un orden jurídico y económico distinto al del resto de la jurisdicción donde dicha zona se encuentra. Estamos frente a verdaderos “enclaves regulatorios”, donde las reglas pre establecidas buscan favorecer las inversiones según el objetivo de cada zona franca (Jiaxiang Hu, 2017, pp. 225).

Este mismo concepto ha sido recogido en la Sección III del Código Aduanero de la Unión Europea, el cual señala en su artículo 243 y siguientes que los Estados miembros podrán fijar un área determinada como zona franca, en la cual se desarrollarán cierto tipo de actividades previamente aprobadas por los Estados miembro, pero que pueden englobar industria, comercio y prestación de servicios.

Asimismo, el Código Aduanero del Mercosur ha definido el concepto de zona franca, señalando lo siguiente:

“Artículo 126 - Definición

1. Zona franca es una parte del territorio de los Estados Partes en la cual las mercaderías introducidas serán consideradas como si no estuvieran dentro del territorio aduanero, en lo que respecta a los impuestos o derechos de importación.
2. En la zona franca, la entrada y la salida de las mercaderías no estarán sujetas a la aplicación de prohibiciones o restricciones de carácter económico.
3. En la zona franca, serán aplicables las prohibiciones o restricciones de carácter no económico, de conformidad con lo establecido por el Estado Parte en cuya jurisdicción ella se encuentre.

4. Las zonas francas deberán ser habilitadas por el Estado Parte en cuya jurisdicción se encuentren y estar delimitadas y cercadas perimetralmente de modo de garantizar su aislamiento del resto del territorio aduanero.

5. La entrada y la salida de mercaderías de la zona franca serán regidas por la legislación que regula la importación y la exportación, respectivamente”.

De las definiciones presentadas queda claro que cuando hablamos de ZEE nos referimos a espacios delimitados en los que se aplican ciertas reglas flexibilizadas en materia tributaria, aduanera y regulatoria; con la finalidad de promover la inversión privada a través de la disminución de las barreras de entrada propias de cada Estado.

Por ello, el “para qué” de una ZEE estará determinado por los objetivos estatales que se quieran conseguir a través de este tipo de entidades. Según UNCTAD (2019, p. 28), los objetivos de cada zona estarán determinados por el tipo de economía en el que se desarrollen. Esto, a su vez, determinará el tipo de zona franca más adecuada para un territorio específico. La idea consiste en alinear nivel económico – objetivos de la zona franca – tipo de zona franca que se debe utilizar para lograr esos objetivos.

Siendo esto así, para economías de ingreso bajo, los objetivos deben estar orientados principalmente a estimular el desarrollo industrial y la diversificación productiva, así como a centrarse en explotar y ampliar los beneficios tributarios y aduaneros que ofrecen las zonas francas. Para economías con este nivel de ingresos, corresponde zonas de actividades múltiples -no se debe limitar las actividades posibles de ser realizadas- y zonas basadas en la transformación de materias primas.

Para economías de ingreso medio, la recomendación de la UNCTAD consiste en que los objetivos de estas zonas deben apoyar la modernización industrial de sus respectivos países y centrarse en la difusión de tecnología y en sus efectos. Para estas economías corresponden ZEE de industria especializada, que haga énfasis en el uso de cadenas de valor mundiales y prestación de servicios.

Para las economías de ingresos medio, medio-altos y altos; los objetivos deben estar centralizados en la utilización de las ZEE para la prestación de servicios, el desarrollo de alta

tecnología y en proporcionar una plataforma eficaz para las cadenas de suministro transfronterizas complejas. El tipo de zonas francas será de zonas de alta tecnología, zonas de servicios, nodos logísticos; dejando de lado las zonas francas meramente industriales.

Lo expuesto se puede resumir en el siguiente cuadro (UNCTAD, 2019, p. 28):

Tabla 2

	Objetivos de políticas de las zonas	Tipos de zona más comunes
Economías de ingreso alto	<p>Proporcionar una plataforma eficaz para las cadenas de suministro transfronterizas complejas.</p> <p>Centrarse en evitar las distorsiones de la economía.</p>	<p>Zonas francas que son únicamente nodos logísticos (no zonas francas industriales)</p> <p>Se pretende cumplir los objetivos relativos a la innovación y la nueva revolución industrial mediante parques científicos sin un marco regulador propio, o mediante incentivos desligados de las zonas.</p>
Economías de ingreso medio-alto	<p>Apoyar la transición hacia una economía de servicios.</p> <p>Atraer nuevas industrias de alta tecnología.</p> <p>Centrarse en mejorar la capacidad de innovación.</p>	<p>Zonas tecnológicas (por ejemplo, I+D, alta tecnología, biotecnología)</p> <p>Zonas especializadas destinadas tanto a industrias como a segmentos de la cadena de valor de alto valor añadido.</p> <p>Zonas de servicios (por ejemplo, servicios financieros)</p>

Economías de ingreso medio	<p>Apoyar la modernización industrial.</p> <p>Promover la integración y el ascenso de puestos en las cadenas de valor mundiales.</p> <p>Centrarse en la difusión de la tecnología y en sus efectos indirectos.</p>	<p>Zonas especializadas centradas en industrias que hacen uso intensivo de las cadenas de valor mundiales (por ejemplo, automoción, electrónica)</p> <p>Zonas de servicios (por ejemplo, externalización de procesos empresariales, centros de llamadas)</p>
Economías de ingreso bajo	<p>Estimular el desarrollo industrial y la diversificación.</p> <p>Compensar las carencias del clima de inversión.</p> <p>Implementar o dirigir las reformas económicas en un ámbito limitado.</p> <p>Concentrar las inversiones en infraestructuras en un espacio limitado.</p> <p>Centrarse en los beneficios en términos de exportaciones y empleo directo.</p>	<p>Zonas de actividades múltiples.</p> <p>Zonas basadas en los recursos para atraer industrias transformadoras.</p>

Fuente: UNCTAD (2019)

En ese sentido, una vez determinados los objetivos y el tipo de ZEE a emplearse en función de cada economía, es que se establecen los beneficios tributarios, arancelarios y regulatorios que caracterizan a toda zona franca. Por tanto, las características de cada ZEE varían de acuerdo a los criterios antes indicados.

También es importante indicar que independientemente de los objetivos, tipo de economía y ZEE que se emplee; lo cierto es que las zonas francas han sido ampliamente reconocidas como

polos de desarrollo de muchos de los lugares en los que se han utilizado. Por ello, su alto crecimiento en número y países que las han concebido como verdaderas políticas públicas para el desarrollo económico e industrial.

Teniendo esto en cuenta, la UNCTAD ha establecido ciertos aspectos clave para el desarrollo de una zona franca moderna (2019, p. xvi), aspectos que serán tomados en cuenta en la presente investigación para realizar un análisis teórico sobre si las zonas francas peruanas podrían considerarse modernas bajo estos conceptos:

- i. **Integración global en términos de inversión, comercio y fiscal:** Es fundamental el diseño estratégico del marco de políticas en torno a las ZEE. En un mundo globalizado, la creación y propósitos de las zonas francas debe estar íntimamente relacionado al tipo de producción que se quiera obtener, en función de la demanda regional o global que se quiere satisfacer.

Hoy en día no se puede iniciar un proceso productivo sin tener en cuenta el tipo de comprador al que se quiere apuntar y las ventajas competitivas que se requieren aprovechar, entre las cuales deben estar las ventajas regulatorias y fiscales que ofrecen las zonas francas. En términos de comercio internacional no es suficiente que las ZEE sean más competitivas que el entorno local, sino sobre todo que lo sean en términos regionales y globales.

Si bien es cierto, las zonas francas en el país tienen una duración limitada (en la mayoría de los casos hasta 2042), por el comportamiento del legislador es esperable que los beneficios sean extendidos o, en todo caso, disminuyan progresivamente como es usual en el resto de países. Como se verá más adelante, Colombia, Estados Unidos y México mantienen ventajas (tributarias y fiscales) mucho menores que las del Perú. Si bien son temporales, dicha temporalidad supera los veinte (20) años, plazo suficiente para que exista un retorno hacia el inversionista.

- ii. **El éxito de la zona franca dependerá de que se desarrolle en las bases correctas:** Señala la UNCTAD que la mayoría de fracasos de zonas francas se debe a una mala ubicación, lugares en los que se requieren mayores gastos de inversión, que no se encuentran integrados

con infraestructura complementaria (puertos y aeropuertos), ni mano de obra local, o que cuentan con procedimientos administrativos engorrosos para instalarse en ellas.

Como se puede inferir, las ZEE deben ser zonas de facilitación de inversiones en términos regulatorios y de infraestructura. Los Estados deben privilegiar las zonas que cuenten con mayor disponibilidad de recursos, cadena logística y mano de obra. Contrario sensu, una zona franca establecida en lugares sin infraestructura, alejada de puertos, aeropuertos o ciudades con mano de obra disponible; está condenada al fracaso.

iii. Es indispensable promover el establecimiento de clústeres en las zonas francas:

Entendidos como “un grupo geográficamente próximo de compañías interconectadas e instituciones asociadas en un campo particular, vinculadas por características comunes y complementarias” (Porter, 1991, p. 62). Es decir, con el fin de maximizar el impacto económico de las ZEE, es fundamental que los actores que desempeñen sus actividades logren complementarse y compartir infraestructura y recursos para sacar adelante la zona franca.

Para Michael Porter, el establecimiento de clústeres es pieza clave para la competitividad, lo cual cobra mayor sentido cuando hablamos de espacios delimitados con beneficios regulatorios y tributarios, como son las ZEE. Estos grupos de empresas/clústeres deben incluir no solo a las productoras de bienes y servicios, sino también a las que les proveen insumos y servicios, empresas afines por rama industrial, proveedores de tecnología, cadenas logísticas de distribución, proveedores de infraestructura, agencias gubernamentales, instituciones financieras, e incluso instituciones educativas y de reclutamiento de personal (Chiri, p. 20).

iv. Se debe contar con un marco regulador claro, instituciones sólidas y una buena

gobernanza: La seguridad jurídica al inversionista es fundamental para el éxito. El marco normativo aplicable debe ser transparente y previsible, para lo cual es fundamental contar con una buena organización, en los términos antes planteados: se debe contar con capital económico y humano para realizar un seguimiento del cumplimiento de objetivos y metas.

En este punto, resalta la UNCTAD, es beneficiosa la presencia de representantes del sector privado en los consejos de administración de las ZEE. Con ello, se busca disminuir la discrecionalidad de las entidades públicas y sobre todo, se logra un aporte desde el punto de vista del actor principal: el inversor.

- v. **Sostenibilidad técnica y financiera**: Una de las principales características que determina el éxito de una zona franca es su autonomía técnica y financiera. Se debe ser consciente en que los éxitos de una ZEE pueden demorar en concretarse. Por tanto, es importante que durante el período de afianzamiento, se cuente con los recursos necesarios para el correcto funcionamiento de la zona en cuestión.

Respecto a la sostenibilidad técnica, las zonas especiales deben tener cada vez más en cuenta el desarrollo de propuestas de valor que contribuyan positivamente a “mejorar el desempeño ambiental, social y de gobernanza de la base industrial de los países” (UNCTAD, 2019, p. xvii).

El hecho de que los usuarios de las zonas francas se encuentren agrupados en un mismo espacio geográfico, conformando clústeres, hace de más fácil cumplimiento y fiscalización el desarrollo de las ambientales y sociales antes referidas. Señala la Conferencia de las Naciones Unidas, que hay zonas modernas que aplican directrices de igualdad de género, normas contra discriminación e incluso “ofrecen servicios de apoyo como guarderías y servicios escolares, sentando así nuevas formas de desempeño en cuanto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Ibidem).

Hasta aquí hemos presentado qué son las zonas francas, su utilidad (para qué sirven) según los objetivos que tenga cada Estado como política de aumento de producción y empleo, y lo más importante, establecido los parámetros que debe seguir toda zona franca moderna para serlo. Es decir, las claves del éxito para la Convención de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo.

Teniendo en cuenta el marco teórico hasta aquí expuesto, en el siguiente acápite se desarrollarán las características específicas de ZEE exitosas en América⁴, en tres economías y culturas diferentes: la norteamericana, mexicana y colombiana con la finalidad de que sirva de modelo comparativo para analizar en qué las ZEE peruanas podrían asemejarse para que sean viables, o si ya se asemejan o incluso son mejores, analizar el por qué no tienen igual de éxito que en los casos comparados.

b. Casos de Éxito en América

i. Estados Unidos: Un primer caso de éxito a nivel continental que merece la pena ser analizado es el de Estados Unidos, quien mediante la promulgación de la Foreign Zones Act inició el proceso de creación de zonas francas.

En este país, las ZEE han servido para fortalecer la industria nacional, manteniendo una política comercial orientada al desarrollo del comercio interno; lo cual, se refleja en los niveles superiores de importaciones respecto a las exportaciones. El nivel de compras nacionales ocupa el 60% del total de las mercancías introducidas en las ZEE (AZFA, 2020, p. 54).

Existen en la actualidad 195 zonas francas, que albergan 3,128 compañías y generan empleo directo para 42,800 personas. “Las principales industrias presentes en las Zonas Francas son las refinerías de petróleo, automotriz, electrónico, farmacéutico y maquinaria” (Ídem, p. 53). Estos datos se pueden observar con mayor claridad en el siguiente gráfico resumen:



Figura 3. Fuente: AZFA (2020)

⁴ Existen muchos casos de ZEE exitosas a lo largo del mundo, siendo las asiáticas (China y Corea del Sur principalmente) ejemplos claros de este fenómeno. Sin embargo, para efectos de la presente investigación, consideramos conveniente utilizar casos de éxito de países diferentes, pero pertenecientes al mismo continente que el Perú.

Respecto a los incentivos fiscales y aduaneros, la AZFA (2018, p. 190) señala que los incentivos fiscales y aduaneros de las ZEE estadounidenses se caracterizan por:

- “Aplazamiento en el pago del impuesto al consumo/Excise Tax en las importaciones. Bienes extranjeros y domésticos almacenados (puede ser de forma indefinida) con el fin de ser exportados están exentos de los impuestos locales y estatales al inventario/ Inventory tax.
- Las mercancías en FTZ no serán objeto de aranceles o tarifas aduaneras, hasta que ingresen al mercado doméstico estadounidense para su consumo.
- Exención arancelaria: No están obligados a pagar aranceles por los bienes exportados. Aplazamiento en el pago de aranceles: De mercaderías importadas.
- Tarifa invertida: Cuando el porcentaje arancelario que se debe pagar por el bien luego del proceso de producción es más bajo que el porcentaje correspondiente a las materias primas extranjeras utilizadas, se le ofrece la posibilidad al empresario de escoger cual pagar”.

ii. **México:** El segundo caso que vale la pena considerar es el de las zonas francas mexicanas. Se rigen por la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales promulgada en 2016. Las actividades que se encuentran permitidas consisten en manufactura (principalmente automotriz), agroindustria, maquila, procesamiento de materias primas, desarrollo tecnológico y científico, y prestación de servicios logísticos, financieros y profesionales (Ídem, p. 144).

De hecho, el programa de ZEE mexicano ha sido uno de los más exitosos del mundo. Iniciado a mediados de 1960, como consecuencia de la imposibilidad de trabajadores mexicanos de transitar libremente hacia Estados Unidos para trabajar. Frente a ello, el gobierno mexicano estableció una política nacional para que las empresas estadounidenses subcontraten manufactura mexicana a través de incentivos arancelarios y fiscales (Del Castillo, 2017, pp. 31-32).

El caso mexicano se caracteriza además por tener dos regímenes, el de “Zonas Económicas Especiales” y el de “Recintos Fiscalizados Estratégicos”, siendo siete las primeras y once las segundas, haciendo un total de dieciocho zonas con beneficios regulatorios y tributarios para la promoción de la economía. En un reporte de 2018 del Banco de México se da cuenta que

“las ZEE tienen la finalidad de impulsar un crecimiento económico sostenido y equilibrado en las regiones con mayor rezago económico y social del país” (Banco de México, 2018, p. 33).

En esa línea, los incentivos tributarios y aduaneros de las ZEE mexicanas se caracterizan por lo siguiente (AZFA, 2018, p. 146):

- Exoneración del pago del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA).
- Exoneración del pago de impuestos o aranceles si los bienes salen de las ZEE directamente hacia el extranjero.
- Exoneración del Impuesto a la Renta, del 100% durante los primeros 10 años y 50% durante los siguientes 5.
- Dentro de estos recintos, las empresas no están sujetas al Impuesto General de Importación, Valor Agregado y Especial.

El programa económico mexicano, favorable a la inversión extranjera, ha posicionado este Estado como el principal exportador de América Latina, siendo el tercer país mejor rankeado para canalizar inversión extranjera directa (Ídem, p. 149) a nivel regional.

iii. Colombia: Por último, es interesante analizar el caso colombiano, donde existen 111 zonas francas divididas en tres subtipos: las Zonas Francas Permanentes, que albergan diversos tipos de usuarios; las Zonas Francas Especiales, operadas por una sola empresa; y finalmente las Zonas Francas off-shore, que sirven para la industria petrolera y de gas (AZFA, 2020, p. 29).

Actualmente, estas zonas albergan más de 900 usuarios y generan 55,000 empleos directos. Alcanzan un nivel de exportaciones ascendente a 2,812 millones de dólares y de importaciones equivalente a los 1,700 millones de dólares. Los datos antes expuestos se pueden apreciar mejor en la siguiente imagen:



Figura 4. Fuente: AZFA (2020)

Los beneficios tributarios y aduaneros de las ZEE colombianas se caracterizan por lo siguiente (AZDA, 2018, p. 59):

- Tarifa única de impuesto a la renta para los usuarios, con una tasa del 20%.
- Las ventas están exentas de IVA, siempre que se trate de bienes o servicios correspondientes al objeto social de los operadores de las ZEE.
- Exoneración de tributos aduaneros (aranceles) para mercancías que se introduzcan desde el exterior.
- Almacenamiento por plazo indeterminado de mercancías extranjeras sin el pago de tributos (suspensión en el pago).

Una vez explicados los casos exitosos de Estados Unidos, México y Colombia; desarrollaremos las características de las ZEE peruanas desde un análisis económico y desde una óptica comparativa en relación a los beneficios tributarios y arancelarios que ofrecen, para luego presentar al lector las normas aplicables a estas entidades, con el fin de introducirlo a la realidad peruana, orientada a evidenciar que más que una falta de beneficios es una falta de acompañamiento transversal por parte del Estado. Como se ha venido advirtiendo, la “necesidad pública” del desarrollo de las ZEE solo consta en el papel. En la práctica, estamos

frente a entidades sin un liderazgo claro y sin infraestructura básica que les impide ser competitivas, en comparación con los países que hemos presentado.

c. Las ZEE en el Perú

i. Las zonas francas del Perú en términos comparativos y estadísticos: A diferencia de los casos anteriores, en el Perú hay solo siete zonas francas de las cuales solo cuatro se encuentran operativas, aunque ninguna ha alcanzado un nivel de operatividad del 100% (Del Castillo, 2017, p. 9). Las siete zonas son las de Ilo, Paita, Matarani, Tacna (las cuatro operativas), Puno, Tumbes y Loreto.

Las cuatro que operan, concentran un total de 155 empresas y dan empleo a casi 2,000 personas de manera directa y 9,000 de manera indirecta. Su nivel de exportaciones es superior a los \$ 46 millones y el de importaciones superior a los \$ 450 millones, es decir, nos encontramos con una balanza comercial total deficitaria en lo que concierne a las ZEE. Se importa más de lo que se exporta, tal como se muestra en el siguiente gráfico:



Figura 5. Fuente: AZFA (2020)

Esto nos da un indicio sobre que las ZEE en el Perú no se han afianzado como polos industriales de desarrollo económico. No han logrado un nivel de exportaciones capaz de equilibrar su propia balanza comercial. Este dato no es menor, ya que su objetivo de creación

estaba orientado al incremento de las exportaciones. El hecho de que las empresas instaladas en las ZEE se dediquen más a importar que a exportar, puede generar distorsiones en la competencia interna, ya que se introducen al país ciertos productos libres de aranceles e impuestos para sus titulares, los cuales entran a competir contra los producidos por empresas locales que no están libres de regulación ni tributos.

Es importante también analizar que de los 155 usuarios existentes en la actualidad, entendidos como titulares de derechos de cesión en uso, solo 101 se encuentran en operación, es decir solo el 65% del total. Si sumamos este dato al anterior, en el que solo 4/7 de las zonas francas se encuentran operativas, se puede afirmar que estamos en un nivel bastante bajo de explotación de los beneficios que las ZEE representan (37% de la capacidad a nivel nacional).

De los usuarios existentes, el 46% de las empresas pertenecen al sector industrial, el 28% a almacenamiento y el 16% a logística. El 10% restante se divide entre empresas de call-center y desarrollo tecnológico, tal como se muestra en el siguiente gráfico (AZDA, 2020, p. 77):

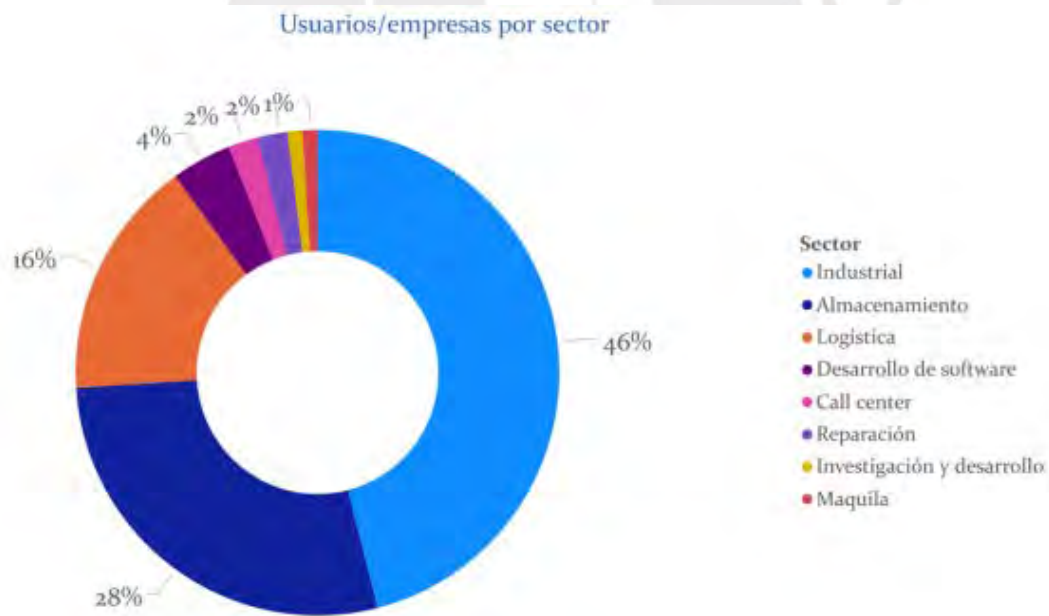


Figura 6. Fuente: AZFA (2020)

ii. **Beneficios tributarios y arancelarios:** Las ZEE⁵ peruanas presentan la exoneración del 100% de los siguientes impuestos:

- Impuesto a la renta.
- Impuesto general a las ventas.
- Impuesto Selectivo al Consumo
- Impuesto de Promoción Municipal
- Impuesto Extraordinario de Solidaridad
- Todo impuesto, tanto del Gobierno central, regional o municipal creado o por crearse, excepto las aportaciones a ESSALUD.
- Con la Ley 30446 de 2016, se incluye en la Ley del IGV como operación de exportación de servicios, el suministro de energía eléctrica a los sujetos domiciliados en las ZED.

En cuanto a los beneficios arancelarios de las ZEE del Perú, se dividen de la siguiente manera (AZDA, 2018, p. 183):

Tabla 3

Para la ZOFRATACTA	Para las ZED Paita, Ilo y Matarani
Las mercancías que ingresan en esta zona comercial, pagan un arancel único del 8% del valor CIF.	Las mercancías desembarcadas en los puertos de Paita Ilo y Matarani gozan una exoneración total (100%) del pago de aranceles.

Hasta este punto debe resultar evidente para el lector que los beneficios tributarios y arancelarios otorgados en las zonas francas peruanas son muy superiores a los otorgados en Estados Unidos, México o Colombia. A lo cual se debe sumar la ubicación estratégica de nuestro país como puerto de llegada de mercancías. Para evidenciar lo señalado, se puede analizar la siguiente tabla:

Tabla 4

⁵ En el caso de la ZOFRATACNA, para el goce de los beneficios tributarios indicados, el usuario deberá fijar su domicilio fiscal en el departamento de Tacna.

	Estados Unidos	México	Colombia	Perú
Impuesto a la Renta	0%	100% los primeros 10 años. 50% para los siguientes 5.	Tasa fija del 20%	100%.
IVA o IGV	100%	100%	100%	100%
Aranceles	100% hasta que el bien es introducido al mercado interno.	100% hasta que el bien es introducido al mercado interno.	100%	100% en las ZED Paita, Ilo y Matarani. Para el caso de la ZOFRATACNA, equivale al 8% CIF.

El plazo de vigencia de las exoneraciones tributarias y arancelarias está determinado por la Ley de creación de cada una de las ZEE. Siendo esto así, el plazo de vigencia para la ZOFRATACNA es hasta 2049; para las ZED Ilo, Matarani y Paita es hasta 2042; el de la ZED Loreto hasta 2048 y la ZEEDEPUNO va hasta 2027.

Si bien los beneficios tienen un periodo de duración determinado, las ventajas comparativas de tener un régimen de cero imposición tributaria y arancelaria respecto de las empresas que se encuentran dentro del territorio aduanero, es claramente tangible. De hecho, se trata de la principal razón por la que las empresas deciden instalarse en las ZEE.

Por tanto, una primera conclusión preliminar es que el fracaso de las ZEE peruanas no se debe a la falta de incentivos tributarios o aduaneros para las empresas privadas. Consideramos

que la respuesta al porqué estas entidades no han sido viables se encuentra en el análisis de las zonas francas como políticas públicas para su promoción diseñada por el Estado; lo cual será desarrollado posteriormente.

iii. **Normativa en torno a las Zonas Francas:** en el Perú conviven tres regímenes de zonas francas, el de las Zonas Especiales de Desarrollo (“ZED”), el de la Zona Franca de Tacna (“ZOFRATACNA”) y el de la Zona Económica Especial de Puno (“ZEDEPUNO”). Dentro del primero de estos regímenes se encuentran las ZED de Ilo, Matarani, Paita, Tumbes y Loreto. Cada una de estas ha sido creada mediante leyes especiales y actualmente comparten cierta normativa común.

Estos tres regímenes han sido establecidos mediante los Decretos Legislativos 842 y 864 (Ilo, Matarani, Paita, ZOFRATACNA), así como las Leyes 26953 (ZED Loreto), 28864 (ZEDEPUNO) y 29704 (ZED Tumbes). Si bien tienen muchas características similares, usan las mismas estructuras administrativas, cuentan con casi los mismos beneficios y persiguen los mismos objetivos, no existe una sistematización normativa que los organice como un todo, tal como muestra a continuación:

Tabla 5

Zonas francas en el Perú				
	Norma de creación	Exoneración tributaria	Beneficio Arancelario	Tipo de Operador
ZOFRATACNA	DL 842	100%	Paga 8% valor CIF	Privado
ZED Paita	DL 864	Impuesto a la Renta	0 arancel	
ZED Ilo	DL 842	100% IGV		
ZED Matarani	DL 842			
ZED Loreto	Ley 26953			

ZED Tumbes Ley 29704

ZEDE Puno Ley 28864

La dispersión de los regímenes sería explicable (en términos UNCTAD) si cada zona persiguiese objetivos y producción diferenciados, hecho que no sucede. Todas las ZEE tienen casi los mismos beneficios y tipo de operador.

Para lograr esa finalidad, debemos antes presentar el marco normativo que gira en torno a las zonas francas en nuestro país. Como se adelantó en la introducción, la normativa más reciente promulgada sobre ZEE son las Leyes 30446 y 30777, así como su Reglamento, el Decreto Supremo 05-2019-MINCETUR. Los aspectos más importantes introducidos por dichos cuerpos normativos son los siguientes:

- Se declara de interés nacional las zonas económicas de desarrollo.
- Se amplía el plazo de vigencia de los beneficios hasta el 31/12/2042 en las ZED.
- Se establecen las mercancías autorizadas.
- Se establece el procedimiento para delimitación de su extensión.
- Se otorga un plazo de 60 días calendario para la implementación de la ZED Loreto.
- Se amplían las actividades permitidas.
- Se cambia la administración de las ZEE, de la Junta de Administración a la existencia de un Operador Privado, autorizado por el MINCETUR.
- Se autoriza a las respectivas administraciones a proponer al MEF su propia escala remunerativa, con cargo a los fondos propios de cada ZEE.

Si bien más adelante se analizará a profundidad estas características y su impacto en las zonas francas en el Perú; es importante señalar que, tras casi dos años de emitidas las normas más recientes, el MINCETUR no ha establecido un procedimiento para la elección de los Operadores Privados, retrasando por consiguiente la reforma en la administración de las ZEE. Hubo un cambio en el papel, pero en la realidad todo sigue igual. Las zonas francas siguen siendo administradas por las Juntas de Administración.

La normativa más reciente debe ser entendida en conjunto con el Decreto Supremo 112-97-EF, que es el Texto Único Ordenado de los Decretos Legislativos 842 y 864, que crean las ZEE de Tacna, Ilo, Matarani y Paita. Asimismo, es importante tener en cuenta la Ley 28569, norma que otorga autonomía funcional a las ZEE y divide su organización en una Junta de Administración y una Gerencia, siendo actualmente la primera de ellas reemplazada (en el papel) por el Operador Privado introducido en la Ley 30777 y su Reglamento.

Hasta aquí, se evidencia para el lector una segunda conclusión preliminar, y es que el régimen normativo de las zonas francas en el país, al ser tan disperso, genera confusión entre los usuarios y operadores de las mismas. Esto resta predictibilidad en el inversor extranjero y genera mayores costos en el monitoreo del cumplimiento regulatorio en las ZEE.

- iv. **Esquema de Gobernanza de las Zonas Francas en el Perú:** Desde su creación, ha estado concebido como un régimen con un articulador o ente rector, Juntas de Administración y Gerencias Generales, así como los Usuarios que se ubican dentro de ellas.

Respecto al ente articulador de las zonas francas, inicialmente el Decreto Legislativo 700 de 1991 estableció como ente rector a la Comisión Nacional de Zonas Francas, de Tratamiento Especial Comercial y de Zonas Especiales de Desarrollo (“CONAFRAN”). Con la Ley 28569 de 2005 se conformó la Comisión Nacional de Zonas Especiales de Desarrollo (“CONAZADE”); el cual era un organismo multisectorial con autonomía técnica y normativa para supervisar las zonas francas a nivel nacional. Con la entrada en vigencia del Decreto Supremo 12-2006-MINCETUR, la CONAZADE se fusionó con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, quien es el ente rector en la actualidad. Lo explicado se puede resumir en el siguiente gráfico:

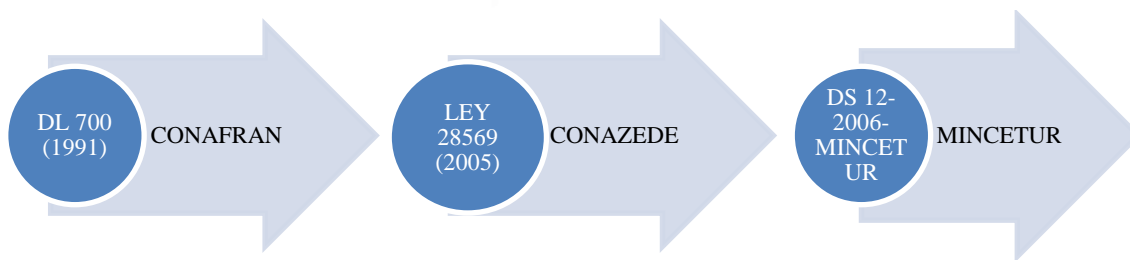


Figura 7.

En cuanto a la dirección de las ZEE, esta se encuentra a cargo de las Juntas de Administración y las Gerencias Generales. Las primeras están conformadas por representantes de los respectivos gobiernos regionales y locales, MINCETUR, MEF, gremios empresariales y representantes de los usuarios. En el caso de las Gerencias Generales, estas son seleccionadas por las Juntas de Administración, cuya conformación ha evolucionado de la siguiente manera en el tiempo:

Tabla 6

GOBERNANZA ZEE PERÚ	
	Decreto Legislativo 700 (1991) Ley 28569 (2005)
Organismos	Representado por
Rectores	1 Gobierno Regional (quien preside). 1 Municipalidad Provincial y/o Distrital donde se ubica el CETICOS, según corresponda.
Juntas de Administración	1 Mincetur. 1 MEF. 1 Cámara de Comercio de la región. 1 Mincetur. 1 Cámara de Comercio de los Usuarios. 1 Cámara de Comercio de Pequeños y Medianos Industriales (APEMIPE). 1 Representante de la Intendencia de Aduanas donde se ubique el CETICOS.

<p>Rol Administrativo Privado</p>	<p>El Alcalde del Concejo Provincial del lugar donde se ubique.</p> <p>Se prevé la participación de personas jurídicas privadas para el desarrollo y administración de las ZEE, previo convenio con las Juntas de Administración. Dichas entidades gozan de un plazo de 15 años para realizar las actividades antes señaladas.</p>	<p>1 Representante de los Usuarios donde se ubica el CETICOS.</p> <p>1 Representante de la entidad administradora del Puerto donde se ubica el CETICOS.</p> <p>Inicialmente con la Ley 28659 no se previó Operadores Privados para la gestión de las ZEE. Sin embargo, con la promulgación de la Ley 30777 en 2018, se modificó la Ley 28659 y se incluyó el artículo 5, que establece lo siguiente:</p> <p>“Las ZED son administradas por un Operador Privado, bajo cualquier modalidad de inversión privada permitida por la Ley, el cual estará autorizado y supervisado por el MINCETUR (...)”.</p>
--	--	---

Dicha evolución en cuanto a la gestión de las zonas francas nos ha llevado a que mediante la promulgación de la Ley 30777 de 2018 -que modificó la Ley 28569- se establezca que las

ZEE deberán ser administradas por Operadores Privados, los cuales ejercerán dicha función. Lamentablemente, hasta la fecha (2021) el MINCETUR no ha establecido el procedimiento respectivo para que esto ocurra. Esto nos lleva a una tercera conclusión preliminar y es que a veces el problema no es que no exista el marco normativo, sino que las entidades destinadas a cumplirlo no lo hacen.

- v. **Fuentes de Financiamiento de las ZEE:** En nuestro país, la fuente de financiamiento de las zonas francas está determinada por la recaudación directa de estos polos de desarrollo, a través del cobro por la cesión de espacios dentro de las respectivas zonas francas. Asimismo, son recursos propios, los aportes de cooperación nacional e internacional, así como las donaciones y los demás conforme a Ley (artículo 9 de la Ley 28569).

Como podrá haber adelantado el lector, estamos frente a entidades de papel. No cuentan con los recursos suficientes para desarrollar la infraestructura necesaria que permita generar un clima de inversiones en torno a las zonas francas. Esta falta de infraestructura es uno de los principales obstáculos para el afianzamiento de las zonas francas peruanas. Como se indicó anteriormente, una de las funciones de este tipo de áreas es la reducción de las barreras de entrada para las empresas, sobre todo las concernientes a la infraestructura necesaria para operar. El éxito de las zonas francas en el mundo, está justamente determinado por las facilidades que estas puedan brindar.

Un claro ejemplo es la zona franca de Shanghái, la cual integra hasta cuatro distintas zonas articuladas necesarias para el comercio internacional (Jiaxiang Hu, 2017, pp. 225): Shanghái Waigaoqiao Bonded Zone (zona franca general), Waigaoqiao Bonded Logistic Zone (zona franca de servicios logísticos), Yangshan Bonded Port (zona franca portuaria), Shanghái Pudong Airport Free Trade Zone (zona franca aeroportuaria).

Por tanto, se puede afirmar que los casos exitosos de ZEE están determinados por políticas públicas amplias con el fin de desarrollar y viabilizar las inversiones en dichos espacios. En el Perú esto no sucede. A la fecha, la ZED Paita, que es la ZEE que más empleos genera ni siquiera cuenta con una pista pavimentada que una el recinto con la carretera panamericana.

Hasta este punto, salta para el lector una cuarta conclusión preliminar, y es que el fracaso de nuestras zonas francas ha estado determinado en gran parte por la falta de políticas públicas complementarias destinadas al desarrollo de infraestructura con el objetivo de canalizar los beneficios tributarios/legales que gozan las empresas que operan en dichas zonas.

Para tener un alcance del potencial de las ZEE, basta con observar la ZOFRATACNA. Ubicada a menos de 50 km de la frontera con Chile, pero con un costo de los inmuebles mucho más accesible que en el vecino país, así como con servicios básicos (luz) hasta dos tercios por debajo que los chilenos. Todo ello, sin contar que la mano de obra en Tacna es hasta 30% menor que la ofertada en Santiago.

Lo mismo sucede con nuestro caso de análisis, la ZED Paita, en relación a su cercanía con Ecuador y ubicada en una de las regiones más diversas del país, la cual tiene una estructura productiva predominantemente manufacturera, la cual representa el 14.2% de contribución al Valor Agregado Bruto, y se compone de actividades relacionadas a pesca, refinación de petróleo, oleína y agroindustria e hilados de algodón. Luego se encuentran los sectores de comercio (13.7%), extracción de petróleo, gas y minerales (11.9%) y agricultura, ganadería, caza y silvicultura (9.8%) (Durand, Osoreo, Ponce y Ruiz; 2018; pp.21).

Estamos frente a áreas con un potencial enorme. Un caso que vale la pena ser estudiado, con el fin de dar las recomendaciones necesarias para que las ZEE sean viables para la inversión privada. Para ello, es necesario previamente realizar un análisis de las políticas públicas existentes en torno a las ZEE para determinar en qué aspectos se debería mejorar o reforzar y efectivizar lo que ya se encuentra concebido en la normativa vigente.

2. Qué deben priorizar las Zonas Francas como Políticas Públicas para el Desarrollo Económico y Generación de Empleo

Anteriormente se han explicado las principales características de las zonas francas exitosas en América y el Perú. Del análisis realizado es evidente que los beneficios tributarios, arancelarios y regulatorios que ofrecen nuestras zonas francas son cualitativa y cuantitativamente más beneficiosas que la de otros países de la región. Sin embargo, en nuestro caso estas zonas no han

logrado el progreso deseado. Estamos entonces, ante el caso de una política pública mal implementada.

Justamente, para evidenciar dónde estarían las posibilidades de mejora de nuestra regulación sobre zonas francas, es que la presente Investigación utilizará el método de análisis del caso para contrastar la calidad de las políticas públicas en torno a las zonas francas en el Perú.

Entonces, se hace necesario introducir al lector en qué es una política pública y cuáles son sus principales características, con el fin de contrastarlo con la formulación de las zonas francas peruanas y lograr con ello, la evidencia necesaria para plantear las mejoras respectivas.

Existen diversas definiciones de políticas públicas. Sus definiciones y objetivos han ido variando a lo largo de las décadas. Para Salazar (2008, p. 45), puede ser definido como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas”.

En esta definición, hay dos aspectos a tener en cuenta. El primero es el de “sucesivas respuestas de Estado”, mediante el cual se deja en claro que una política pública no es una decisión aislada, sino que esta debe estar acompañada siempre de diversas acciones que tiendan a favorecerla y viabilizarla.

El segundo es el del objetivo de estas acciones, es decir, las “situaciones consideradas socialmente problemáticas”. Para el autor antes indicado (p. 46) esta característica de “problema social” es el que amerita necesariamente la participación no solo del Estado, sino de la sociedad en general en el proceso de toma de decisiones para revertir un determinado “problema”.

Siendo esto así, toda política pública se fundamenta en un problema social que intenta ser resuelto a través de acciones concretas del Estado. El problema social que intentan resolver las zonas francas es la falta de capacidad productiva y dinamismo de la economía en las zonas en las que estas funcionan.

Por ello, toda política pública cuenta con tres elementos fundamentales (Ídem, p. 53): uno de predicción, que consiste en los resultados esperados por la política pública; otro de decisión, que consiste en la selección de una acción concreta para hacer frente al problema social

identificado; y un último elemento consistente en la acción en sí, lo cual diferencia una política pública de un discurso político: mientras no haya acción, estamos ante meras intenciones.

Son estos elementos los que se deben evaluar cuando se quiere realizar el análisis sobre el éxito de una política pública, entendiendo “éxito” como la mitigación de las causas del problema que se pretende solucionar con la acción estatal. Para el profesor Julio Franco Corzo (2013, p. 108 – 113) son cuatro los elementos que caracterizan una política pública exitosa: el análisis, el liderazgo, la organización y la política.

El primero de ellos ha sido considerado tradicionalmente como el primordial. Para Quigley y Scothmer (1989, p. 78), el análisis es fundamental en tanto contribuye a la toma de decisiones acertadas, independientemente de las injerencias políticas o sociales que pueda haber. Para el profesor Franco (2013, p. 109) se deben realizar tres actividades para el diseño de una política pública exitosa: se debe identificar el problema público que se desea resolver, se deben plantear las mejores soluciones y por último, se debe estudiar la factibilidad de implementarlas, escogiendo finalmente una de las soluciones propuestas.

El segundo elemento que debe estar presente para hablar de una política pública exitosa es el liderazgo, entendido este como la capacidad de un representante para promover ideas o proyectos, y convencer y negociar para crear consensos; todos ellos con el objetivo de servir a los intereses que representa, que en este caso son los de la política pública que busca implementar (Salazar: 2008, p. 239).

Señala Franco (2013, p. 119), citando a Robert Behn (1989) y Kingdon (1995) que el papel del líder en una política pública es fundamental, en tanto da visibilidad social a las acciones del gobierno por solucionar un determinado problema. Esto genera credibilidad por parte de todos los actores: sociedad, funcionarios públicos y empresas. Para lograrlo, dicho liderazgo requiere tres actividades clave que se muestran en la siguiente imagen:



Figura 8. Fuente: Franco (2013)

Como se muestra en la figura, la mecánica para tener un liderazgo eficiente en el manejo de una política pública pasa por identificar un buen representante, que este elabore un plan de acción con el que guiará el proyecto, y que tenga la capacidad para gestionar los fondos requeridos para la realización del proyecto. Este último punto es fundamental, ya que el liderazgo en los términos propuestos, requiere del conocimiento por parte del representante elegido, para la obtención de presupuesto, sea este público o privado.

El tercer elemento que debe estar presente en toda política pública exitosa es la existencia de una organización. Expertos como John Brandl consideran que una política pública basa su éxito en la existencia de una “organización conformada de manera tal que los resultados del análisis sean canalizados en acciones. Esto se debe a que sin mecanismos, metas, tareas y responsabilidades establecidas para hacerlas cumplir, se truncará todo proyecto” (Ídem, p. 112). Este elemento requiere tres actividades clave:

1. Realizar un estudio en torno a la organización que llevará a cabo la política pública, lo cual implica los recursos necesarios para que esta funcione.
2. Elegir un equipo competente que la integre.
3. Diseñar e implementar un sistema de seguimiento de las acciones clave.

El último elemento que debe estar presente es la política, entendida como las acciones que realiza el líder para defender y negociar la política pública con los actores políticos con los que debe relacionarse. “Por ello, para poder diseñar políticas públicas viables se requiere identificar a

los grupos o actores involucrados y después desarrollar la mejor estrategia de cabildeo” (Ídem, p. 114).

Se debe ser consciente que el contenido o fin público de una política pública no garantiza su éxito. Esta debe ser analizada, aprobada e implementada por diversos actores con intereses propios en torno a su realización (o no). “No considerar a estos decisores es un grave error que puede generar que la política pública no se apruebe como se había diseñado o inclusive que simplemente no prospere” (Ibidem).

Por tanto, la política como elemento clave en la implementación de una política pública implica identificar a todos los actores en torno al proyecto, tanto directos como indirectos; con la finalidad de generar un plan de negociación. Nótese que este elemento está muy relacionado al de la capacidad del líder que lleva a cabo la política pública, para lograr consensos con los diferentes actores.

Para que una política pública sea exitosa requiere el análisis de estos cuatro elementos clave; lo cual se conoce por sus siglas como método ALOP y se puede resumir de la siguiente manera:

Tabla 7

Método ALOP para diseñar e implementar políticas públicas viables	
Elemento	Actividad
Análisis	<ol style="list-style-type: none">1. Analizar el problema público que deseas resolver2. Analizar las soluciones que pueden mitigar el problema.3. Analizar la factibilidad de las mejores soluciones.
Liderazgo	<ol style="list-style-type: none">1. Identificar y elegir un líder de proyecto con experiencia.2. Elaborar un plan de acción para implementar la política pública.

-
3. Gestionar y asegurar los recursos para el proyecto.
-

Organización

1. Descifrar el entorno organizacional, incluyendo las fuentes de recursos que se tendrán para la realización de la política pública.
 2. Elegir un equipo multidisciplinario de alto desempeño.
 3. Diseñar e implementar un sistema de seguimiento.
-

Política

1. Identificar a los actores a favor del proyecto.
 2. Identificar a los actores en contra del proyecto.
 3. Generar e implementar un plan de negociación.
-

Fuente: Franco (2013)

Teniendo esto en cuenta, así como las características de las zonas francas modernas en la actualidad, realizada por la UNCTAD, en el capítulo siguiente se realizará un análisis a nivel teórico que permita esgrimir nuestra hipótesis frente a las causas por las cuales las zonas francas en el Perú no han tenido éxito. Posteriormente, se pasará al análisis del caso con el objetivo de determinar la veracidad de las hipótesis presentadas.

III. CAPÍTULO II: ANÁLISIS DEL CASO DE LAS ZONAS FRANCA EN EL PERÚ COMO POLÍTICA PÚBLICA INCOMPLETA

1. Análisis Teórico del caso

a. En función de los parámetros UNCTAD

En la presente Investigación se ha desarrollado el marco teórico necesario para introducir al lector en el concepto de zonas francas a nivel mundial y su realidad en el Perú. De dicho análisis, se ha podido mostrar claramente parámetros para establecer si la concepción de las zonas francas a nivel nacional es acorde con los parámetros requeridos a nivel internacional.

En el presente capítulo, se pretende realizar un análisis a nivel teórico para determinar el porqué del fracaso de las zonas francas en nuestro país. El objetivo de dicho análisis es confirmar las hipótesis que hasta el momento se han ido esbozando.

En ese sentido, es importante traer a colación los parámetros teóricos establecidos por la UNCTAD (2019) para contrastarlos con lo que sucede en el caso peruano:

- i. Integración global en términos de inversión, comercio y fiscal.
- ii. El éxito de la zona franca dependerá de que se desarrolle en las bases correctas.
- iii. Es indispensable promover el establecimiento de clústeres en las zonas francas.
- iv. Se debe contar con un marco regulador claro, instituciones sólidas y una buena gobernanza.
- v. Sostenibilidad técnica y financiera.

Los aspectos antes indicados deben estar presentes en la concepción de toda zona franca para que esta se ajuste a los estándares modernos. Ahora, toca explicar cuáles son las principales características de las ZEE peruanas y si estas se adaptan al modelo básico propuesto.

Para ello, es de importancia el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas realizado por Del Castillo (2017, p. 51) en torno a las zonas francas peruanas. Este análisis es la conclusión de un estudio profundo sobre el funcionamiento de las ZEE y se resume en el siguiente gráfico:



Figura 9. Fuente: Del Castillo (2017)

Frente a este escenario, corresponde realizar un diagnóstico sobre las principales carencias de nuestras zonas francas, teniendo especial relevancia las siguientes:

i. **Normativa confusa y desorganizada que contribuye a la falta de seguridad jurídica.**

Existen tres distintos programas de ZEE, el primero que engloba a las ZED Ilo, Paita, Matarani y Loreto; el segundo referido a la ZOFRATACNA y el tercero correspondiente a la ZEDEPUNO. De ellos, solo los dos primeros se encuentran en funcionamiento, teniendo en cuenta que respecto al primero, la ZED Loreto aún no lo está.

En ese sentido, el hecho de tener normativa dispersa y desorganizada, genera confusión en los inversionistas. No se ve una acción articulada del Estado, tampoco una entidad pública que haga las veces de ente rector y que articule la implementación de las ZEE.

Estos tres regímenes han sido establecidos mediante los Decretos Legislativos 842 y 864 (Ilo, Matarani, Paita, ZOFRATACNA), así como las Leyes 26953 (ZED Loreto), 28864 (ZEDEPUNO) y 29704 (ZED Tumbes). Si bien tienen muchas características similares, usan las mismas estructuras administrativas, cuentan con casi los mismos beneficios y persiguen los mismos objetivos; no existe una sistematización normativa que los organice como un todo, tal como muestra a continuación:

Tabla 8

Zonas francas en el Perú				
	Norma de creación	Exoneración tributaria	Beneficio Arancelario	Tipo de Operador
ZOFRATACNA	DL 842	100%	Paga 8% valor CIF	Privado
ZED Paita	DL 864	Impuesto a la Renta	0 arancel	
ZED Ilo	DL 842	100% IGV		
ZED Matarani	DL 842			
ZED Loreto	Ley 26953			
ZED Tumbes	Ley 29704			
ZEDE Puno	Ley 28864			

Es necesario un régimen unificado de las ZEE en lugar de múltiples normas; lo cual solo se explicaría si cada zona franca tuviera un objetivo de inversiones diferenciado una con otra: hecho que no sucede. Todas las ZEE tienen casi los mismos beneficios y tipo de operador.

En ese sentido, es importante (aunque no suficiente) la promulgación de la Ley N° 30446, “Ley que establece el Marco Legal Complementario para las Zonas Especiales de

Desarrollo, la Zona Franca y la Zona Comercial de Tacna”, mediante la cual se promulgan diversas disposiciones con el fin de ampliar los beneficios arancelarios y dar prioridad al desarrollo de las ZEE. Entre los principales aspectos tenemos:

- Se declara de interés nacional las zonas económicas de desarrollo.
- Se amplía el plazo de vigencia de los beneficios hasta el 31/12/2042 en las ZED.
- Se establecen las mercancías autorizadas.
- Se establece el procedimiento para delimitación de su extensión.
- Se otorga un plazo de 60 días calendario para la implementación de la ZED Loreto.

Sin perjuicio de estos avances, aún siguen coexistiendo regímenes diferenciados entre las ZED (falta implementar Loreto y Tumbes), la ZOFRATACNA y la ZEDEPUNO (aún no implementada). Lo cual, genera confusión y resta predictibilidad al inversor extranjero (Ídem, p. 54). Por otro lado, el tener una ley única facilita la regulación, ya que solo se debe realizar el monitoreo de cumplimiento de un solo régimen y no de varios. En conclusión, la existencia de varios regímenes hace menos atractivas a las ZEE peruanas.

Esto se puede ver plasmado por ejemplo, en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) de las distintas ZEE. Cada una de ellas, cuenta con normativa particular para regular sus procedimientos administrativos. Este hecho, por ejemplo, genera cierta confusión y sensación de impredecibilidad en el inversor.

Plásticos Agrícolas y Geomembranas S.A.C. es una empresa colombiana que se dedica a la fabricación y comercialización de membranas plásticas con fines agrícolas, y opera tanto en la ZED Paita como en ZOFRATACNA. De las conversaciones mantenidas con los involucrados, como parte del trabajo de campo, se pudo constatar que la percepción del inversor es que se trata de dos mundos aislados, existiendo requisitos diferentes para realizar la misma operación en zonas que deberían guardar los mismos parámetros.

ii. **No hay una gobernanza clara en torno a las ZEE.**

Inicialmente, el Decreto Legislativo 700 de 1991 estableció como ente rector a la Comisión Nacional de Zonas Francas, de Tratamiento Especial Comercial y de Zonas

	1 Gobierno Regional (quien preside).	1 Gobierno Regional.
	1 MINCETUR.	1 Municipalidad Provincial y/o Distrital donde se ubica el CETICOS,
	1 MEF.	según corresponda.
Juntas de Administración	1 Cámara de Comercio de la región.	1 MINCETUR.
	1 Representante de los Usuarios.	1 Cámara de Comercio donde se ubica el CETICOS.
	1 Representante de la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales (APEMIPE).	1 Representante de la Intendencia de Aduanas donde se ubique el CETICOS.
	El Alcalde del Concejo Provincial del lugar donde se ubique.	1 Representante de los usuarios donde se ubica el CETICOS.
		1 Representante de la entidad administradora del Puerto donde se ubica el CETICOS.
CONAFRAN (DL 700) / CONAZEDE (Ley 28659)	1 MINCETUR.	1 MINCETUR.
	1 MEF.	1 MEF.
	1 MTC.	1 PRODUCE.
	2 Representantes de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas – CONFIEP.	1 Representante de la Cámara de Comercio donde se ubica.
	1 Representante de la APEMIPE.	1 Representante de la Cámara de Comercio de Tacna.
		Con la entrada en vigencia del Decreto Supremo 12-2006-

1 Representante de la Cámara de Comercio de Tacna. MINCETUR, dicho ministerio se fusionó por absorción la CONAZEDE, integrando a dicha entidad a su organización.

<p>Rol</p> <p>Administrativo Privado</p>	<p>Se prevé la participación de personas jurídicas privadas para el desarrollo y administración de las ZEE, previo convenio con las Juntas de Administración. Dichas entidades gozan de un plazo de 15 años para realizar las actividades antes señaladas.</p>	<p>Inicialmente con la Ley 28659 no se previó operadores privados para la gestión de las ZEE. Sin embargo, con la promulgación de la Ley 30777 en 2018, se modificó la Ley 28659 y se incluyó el artículo 5, que establece lo siguiente:</p> <p>“Las ZED son administradas por un operador privado, bajo cualquier modalidad de inversión privada permitida por la Ley, el cual estará autorizado y supervisado por el MINCETUR (...)”.</p>
--	--	---

Como se puede observar, la forma organizativa y la composición de los organismos que componen el sistema de las ZEE si bien ha variado mantiene la misma esencia, de estar dirigidos por representantes de los diversos sectores involucrados en su funcionamiento. Consideramos que con el paso del tiempo, el tipo de representantes se ha ido ajustando mejor a la realidad. Se puede ver como inicialmente se solicitaba como miembro de las Juntas de Administración al propio alcalde del lugar donde se ubicaba la ZED, para pasar ahora a un representante municipal.

Incluso, se puede evidenciar que la posibilidad de que un operador privado opere y administre las zonas especiales existe desde su creación, en la década de los noventas, aunque con pocos resultados. Quizá por ello, la Ley 28659 quitó esta posibilidad desde 2005, para que luego, con la promulgación de la Ley 30777 en 2018 se vuelva a establecer.

Actualmente, con la promulgación de la Ley 30777, la gobernanza de las ZEE está a cargo de los siguientes actores:

- MINCETUR, quien actúa como organismo técnico a través de la Dirección General de Zonas Especiales de Desarrollo (artículo 6 del Decreto Supremo 12-2006-MINCETUR), reemplazando en sus labores al CONAFRAN y CONAZEDE.
- Juntas de Administración, conformada los representantes de las diversas entidades involucradas en el funcionamiento de las zonas especiales, según la composición antes desarrollada (Ley 28569).
- Operador Privado, figura reintroducida por la Ley 30777, que establece que las ZED pueden ser administradas por privados designados por MINCETUR según las condiciones fijadas por dicho ministerio.
- Gerencia General, que es la autoridad ejecutiva de las ZEE y son designadas por las Juntas de Administración.

De las reuniones mantenidas con personal de la ZED Paita, se ha podido constatar que el régimen administrativo anterior era totalmente impredecible, con pugnas internas de poder entre los distintos representantes de las entidades públicas involucradas, y con “favores” entre los funcionarios y ciertos usuarios. De hecho, los privados que se encuentran ubicados actualmente en estas zonas ven con muy buenos ojos la posibilidad de que sean operadores privados los que empiecen a operar, pues las principales dificultades que ven en las Juntas de Administración es la falta de capacidad ejecutiva, sobre todo, en la falta de predictibilidad en cuanto a la exigencia de autorizaciones y falta de gestión para proveer servicios básicos/infraestructura necesaria para la producción industrial.

El lector habrá podido advertir que para llegar a este desarrollo, se han tenido que analizar hasta 6 normas distintas: Decreto Legislativo 700 (Ley de Zonas Francas de 1991), Decreto Legislativo 842 y 864 (Leyes de creación de ZOFRATACNA y CETICOS de

1996), Ley 28569 (Ley que otorga autonomía a los CETICOS, de 2005), Decreto Supremo 12-2006-MINCETUR (Norma que fusiona la CONAZEDE con el MINCETUR), Ley 30777 (Ley de Facilitación de Inversiones en las ZED de 2018), Ley 30446 (Ley que establece el marco legal complementario para las ZED de 2016), entre otras.

Esto genera claramente un clima de confusión en el inversionista privado, pero sobre todo evidencia una total falta de liderazgo de esta política pública entendida como la falta de capacidad para generar consensos entre los distintos órganos intervinientes. Este sentir fue muy bien recogido el Proyecto de Ley 1210-2016-CR cuando señala lo siguiente:

“La visión de desarrollo que tuvo el Ejecutivo era distinta a las que tenían los Comités o Juntas de Administración que tenían a su cargo la responsabilidad de colocarlas en el escenario de las tendencias internacionales.

Si el inversionista privado observa que no hay LIDERAZGO ni conducción de una política sectorial clara en la aplicación de las Zonas Francas por su propio Gobierno, como parte de la política de promoción de la inversión, era inevitable la confusión que generaba en el inversionista quienes actúan con racionalidad y planifican sus inversiones con objetivos comerciales a mediano y largo plazo y lo más sensible quebraron la confianza para optar por este régimen especial” (Exposición de Motivos, página 10 del Proyecto).

Las zonas francas en el Perú comparten el mismo régimen industrial y objetivos, sin embargo, de manera inexplicable, a nivel normativo coexisten varios regímenes legales contrapuestos; lo cual genera una falta de liderazgo para conseguir las metas y falta de confianza de cara a los usuarios. Sobre este punto además merece un comentario aparte la figura de Operador Privado, la cual fue establecida en 2018 como una alternativa para reemplazar a las Juntas de Administración.

Sin embargo, hasta la fecha MINCETUR no ha establecido el procedimiento ni requisitos para su selección. Esto no solo retrasa el desarrollo de la política pública de promoción de inversiones a través de las ZED, sino que genera un clima de suspenso debido

a que las Juntas de Administración continúan en operación hasta que MINCETUR seleccione a los Operadores Privados.

Estamos ante un régimen legal que genera confusión y eleva costos de transacción. Es necesario que exista un único organismo regulador de las zonas francas, de tal manera que unifique, simplifique y optimice la gobernanza de las ZEE (Ídem, p.56), así como operadores (sean a través de las Juntas de Administración o Privados) que garanticen el funcionamiento y lideren el desarrollo de las zonas francas como ejes de empleo e inversiones.

iii. **Enormes deficiencias en la provisión de infraestructura básica y complementaria**

Es imposible pensar en el desarrollo de industria y comercio si no se cuenta con energía, agua, un plan de tratamiento de residuos e infraestructura vial y de telecomunicaciones. Sobre este punto, es bastante explícito el trabajo realizado por Del Castillo (2017, p. 64), quien señala que:

- ZOFRACTA presenta deficiencias en líneas de transmisión eléctrica y disponibilidad de carga, agua potable y alumbrado público. En cuanto a la infraestructura vial de Tacna, esta se encuentra en peores condiciones que la de Chile y Bolivia, lo cual dificulta la exportación de mercaderías.
- ZED Paita presenta una grave deficiencia de energía eléctrica e infraestructura vial. De una visita a campo realizada con motivo de la presente Investigación, se pudo evidenciar que la ZED Paita no cuenta con pista asfaltada que una su entrada con la carretera panamericana, vía de acceso al puerto de Paita y que una dicha ciudad con la de Piura, capital del departamento. Adicionalmente, se recogió el testimonio del Gerente General, el doctor Marco Garrido Berrú, quien nos contó que a inicios de este año el mayor prestador de servicios informáticos chino tuvo la intención de invertir en la ZED Paita. El problema es que la empresa prestadora del servicio eléctrico (ENOSA) no tenía la capacidad de instalar la potencia requerida por el inversor.

- ZED Matarani presenta deficiencias de infraestructura vial, energética, de iluminación y gestión de residuos. Lo más saltante es que no cuenta con provisión continua de agua potable.

De lo desarrollado hasta aquí se evidencia que las ZEE peruanas tienen una serie de retos, pero que pasan en su mayoría por la decisión política de revertir la situación a través de inversión pública y privada. Esta última, ha demostrado gran eficacia en las experiencias compradas. En Filipinas, las zonas francas privadas han contribuido a más del 70% de las exportaciones de dicho país. En El Salvador y Honduras, las zonas privadas representan el 90% de las exportaciones. La razón, es que este tipo de manejo tiende a ser más eficaz y atrae mejores inversiones (Ídem, p. 64).

Por tanto, es importante señalar que recientemente la Ley N° 30777 ha establecido que las ZED deben ser administradas por un Operador Privado⁶, el cual operará en la zona franca a través de alguno de los mecanismos de inversión privada previstos en las normas. Dicho operador es autorizado y supervisado por el MINCETUR. Mediante su Reglamento (Decreto Supremo N° 5-2019-MINCETUR), publicado en agosto de 2019, se estableció que dicho ministerio establecería los plazos y condiciones de selección de los Operadores Privados; sin embargo, a la fecha de la presente Investigación eso no ha sucedido.

En consecuencia, corresponde evaluar si las ZEE encajan dentro de los parámetros antes expuestos, establecidos por la UNCTAD:

1. Respecto al diseño estratégico de los bienes y servicios que se pueden producir en las ZEE peruanas, vale decir que las normas que habilitan las actividades productivas son bastante permisivas en cuanto a las actividades que se pueden desarrollar. El artículo 1 de la Ley N° 30777 establece lo siguiente:

⁶LEY 30777. Artículo 5: Operador privado en las ZED

Las ZED son administradas por un operador privado, bajo cualquier modalidad de inversión privada permitida por la Ley, el cual estará autorizado y supervisado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

El operador privado es la persona jurídica autorizada para construir, desarrollar, administrar, gestionar y mantener el buen funcionamiento de la ZED. En tanto no se otorgue la administración a persona jurídica de derecho privado, la condición de operador será ejercida por la Junta de Administración de la ZED.

Para tal efecto, amplíese a las ZED lo dispuesto en el artículo 38-A de la Ley 27688, Ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna. La exoneración tributaria será también de aplicación a las administraciones de las ZED, para el funcionamiento administrativo del sistema.

“En las zonas especiales de desarrollo (ZED) se pueden desarrollar actividades industriales, de maquila, de logística, de reparación, de mantenimiento de mercancías, de telecomunicaciones, de tecnologías de la información, de investigación y desarrollo científico y tecnológico, y de servicios, con excepción de aquellas contenidas en el listado negativo de mercancías comprendidas en las subpartidas nacionales respecto de las cuales los usuarios no pueden desarrollar actividades al interior de las ZED (...).

Las actividades a que se refiere el párrafo precedente comprenden las siguientes:

- i. Actividades industriales (...).
- ii. Actividades de maquila (...).
- iii. Actividades de logística (...).
- iv. Actividades de reparación o reacondicionamiento (...).
- v. Actividades de telecomunicaciones (...).
- vi. Actividades de tecnología de la información (...).
- vii. Actividades de Investigación (...).

En conclusión, se podría decir que el diseño de las ZEE en cuanto actividades encaja dentro de los estándares modernos, ya que no limita las actividades que se pueden desarrollar y, por consiguiente, deja en la esfera privada la capacidad de decisión de qué negocio desarrollar en función de la demanda que se busca satisfacer.

2. El punto más crítico, como se habrá podido advertir es la infraestructura deficiente de las ZEE. Todas las zonas francas a nivel nacional o no operan, o lo hacen con déficit en la prestación de servicios esenciales. Este es el punto más urgente de corregir.

El Perú tiene una serie de ventajas competitivas respecto a otros países de la región, las cuales incluso se incrementan si se analiza los beneficios de las zonas francas peruanas (expuestos en el Capítulo I), en relación a la de otros países de América, con zonas francas viables y exitosas.

En el contexto de crisis en que nos encontramos, no se puede dejar ir inversiones como el caso relatado en el acápite anterior, sucedido en Paita, como consecuencia de que la empresa prestadora del servicio eléctrico no tiene la capacidad para satisfacer la demanda de la zona donde se encuentra la ZED. Por tanto, una de las conclusiones de la presente Investigación es que se debe remediar cuanto antes, mediante un trabajo conjunto, el déficit de servicios públicos en torno a las ZEE. Sin eso, es imposible lograr un eje productivo industrializado en dichas zonas.

3. En cuanto al establecimiento de clústeres y compartición de infraestructura, vale decir que no ha habido demasiado desarrollo en torno a las ZEE. Quizá por el hecho de que las actividades desarrolladas son de índole diversa. Se ha hecho difícil la asociación entre distintos actores, debido a que no existe un liderazgo por parte de las Juntas de Administración ni Gerencias. De todos modos, es un punto que se debe tener en cuenta por parte de dichas juntas y posteriormente por parte del Operador Privado.
4. En cuanto a generar instituciones sólidas y de buena gobernanza en torno las ZEE, consideramos que establecer un Operador Privado va a contribuir a tener mayor predictibilidad y generar mayor confianza en los inversionistas. Sin embargo, no se debe dejar de lado el hecho de que existe normativa dispersa y confusa, la cual debe ser armonizada por algún dispositivo normativo.

No obstante, a la fecha, no cumplimos con este requisito. En términos organizacionales, las Juntas de Administración no han sido efectivas. Lo más lamentable es que habiendo la disposición normativa, hasta la fecha no se ha concretado el nombramiento de los Operadores Privados.

En conclusión, de lo expuesto se puede evidenciar que si bien se cuenta con la intención de llegar a tener zonas francas modernas, aún estamos lejos de llegar a dicho objetivo. Para lograrlo, es fundamental la decisión política de llevar a cabo una real política pública en los términos que desarrollaremos a continuación, basado en un correcto análisis del problema,

asumiendo liderazgo, contando con una organización sólida y estableciendo un programa claramente establecido para llevarla a cabo.

b. En función de los parámetros establecidos para políticas públicas exitosas

Anteriormente se desarrolló una metodología de análisis de políticas públicas y se expuso las principales características de las zonas francas peruanas y si estas pueden enmarcarse en los requisitos establecidos por la UNCTAD para lo que se concibe como una zona franca moderna.

En el presente acápite, se busca analizar a la luz de la metodología propuesta para el análisis de políticas públicas (metodología ALOP), qué les falta a las zonas francas en el Perú para atraer inversiones, con miras a incentivar la producción y mitigar la crisis post pandemia COVID-19. Los aspectos a considerar para determinar el éxito de una política pública son los siguientes:

El primer aspecto a tener en cuenta dentro de la metodología propuesta es el análisis de la problemática, consistente en identificar los problemas y plantear soluciones viables. Del análisis de las ZEE peruanas, se ha podido evidenciar como principales problemas a tratar son: i) la existencia de un marco legal confuso, donde coexisten pluralidad de normas superpuestas; ii) la falta de gobernanza, determinada por la inexistencia de una entidad centralizada que articule a las ZEE; e iii) infraestructura precaria.

En ese sentido, los principales retos que tienen las zonas francas peruanas pasan por i) unificar el marco normativo, así como los beneficios, plazos de duración, actividades y los aspectos organizacionales; ii) consolidar a un organismo rector de las ZEE y sus administraciones internas; y iii) destinar recursos públicos para proveer infraestructura básica y complementaria que atraiga la inversión privada debido a la disminución de barreras de entrada.

Respecto al primer punto, se expuso que coexisten diversos regímenes de zonas francas y una serie de normas que engloban algunos de ellos, generando confusión en cuanto a los aspectos esenciales de las ZEE. Las normas implicadas en la regulación de estas zonas son las siguientes:

1. Decreto Legislativo N° 842: Norma de creación de las ZEE Ilo, Matarani y ZOFRATACNA.

2. Decreto Legislativo N° 864: Norma de creación de la ZEE Paita.
3. Ley 26953: Norma de creación de la ZED Loreto.
4. Ley 29704: Norma de creación de la ZED Tumbes.
5. Ley 28864: Norma de creación de la ZEDE Puno.
6. Ley 28569: Ley que otorga autonomía a los CETICOS.
7. Ley 27688: ley de Zona Franca y Zona Comercial de Tacna.
8. Decreto Supremo 112-97-EF: TUO de las normas con rango de Ley en relación a los CETICOS.
9. Ley 30446: Ley que establece el marco complementario para las ZED, la Zona Franca y la Zona Comercial de Tacna.
10. Ley 30777: Ley que modifica disposiciones sobre las ZED para facilitar sus inversiones.
11. Decreto Supremo 5-2019-MINCETUR: Reglamento de las ZED.

Esta es la razón por la que consideramos conveniente generar un marco regulatorio unificado en torno las ZEE.

Respecto al segundo punto, consistente en establecer un organismo rector con capacidad de decisión, autonomía técnica y, sobre todo, presupuestal en torno a las ZEE. El Centro de Investigaciones de Economía y Negocios Globales (CIEN) de ADEX, señala que actualmente coexisten hasta tres niveles de gobierno: Mincetur, a través de la Dirección General de Zonas Especiales de Desarrollo; los Gobiernos Regionales y las Juntas de Administración, tal como se muestra a continuación:

Gráfico 10. Marco Institucional del régimen de ZEE en el Perú



Figura 11. Fuente: CIEN (2018)

Las funciones de cada nivel de gobierno y su nivel de cumplimiento en torno a las ZEE son las siguientes:

Tabla 10

Entidad	Funciones	Realidad
MINCETUR	Propone, coordina aprueba y evalúa la normativa relacionada a las ZEE.	No hay normativa unificada. Los TUPAS de cada ZEE no están unificados. Los requisitos de los procedimientos administrativos están desfasados.
Gobiernos Regionales	Planifican y promueven el desarrollo de las ZEE. Aprueban y supervisan la ejecución del plan estratégico de cada ZEE.	No hay una correcta planificación y menos promoción de las ZEE a nivel interno ni externo (extranjero).

Juntas de Administración Administran las ZEE.

Infraestructura deficiente y falta de cobertura de servicios.

Con el fin de solucionar el problema de mala administración de las ZEE, la Ley 30777 estableció que la administración de estas zonas puede ser ejercida por un Operador Privado. Se busca cambiar a las Juntas de Administración (entidades públicas), por entidades privadas que realicen la labor a través de “cualquier modalidad de inversión privada permitida por la Ley”.

No obstante se trata de un avance, en relación a las recomendaciones de la UNCTAD, esto no ataca a los dos niveles de gobierno sobre las Juntas de Administración, es decir, las deficiencias en la labor de los Gobiernos Regionales y del Gobierno Nacional, a través del Mincetur, MEF y PRODUCE.

Consideramos que es necesaria una reforma normativa que establezca un organismo técnico especializado que rija las ZEE a nivel nacional. Dicho organismo, debe ser lo menos político posible. Necesitamos repensar el papel de los Gobiernos Regionales y Locales en la gestión de las ZEE. ¿Son realmente necesarios? ¿Cuál es su nivel de aporte? Son preguntas que buscaremos responder a través de la presentación del caso de análisis, la ZED PAITA.

Una vez con ello, las principales funciones de este organismo técnico deben consistir en la unificación de la normativa en torno a las ZEE, concretamente a unificar y adaptar los TUPA de dichas entidades a la normativa nacional, eliminando requisitos innecesarios.

Respecto al tercer punto, consistente en la ausencia de infraestructura básica y complementaria, es necesario que toda normativa que gire en torno a estas zonas (que por definición son polos industriales de producción) traiga como correlato una partida presupuestaria que solucione este problema y haga atractiva la inversión privada.

La idea del establecimiento de este tipo de áreas es la focalización de recursos públicos para el desarrollo de condiciones de infraestructura mínimas, que atraigan inversiones por sus condiciones favorables para la generación de industria. Sin embargo, esto no sucede.

Como se evidencia en el análisis costo-beneficio de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1345-2011, que dio origen a la Ley N° 30446, “la aprobación de la presente propuesta, no generará gasto público alguno, por el contrario plantea condiciones tendentes a fomentar la creación del empleo y promover la inversión privada en los CETICOS”. Para el Estado, la administración de las ZEE, la generación de un marco normativo y el hacer atractivas a estas zonas para la inversión (infraestructura mínima necesaria) “no genera gasto público alguno”. La implementación de este tipo de normas, como señala Súmar, está condenada al fracaso.

El mismo fenómeno se puede evidenciar en la exposición de motivos de la Ley N° 30777, donde también se indica que la implementación de dicha norma no generará gasto público alguno; a pesar de que en esa ley se establece, por ejemplo, la creación y fomento para que la administración sea realizada por Operadores Privadas, los cuales deberán proponer sus escalas remunerativas, conforme el artículo 6 de dicha norma. ¿Cómo atraer a un operador privado o establecer una escala remunerativa para dicha función si no se destina presupuesto para ello?

El segundo aspecto a tener en cuenta dentro de la metodología propuesta es el liderazgo en torno a la implementación de las ZEE. Como se ha indicado anteriormente, las ZEE cuentan hasta con tres niveles de gobierno: MINCETUR, Gobiernos Regionales y Juntas de Administración.

Sin embargo, no es posible identificar un liderazgo en dichas instituciones. Ni siquiera son identificables las autoridades a cargo en cada uno de estos niveles de gobierno. En la web de dichas instituciones no se encontró a las personas responsables en cada una de estas entidades. Tampoco son de público los planes de acción, ni los recursos destinados a la concreción de metas por parte de los niveles de gobierno mencionados.

El tercer aspecto consiste en la organización que lleve a cabo la administración y gestión de las ZEE, cabe señalar que si bien existe una organización establecida en las normas, como se ha descrito, no hay recursos específicos destinados al desarrollo de las zonas francas. Tampoco existe un equipo multidisciplinario que lidere la implementación de las normas en torno a estas zonas. A manera de ejemplo se tiene que la implementación de los operadores privados se dio con la Ley N° 30777, en mayo de 2018 y hasta la fecha (diciembre de 2020) no se ha elegido en ninguna de las ZEE a nivel nacional un operador con estas características. Con lo cual, las ZEE siguen siendo administradas por las Juntas de Administración.

Sobre último aspecto que debería tener en cuenta toda política pública que se quiera implementar correctamente, se puede mencionar que el aspecto político sí ha estado presente. De hecho, la abundante regulación en torno a las ZEE (más de 10 normas), evidencia que sí ha habido voluntad política de darles un tratamiento. Sin embargo, esta no ha sido adecuada o ha estado incompleta. En vez de crear un marco que aliente las inversiones, se ha generado un marco regulatorio confuso en torno a estas entidades.

Por ello, se puede señalar que el fracaso de las zonas francas se debe, en primer término a que el fracaso de las zonas francas no se debe a la falta de incentivos tributarios o aduaneros en relación a otras zonas francas a nivel regional.

La segunda hipótesis de la presente Investigación consiste en afirmar que una de las razones que dificulta la inversión privada en las zonas francas es la cantidad de normativa dispersa en torno a dichas instituciones. Ello genera falta de claridad y regímenes aislados respecto a sus objetivos y a otras zonas francas a nivel nacional.

La tercera hipótesis consiste en señalar que más que la falta de herramientas normativas, el problema radica en que la normativa existente no se cumple. Desde 2018 contamos con la posibilidad de establecer un procedimiento para la selección de Operadores Privados en las ZEE. Hasta el momento no se ha conseguido.

La cuarta hipótesis es que es que el fracaso de nuestras zonas francas ha estado determinado en gran parte por la falta de políticas públicas complementarias destinadas al desarrollo de infraestructura con el objetivo de canalizar los beneficios tributarios/legales que gozan las empresas que operan en dichas zonas.

2. Análisis Práctico del caso: La Zona Económica de Desarrollo de Paita

a. Caracterización del caso de estudio

La ZED Paita se encuentra ubicada en el distrito y provincia de Paita, departamento de Piura. Como se anunció en el Capítulo I, se trata de una región mega diversa ubicada en una posición estratégica del territorio nacional y que cuenta con casi dos millones de habitantes (1,844,129 según el INEI). Su geografía está compuesta por costa, sierra y ceja de selva.

Su estructura productiva es predominantemente manufacturera, actividad que representa el 14.2% de su producción, donde destacan las actividades industriales pesqueras (en Paita), la refinación de petróleo y producción de oleína (Talara), la agroindustria e industria textil de algodón (Piura y Sullana). A esto le siguen los sectores de comercio, agricultura y extracción de petróleo y gas.

Como señalan los autores Durand, Osoreo, Ponce y Ruiz (2018, pp. 160), las ventajas competitivas de la Región Piura en relación al resto del país, son las siguientes:

- Diversidad de productos agrícolas con nivel de exportación.
- Diversidad de productos pesqueros con nivel de exportación.
- Industria petroquímica, centrada en la extracción y refinación de petróleo y gas.
- Ubicación geográfica
- Presencia de puertos, siendo el de Paita el principal.
- Presencia de aeropuertos.

La presencia de todos estos aspectos genera una gran potencialidad para la ZED Paita, pues se encuentra ubicada en una región con gran aptitud productiva para la exportación y cuenta con el segundo puerto de importancia a nivel nacional (después del Callao). Este último punto es de gran importancia, pues estamos ante un puerto con un tráfico anual de casi 200,000 contenedores en 2020, tiene capacidad para albergar hasta cuatro naves en simultánea y un área de influencia que comprende hasta 5 departamentos: Piura, Tumbes, Lambayeque, Amazonas y San Martín (Web TPE, 2021):

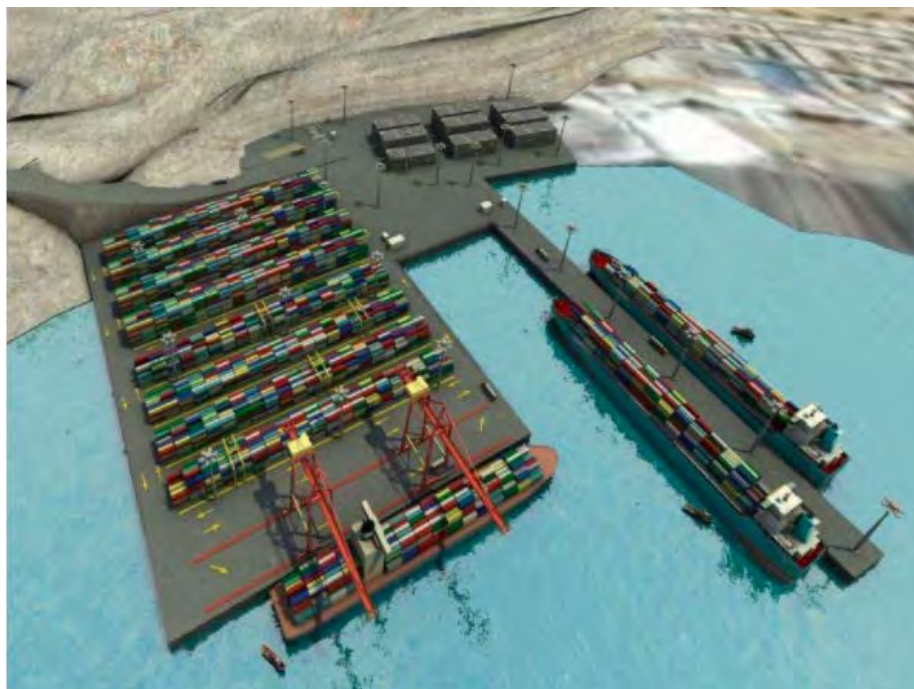


Figura 12. Fuente: Web TPE (2021)

La ZED Paita se encuentra ubicada a 3 km del puerto, 56 km del aeropuerto y a 306 km del Ecuador. Cuenta con un total de 940 hectáreas, de las cuales se encuentran aptas para el uso 25 ha. El costo de los lotes asciende a \$ 0.05-0.8/m²⁷. Cuenta con 34 empresas establecidas en sus instalaciones, siendo las principales Stevia One Industria Perú S.A.C., Plásticos Agrícolas y Geomembranas S.A.C., Vitaline S.A.C. y Corporación Peruana del Acero S.A.C.

Los productos que allí se producen son hidrobiológicos, frutas deshidratadas, fórmulas base para bebidas, geomembranas plásticas, placas de polietileno, piezas para el mercado aeronáutico, entre otros. Los principales mercados a los cuales son enviados son China, Korea, USA, Rusia, Nueva Zelanda, Ecuador, Costa Rica, Nigeria, Sudáfrica, México, Colombia, Panamá y Europa. Los productos que se importan son equipamiento de refrigeración, motocicletas desensambladas, productos químicos para fabricación de plástico, empaques para la exportación de fruta, entre otros.

⁷ Se debe tener en cuenta que la principal modalidad para el otorgamiento de lotes en la ZED Paita es la cesión en uso.

En cuanto a los beneficios tributarios y aduaneros se puede indicar que las empresas que se encuentran la ZED gozan de un amplio número de exoneraciones que deberían hacer atractiva la inversión:

Tabla 11

Concepto	Régimen General	Empresas Exportadoras⁸	ZED Paita
Aranceles	0, 4, 6 y 11%. Sobretasa 5% (productos alimenticios)	Derechos suspendidos (Regímenes de perfeccionamiento temporal)	Exonerado
IGV	16%	No afecto	Exonerado
ISC	Entre 0% y 118% bienes gravados	Afecta la compra de insumos gravados	Exonerado
Impuesto Promoción Municipal	2%	No afecto	Exonerado
Arbitrios	Según escala	Según escala	Exonerado
Essalud	9%	9%	9%
Impuesto Temporal a los Activos Netos	0.50%	0.50%	Exonerado
SENATI	0.75% de las remuneraciones	0.75% de las remuneraciones	Exonerado
Imp. a la Renta	29.5% utilidades	29.5% utilidades	Exonerado

Fuente: ZED Paita

Estamos frente a claras ventajas competitivas respecto al resto de actores del mercado, inclusive los exportadores, que gozan de ciertos beneficios por las actividades que desarrollan. Asimismo, las actividades que se pueden realizar son realmente diversas, siendo las principales las

⁸ Se trata de Empresas Exportadoras ubicadas dentro del territorio aduanero, es decir, fuera de la zona franca.

industriales, maquila, logística, reparación o reacondicionamiento, telecomunicaciones, tecnología de la información, investigación y desarrollo científico y tecnológico; las cuales además pueden ser ampliadas por Decreto Supremo (Plfucker, 2018).

Si bien la ZED Paita tiene gran potencial, también afronta grandes retos. El primero de ellos es el poco desarrollo de su área aprovechable. De más de 900 hectáreas, solo se encuentran habilitadas con servicios básicos 25. Esto tiene un correlato en su eficiencia para captar inversores, pues el desarrollo de su área aprovechable es directamente proporcional al número de inversores interesados. Entre menos área aprovechable, menos empresas se instalan y por consiguiente, hay menos inversión y trabajo en la zona franca.

El segundo reto es que la infraestructura habilitada es insuficiente para captar inversiones de gran envergadura. La principal es la falta de capacidad energética de toda la zona industrial de Paita. A ello, se le debe sumar la falta de una carretera asfaltada desde la ZED Paita hasta la carretera Panamericana, donde se encuentra ubicada la ZED. Actualmente, los usuarios pugnan por conseguir ampliaciones de potencia y energía. De las encuestas realizadas a directivos de la empresa colombiana Plásticos Agrícolas y Geomembranas S.A.C., se pudo constatar que el gran impedimento que tienen para poder crecer es la falta de capacidad energética, y la imposibilidad de Enosa (distribuidora estatal) y la Junta de Administración de la ZED para solucionar el problema.

La tercera dificultad consiste en que los procedimientos internos de la ZED Paita (así como los del resto de zonas francas a nivel nacional) no son simplificados. Como se describió en el Capítulo I, las zonas francas deben representar verdaderas zonas diferenciadas desde el ámbito regulatorio. Si bien hay exoneraciones tributarias casi totales, la regulación sectorial se mantiene vigente dentro de la zona franca.

Por ejemplo, para el procedimiento N° 10 del TUPA vigente la ZED Paita, referido a la “Autorización de Funcionamiento” necesaria para operar dentro de la zona franca, se requiere como requisito N° 5, el “certificado o constancia de aprobación del estudio de impacto ambiental aprobado por la entidad correspondiente” y como requisito N° 6 el “informe de inspección en seguridad emitido por una Sociedad Auditora autorizada por la Contraloría General de la República”. Se trata de requisitos sectoriales que retrasan la inversión y generan malestar en el

empresario, pues mientras no se obtengan, no se puede operar pero sí se genera el deber de pagar por las cesiones en uso.

Es evidente que los procedimientos para el funcionamiento dentro de la ZED Paita, así como la del resto de zonas francas a nivel nacional, no está pensado en el inversor ni tampoco en el modelo de gestión que deben tener las ZEE. Dicho modelo debe priorizar el establecimiento de procedimientos simplificados y áreas libres de regulación dispersa. Para ello, se utiliza la creación de ventanillas únicas que deben ser capaces de llevar a cabo todo el procedimiento de cumplimiento regulatorio para que un usuario opere sin problemas dentro de la ZED. Sobre este punto Del Castillo señala lo siguiente (2017, pp. 58):

“En muchos programas de ZEE alrededor del mundo, una autoridad regulatoria única y dedicada que lleva a cabo el grueso de las funciones gubernamentales a través de ventanillas únicas, constituye el principal valor agregado en términos de servicios que ofrece el régimen de las ZEE”.

Esto, contrastado con los requisitos antes expuestos nos evidencia que los procedimientos internos de las ZEE no están pensados para dinamizar inversiones. Por tanto, una recomendación preliminar consiste en la creación de ventanillas únicas en las que se concentren todas las autoridades gubernamentales necesarias para la puesta en operación de las actividades productivas en torno a las zonas francas. Estamos de acuerdo con Del Castillo cuando sugiere que los permisos, licencias y autorizaciones en general deberían consolidarse con los requisitos impuestos por las diversas entidades públicas, concentrando todo en una sola plataforma o ventanilla (2017, pp. 59).

Este último aspecto debería además estar en agenda del Poder Ejecutivo a razón del análisis de calidad regulatoria regulado por el Decreto Legislativo 1310, que obliga a adecuar los procedimientos administrativos con el objetivo de eliminar aquellos requisitos o procedimientos que resulten innecesarios o desproporcionados. En este caso, estamos frente a un claro ejemplo de falta de necesidad y proporcionalidad en la exigencia de requisitos generales cuando nos encontramos en una zona especial, que debería estar libre de regulaciones sectoriales o concentrarlas en un solo interlocutor, con la finalidad de fomentar y facilitar las inversiones.

Por lo tanto, cuando hablamos de la ZED Paita, hablamos de una zona franca situada en una región mega diversa, con producción de materias primas que incentivan la industrialización; pero

que al mismo tiempo enfrenta un enorme problema de infraestructura, sobre todo eléctrica, y también uno organizativo-legal para incentivar las inversiones en dicha zona franca, a través de la simplificación administrativa-regulatoria.

b. Análisis del caso

El objetivo del presente apartado es determinar -en base a la metodología de análisis del caso de la ZED Paita- las principales deficiencias y virtudes del sistema de zonas francas en el Perú, y si estas son o no una política pública bien implementada.

La metodología propuesta “es una herramienta valiosa de investigación y su mayor fortaleza radica en que a través de la misma se mida y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado” (Martínez, 2006, p. 167). Se busca con ella, que a partir de la recopilación de datos y experiencias en torno al caso elegido (ZED Paita), se puedan verificar las hipótesis propuestas para explicar el “fracaso” de las zonas francas a nivel nacional; las cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Dicho fracaso no se debe a la falta de incentivos tributarios o aduaneros.
2. Sí se debe, a la coexistencia de regímenes legales confusos en torno a ellas.
3. La normativa que busca impactar en la eficiencia de estas zonas no se cumple⁹.
4. Falta de políticas públicas complementarias que vuelvan atractivas las zonas francas: falta de infraestructura industrial de calidad.

En el presente caso, los datos e información recogida provienen de las siguientes fuentes, a las cuales el autor tuvo acceso como parte de su práctica profesional durante los años 2020-2021: i) documentos relacionados al proceso de subasta pública para la adjudicación de los lotes dentro de la zona franca, ii) recolección de diversos testimonios y entrevistas con las autoridades de la ZED Paita y diversos usuarios relacionadas a la tramitación de permisos dentro de la ZED, iii) realización de procedimientos administrativos para la obtención de títulos habilitantes necesarios para la operación de uno de los usuarios, iv) asesoría jurídica relacionada a las condiciones de servicio eléctrico para otro de los usuarios, en atención a la falta de capacidad energética en la zona franca.

⁹ Como por ejemplo la falta de procedimiento para seleccionar operadores privados que operen las zonas francas.

Al tener el contacto antes indicado con la operación de las zonas francas, es que nace mi interés por mostrar el caso y realizar un diagnóstico sobre qué nos falta para potenciarlas. La afinidad por el caso materia de estudio radica en mi conocimiento sobre las potencialidades de este tipo de áreas geográficas como motor industrial y laboral, así como en mi cariño por Piura al ser mi ciudad natal.

Como se ha descrito en el acápite anterior, la ZED Paita se encuentra ubicada en la zona industrial de la provincia de Paita. Alrededor suyo hay una serie de empresas que realizan sus actividades bajo el régimen regulatorio general: ¿por qué la ZED Paita solo ha proyectado su desarrollo en 25/940 hectáreas?, ¿por qué tan pocas empresas tienen la voluntad de ingresar al régimen especial de 0 tributos y aranceles? Son preguntas que buscan ser respondidas a través del presente análisis.

En la actualidad, para poder ingresar a la ZED Paita los postores deben participar en una licitación pública organizada por la entidad. El caso propuesto para el análisis nació en torno a la “Subasta Pública N° 001-2020-ZED PAITA”, programada para marzo pero ocurrida en agosto de 2020 por temas de pandemia. Es importante resaltar que si bien se trata de una subasta pública, esta no tiene alcance ni promoción a nivel nacional (menos internacional), sino que las empresas que participan en ella toman conocimiento a partir de conocidos que tienen algún grado de relación con la entidad.

De las diversas conversaciones mantenidas con el Gerente General y el Gerente de Operaciones de la ZED, se tuvo conocimiento que cada vez más la institución busca promocionar su existencia y beneficios para atraer inversores. Se tiene como objetivo tener cuatro subastas durante el año 2021, siendo que durante el mes de julio de 2021 está en proceso la segunda de ellas. Asimismo, los miembros de la gerencia de la entidad antes indicados, señalan que cada vez más se busca hacer promoción de la zona franca a través de medios de comunicación especializados en el sector empresarial. Si bien no hay una estrategia de marketing definida, a partir de este año la ZED ha publicado en el diario Gestión (periódico especializado en el sector empresarial) información sobre la zona franca, beneficios y la planificación de las subastas antes indicadas.

A nivel legal, la Gerencia General tiene el mandato de publicar en el Diario El Peruano y otro diario de alcance nacional la promoción de las licitaciones, sin embargo, a partir de 2021 se ha

buscado ir un poco más allá y realizar diversas publicaciones en ámbitos empresariales. Por ejemplo, el Gerente General de la ZED comenta que cada vez más se están acercando a la Sociedad Nacional de Industrias, a través de conversatorios y charlas sobre las zonas francas. El gran problema, menciona, es la falta de infraestructura capaz de hacer atractiva la ZED. “¿Cómo le vamos a pedir a un empresario que desmonte su fábrica si aquí no podemos ofrecerle la capacidad energética para que sus máquinas operen? Eso no va a pasar en la vida”, menciona la autoridad.

Se muestra una clara intención por sacar a flote la institución, aún más teniendo en cuenta que los recursos con los que cuenta provienen del auto financiamiento; sin embargo hay limitaciones sobre todo en infraestructura, que impiden el pleno desarrollo de la ZED Paíta. Por ello, en el último tiempo, se han sumado varias empresas para desarrollar la actividad de almacén, toda vez que no es una actividad productiva que requiera gran provisión de servicios públicos (energía, agua o alcantarillado).

Regresando a la Subasta N° 001-2020-ZED PAITA, se debe señalar que estuvo a cargo de una Comisión Ejecutiva para tal fin, en la cual se subastaron veintiún (21) lotes, pero solo se presentaron cuatro (4) postores, siendo que dos de ellos buscaban adjudicarse un lote en particular, hubo solo tres (3) ganadores. Como se puede ver, un número bastante bajo teniendo en cuenta la capacidad para poder albergar más inversión. En la siguiente imagen se muestran los lotes existentes y los disponibles dentro del área habilitada de la ZED. Como se ha indicado, su extensión es de 940 ha, pero solo hay habilitadas 25 ha, las cuales se encuentran dentro del complejo cercado de la zona franca:

ANEXO N° 06: A
PLANO DE LOTES A SUBASTAR – 2020 (ZONA HABILITADA)

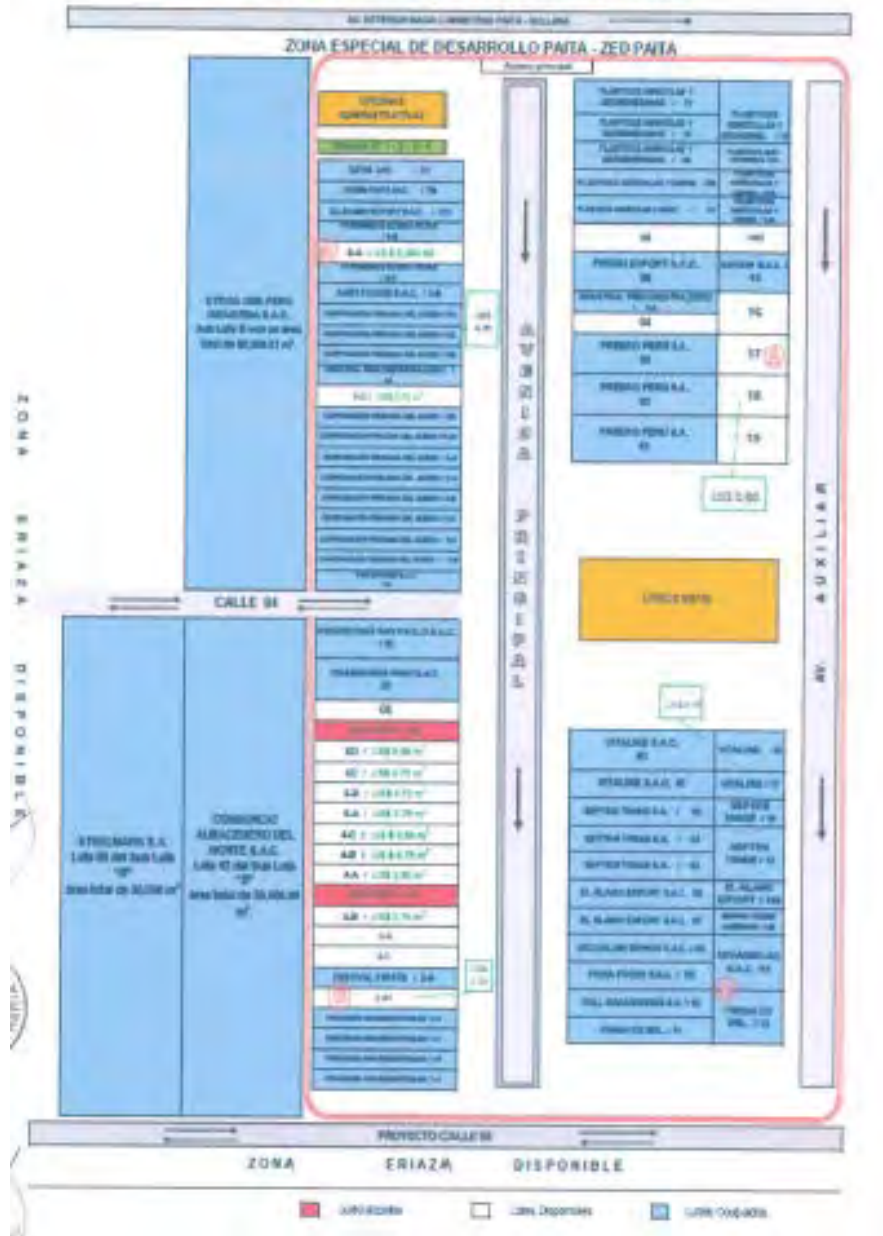


Figura 13. Fuente: Bases de la Licitación N° 001-2020

Las principales particularidades que se presentaron en torno a la subasta estuvieron, primero, en el nivel de promoción de la misma. La empresa que patrocinó en dicho proceso tuvo conocimiento debido a que otra empresa del grupo ya operaba en la zona franca. Como indiqué, solo hubo cuatro postores para veintidós lotes.

Segundo, algo que llama la atención es que el valor de los lotes no es tan elevado. El lote finalmente adjudicado a mi cliente fue el 6-A, ubicado en la manzana D, tiene un área total de 1,600 m² en los cuales ya se encontraba un galpón industrial construido (de una empresa que ya no operaba en la zona franca), y su precio es de US\$ 2,500 (dos mil quinientos dólares) mensuales. Teniendo en cuenta el valor de los terrenos por la zona (zona industrial de Paita), se encuentra dentro del promedio e incluso se puede afirmar que es barato, pues por US\$ 2,500 mensuales por la cesión en uso del terreno, el adjudicatario goza de todos los beneficios tributarios de las zonas francas, es decir, aranceles e impuestos cero, sin contar con la construcción del galpón con la que ya contaba el inmueble.

Una tercera particularidad que termina siendo una barrera de entrada radica en la tramitología necesaria para participar en la licitación. Según el procedimiento 3 del TUPA de la entidad, para participar en la licitación se debe obtener una “Calificación Previa para intervenir en Proceso de Subasta Pública”. Dicho procedimiento requiere presentar una solicitud al Gerente General, presentar una serie de formularios según el tipo de actividad que quiera desarrollar, entre otros requisitos formales como el testimonio de la escritura de constitución del eventual postor, declaración jurada indicando no tener adeudo con la ZED y el pago del derecho de trámite que asciende a S/. 180.00 (ciento ochenta soles).

Si bien el derecho del trámite previo para participar en la subasta es bajo (S/. 180), para participar en la misma, se requiere un depósito en garantía ascendente a cuatro meses del derecho de cesión en uso, es decir, US\$ 7,500 (diez mil dólares, resultantes de 3 meses por US\$ 2,500) que deben ir de manera previa a las cuentas de la institución para participar en la subasta. Como se puede observar esto puede generar un claro desincentivo para los eventuales participantes, pues si bien se trata de una garantía, el hecho de desembolsar esta cantidad de dinero puede significar un desincentivo para los postores, ya que no te asegura la eventual adjudicación del lote, y en caso esto no ocurra, la devolución de dicha garantía está sujeta a un trámite frente a la entidad. Esto ocurrió, por ejemplo, en la Subasta N° 001-2020 con uno de los cuatro postores que finalmente no se adjudicó el terreno.

Cabe indicar también que la subasta llevada a cabo se realizó con total normalidad y dentro de los parámetros legales respectivos. Se dio en presencia de notario público y la institución siempre estuvo presta a responder cualquier interrogante de los postores. Para la entidad, la realización de

las subastas y la eventual adjudicación de los lotes es muy importante, pues no recibe financiamiento público, sino que autogenera sus ingresos. Esto, puede aunar en la segunda dificultad antes indicada, de tramitología, pues el hecho de que la entidad se autogenera sus recursos, puede generar un incentivo perverso para generar cada vez más trámites y exigir más permisos, pues es a través de ellos que la ZED se financia.

Este tema fue contrastado con el Gerente General de la entidad, quien respondió a la pregunta sobre la existencia de incentivos perversos, que “más bien sería perverso o nocivo para nosotros mismos exigir trámites que no se necesiten”, pues indicaba que la voluntad de la entidad es dinamizar la entrada de nuevas empresas. Por otro lado, la Gerenta de una de las principales empresas ubicadas en la zona franca (Plásticos y Geomembranas S.A.C.) indicó que si bien entrar a la ZED no fue difícil para ellos, “se pone más complicado cuando ya estás adentro. Cuando empiezas a trabajar se viene el problema, ahora han implementado un esquema de infracciones para imponer a los usuarios”. Como se ve, hay una línea delgada y es posible caer en este tipo de incentivos perversos cuando la única forma de obtener recursos para la entidad es a través la exigencia de trámites o imposición de sanciones.

Una tercera dificultad presentada en torno a la subasta fue de accesibilidad, pues la misma se desarrolló en las instalaciones de la zona franca en el mes de agosto de 2020, es decir, en plena pandemia sanitaria. Somos de la opinión que para mejorar el procedimiento y lograr que más empresas participen, se debería eliminar todo obstáculo en la participación de la subasta. Consideramos que la misma debería llevarse sin la necesidad de obtener certificaciones previas y sin depósitos en garantía tan elevados. Así también deberían aplicarse mecanismos de marketing más agresivos para captar más postores y flexibilizar la participación, utilizando incluso medios electrónicos para llevarla a cabo. Esto último incluso cobra mayor relevancia en el contexto actual de crisis sanitaria. El hecho de que los participantes tengan que ir hasta Paita para participar, puede generar un desincentivo para las empresas, que en su mayoría radican en Lima.

La subasta culmina con el acta de adjudicación certificada por notario público, en donde consta la relación de postores y los respectivos lotes adjudicados:

Se constató que el postor alcanzó un cheque de gerencia del banco INTERBANK, por el importe de US \$ 7,500.00 (Siete mil quinientos y 00/100 Dólares Americanos) como garantía, conforme a lo requerido por las bases administrativas, lo que fue verificado por el señor Notario Abgdo. Carlos Enrique Lau Chufón. Igualmente procedió a la presentación de las declaraciones juradas, según modelo requerido, con lo cual cumple con los requisitos establecidos.

Luego de la calificación correspondiente, por ser única postor del lote al que postula, obtiene el puntaje de 75 por la propuesta para la cesión en uso y 25 puntos por la propuesta de inversión comprometida, lo que hace un total de 100 puntos.

Dicha calificación fue aprobada por unanimidad por la Comisión Ejecutiva y se le otorga la Buena Pro al postor [REDACTED], para la cesión en uso en el lote construido N° 6A, ubicado en la manzana "D", con un área de 1,600 metros cuadrados, para desarrollar la actividad de almacenamiento de mercancías con goce de beneficios tributarios y aduaneros.

Figura 14. Fuente: Acta de la Subasta N° 001 (2020)

El paso siguiente luego de adjudicados los lotes consiste en la suscripción del contrato de cesión en uso con cada postor por su lote respectivo, donde constan además los demás términos contractuales de la cesión en uso del inmueble, el cual consta además como anexo de las bases de la subasta:



Figura 15. Fuente: Bases de la Subasta N° 001-2020

Una vez firmados los contratos, cada postor puede tomar posesión del inmueble. Dependiendo de las modificaciones o construcción que cada uno requiera, así como de la actividad que va a realizar, los postores deben realizar el procedimiento de “Autorización de Instalación de Planta

para desarrollar las actividades del contrato de cesión en uso”, que se encuentra en el TUPA de la entidad. Como se puede observar, hay un doble requerimiento. Por un lado, el postor se adjudica un lote, realiza el depósito en garantía respectivo y se compromete a realizar una inversión mínima en el inmueble, tal como se muestra en la Figura 15; sin embargo, esto no es suficiente para iniciar con las obras de construcción o adecuación, sino que se requiere de la autorización adicional antes indicada, la cual además implica el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Solicitud dirigida al Gerente General.
2. Memoria descriptiva, detallará la distribución de las áreas de producción, almacenamiento, administración y otros. Deberá ser firmada por Arquitecto o Ingeniero Civil Colegiado habilitado.
3. Para la actividad de Almacenamiento se requiere un área total mínima de 500 m², de los cuales no menos de 100 m² deberán estar destinados para reconocimiento físico de mercancías y la instalación del sistema de comunicación y equipos de cómputo que permitan su conexión con la Administración de CETICOS PAITA.
4. Especificaciones Técnicas: Descripción de los materiales a utilizar en la construcción.
5. Presupuesto de obra
6. Precios unitarios
7. Cronograma de ejecución.
8. Planos de arquitectura, cimentaciones, estructuras, instalaciones eléctricas y sanitarias.
9. Constancia del Estudio de Impacto Ambiental.
10. Pagar Derecho de Trámite (S/. 279.80).

Nuestra opinión es que este doble trámite genera una traba para el inversionista, que ya se ha adjudicado el lote y ha empezado a pagar desde la realización de la subasta, que es cuando debe pagar un mes adelantado (US\$ 2,500). Eso quiere decir que hay un tiempo entre que se inicia el pago por el derecho de cesión en uso del inmueble y la obtención de los permisos necesarios para poder empezar a construir la planta que se requiera. Ello, tomando en cuenta además que algunos de los requisitos requeridos son complejos, como por ejemplo, el de “constancia de estudio de impacto ambiental”, el cual fue el más difícil de obtener en nuestro caso.

La dificultad radicaba en que la empresa adjudicataria iba a realizar la actividad de almacén industrial. No iba a realizar actividad de manufactura, sino simplemente de almacenaje. Ello

implicaba que, por lógica, no requiera ningún tipo de estudio de impacto ambiental, pues no realizaría actividades de transformación de productos. Sin embargo, para iniciar con la remodelación del inmueble se necesitaba, como se ha indicado, una constancia ambiental. Lo que se tuvo que hacer para cumplir con el requisito fue solicitar al Ministerio de la Producción (PRODUCE) un procedimiento en sentido negativo sobre el requisito que se nos estaba exigiendo. Dicho procedimiento fue a través de una solicitud sustentada, fuera de TUPA, pues se trataba de una exigencia *sui generis* para PRODUCE. A todo ello, como se imaginará el lector, hay que adicionarle el tiempo que implicó el pronunciamiento de la entidad:

4.4. Por consiguiente, se colige que no corresponde a este Sector evaluar ambientalmente una solicitud de *Clasificación o reclasificación de proyectos de inversión de la industria manufacturera o comercio interno para el Proyecto de Inversión correspondiente a un "Almacén de productos de limpieza y cosméticos"*, de titularidad de la empresa *PAITA S.A.S.*, por no encontrarse el mismo dentro de los supuestos taxativos previstos en el Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión Sujetos al SEIA, actualizado por la Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM y modificado mediante Resolución Ministerial N° 159-2017-MINAM y Resolución Ministerial N° 129-2020-MINAM.

Figura 16. Fuente: “Informe N° 0072-2020-PRODUCE/DEAM”

PRODUCE se pronunció más de un mes después de adjudicado el lote (24 de setiembre de 2020), tiempo que transcurrió sin que la empresa pueda remodelar la planta y, por consiguiente, se genere un atraso en inversión, así como pérdidas por la generación de sobre costos en la gestión realizada.

Luego de realizados los trabajos de remodelación del inmueble, o instalación de planta, los inversionistas deben solicitar un procedimiento adicional ante la entidad, que es similar a una licencia de funcionamiento, se denomina “Autorización de funcionamiento para desarrollar las actividades del contrato de Cesión en Uso” y se encuentra regulado en el TUPA de la ZED Paita. Es decir, el inversionista debe realizar un tercer trámite adicional para poder funcionar dentro de la zona franca. Este trámite, además, tiene requisitos bastante complejos:

1. Solicitud dirigida al Gerente General.
2. Para desarrollar la actividad de Almacenamiento constituir garantía en favor de CETICOS PAITA, en efectivo, o carta fianza, expedida por una entidad bancaria o financiera autorizada por la Superintendencia de Bancos y Seguros por la suma de 15 UIT, solidaria, irrevocable, incondicional y de realización inmediata, extendida a favor de CETICOS

PAITA, por un plazo de vigencia no menor de doce (12) meses. La misma que será renovable anualmente.

3. Relación del personal administrativo, técnico y de apoyo dependiente del usuario, detallando cargo u ocupación, así como relación de maquinaria, equipos y herramientas para la explotación del negocio.
4. Declaración jurada tener instalado el servicio de cómputo, y equipo de Seguridad.
5. Certificado o constancia de aprobación del estudio de impacto ambiental aprobado por la entidad correspondiente, según la naturaleza y características de la actividad a desarrollar.
6. Informe de Inspección emitido por una Sociedad Auditora autorizada por la Contraloría General de la República, considerando operativa la empresa.
7. Suscripción del Contrato de Usuario.
8. Documento de identidad, en caso de personas naturales.
9. Copia simple del poder del representante legal debidamente inscrito.
10. Garantía de fiel cumplimiento: Carta Fianza Bancaria por un monto equivalente a 1 mes de Cesión de Uso, con una vigencia de 12 meses, renovable hasta la culminación del contrato. Sólo para la Actividad de Almacenamiento: Presentar una garantía a favor de CETICOS PAITA, por el equivalente a 15 UIT para el primer año y del 4% del valor CIF del saldo promedio mensual de las mercancías extranjeras, correspondientes al ejercicio fiscal anterior, para los años subsiguientes, la garantía renovable anualmente no podrá ser menor a 15 UIT.
11. Pagar Derecho de Trámite (S/. 309.00)

Entre ellos, resaltan la necesidad de aprobación de estudio de impacto ambiental, las garantías ascendentes a 15 UIT y el “informe de inspección emitido por una sociedad auditora autorizada por la Contraloría General de la República”. Como se puede observar, estamos ante un claro ejemplo de abundante tramitología. No discutimos la racionalidad de cumplir con ciertos parámetros de seguridad en el inmueble adjudicado, pero sí la necesidad de presentar requisitos como estudios de impacto ambiental, garantías adicionales a la mera adjudicación de los lotes y la necesidad de informes direccionados a ciertas empresas “autorizadas por la Contraloría General de la República”, cuando estamos en una zona franca, que se supone cuenta con la infraestructura necesaria y parámetros habilitados tanto social como ambientalmente para funcionar como una zona industrial moderna.

Los antes expuestos no son todos los trámites existentes y necesarios para desarrollar actividades dentro de la ZED. Según el TUPA de la entidad, hay hasta cuarenta y seis (46) procedimientos regulados, que van desde acceso a la información, hasta autorizaciones para participar en las subastas, o procedimientos aduaneros para entrada y salida de mercancías (los cuáles sí son necesarios). Aquí los ejemplos más saltantes y sus tasas administrativas¹⁰:

Tabla 12

Procedimiento	Requisito(s) más llamativo(s)	Tasa
Participación en el acto de subasta pública de cesión de uso de lotes	<ul style="list-style-type: none"> - Haber obtenido calificación previa. - Depósito en garantía establecido (4 meses de renta, que para el caso de análisis fue (US\$ 7,500). - Garantía de fiel cumplimiento, equivalente a 2 meses de renta. - Garantía por la inversión comprometida: carta fianza bancaria equivalente al 15% del valor de la inversión. 	S/ 19.9
Autorización para circulación de vehículos de empresas de transporte terrestre dentro de instalaciones de CETICOS, para Operaciones Locales de exportación, importación y traslado de mercancías	<ul style="list-style-type: none"> - Ficha de inscripción del RUC. - Escritura de constitución de la empresa. - Autorización del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. - Inscripción en SUNAT Aduanas. - Pago de la tasa. 	S/. 126.5
<u>Autorización para circulación de vehículos de empresas de transporte terrestre</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Acreditar permiso autorización de transporte internacional. - Escritura pública de la empresa. 	S/. 184.3

¹⁰ Sobre este punto es sugerible para el lector revisar el TUPA de la ZED Paita, el cual se encuentra en el siguiente enlace: <https://www.zedpaita.com.pe/download/datosde laentidadtupa/TUPA-2015-CETICOS-PAITA.pdf>

dentro de instalaciones de CETICOS, para Operaciones de reexpedición, exportación en tránsito e importación	- <u>Autorización del Ministerio de Transporte y Comunicaciones.</u> - Pago de derecho por unidad de transporte.	
Autorización de <u>traspaso interno de mercancías</u> entre usuarios de CETICOS PAITA	- Declaración de traspaso de mercancías. - Copia del comprobante de pago de la operación de compraventa o servicio de la mercancía o declaración jurada acreditando la propiedad de la misma. - Pagar de la tasa.	S/. 8.88
Autorización de traspaso de mercancías a usuarios de otros CETICOS	- Solicitud de traslado de mercancías a CETICOS (1 Original y 4 copias). - Copia de la factura comercial que ampara la importación. - Copia de conocimiento de embarque. - Pagar Derecho de trámite.	S/. 71.4
<u>Modificación o corrección de información</u> contenida en la declaración de ingreso, salida, traslado o traspaso, según corresponda, de mercancías, por errores u omisiones causados por el usuario o terceras personas.	- Formato en donde sustente la información a modificar o corregir de acuerdo con la naturaleza de las mercancías. - Pagar Derecho de trámite.	S/. 6.9
Autorización de <u>ingreso de mercancías</u>	- Solicitud de traslado de mercancías a CETICOS, (<u>Orig. y 4 Copias</u>).	S/. 8.88

provenientes del extranjero ingresadas por la Aduana de Paita	- Copia de la factura comercial, que ampara la importación. - Copia del Conocimiento de Embarque. - <u>Declaración de Ingreso.</u> - Pagar Derecho de trámite	
Autorización de salida de mercancías por reexpedición desde CETICOS PAITA, hacia otros puntos de salida del país. En el caso de despacho sin custodia en <u>horario ordinario.</u>	- Solicitud dirigida al Gerente General. - Declaración de salida. - Copia de la factura comercial, emitida por el vendedor local, de ser el caso. - Copia del Conocimiento de Embarque. - Ticket de autorización de salida por vehículo. - Hoja de Ruta. - DTAI (Declaración de Transito Aduanero Internacional). - Manifiesto de Carga Internacional. - <u>Carta Fianza</u> por el equivalente a los impuestos y derechos aduaneros. - Pagar Derecho de Trámite.	S/. 90.60
Autorización de salida de mercancías por reexpedición desde CETICOS PAITA, hacia otros puntos de salida del país. En el caso de despacho sin custodia en <u>horario extraordinario.</u>	- Solicitud dirigida al Gerente General. - Declaración de salida. - Copia de la factura comercial, emitida por el vendedor local, de ser el caso. - Copia del Conocimiento de Embarque. - Ticket de autorización de salida por vehículo. - Hoja de Ruta. - DTAI (Declaración de Transito Aduanero Internacional). - Manifiesto de Carga Internacional.	S/. 136.16

	- <u>Carta Fianza</u> por el equivalente a los impuestos y derechos aduaneros.	
	- Pagar Derecho de Trámite.	
Autorización de apertura del Libro de Almacén.	- Solicitud dirigida al Gerente General. - <u>Adjuntar el Libro de Almacén según modelo aprobado.</u> - Pagar Derecho de trámite.	S/. 29.60
Autorización de salida de mercancías bajo la operación de reexpedición desde CETICOS PAITA hasta el cruce fronterizo con Ecuador en la ciudad Zarumilla Tumbes o Puente Internacional Suyo Piura. En el caso de despacho sin custodia en horario ordinario/ extraordinario	- Solicitud dirigida al Gerente General. - Declaración de salida. - Copia de la factura comercial, emitida por el vendedor. - Copia del Conocimiento de Embarque. - Ticket de autorización de salida, por unidad de transporte. - Hoja de ruta. - DTAI (Declaración de Transito Aduanero Internacional). - Manifiesto de Carga Internacional. - <u>Carta Fianza por el equivalente a los impuestos y derechos aduaneros.</u> - Pagar Derecho de trámite.	S/. 85.90 (horario ordinario) S/. 134.30 (horario extraordinario)

En la tabla anterior se ha intentado resaltar los procedimientos y requisitos que más llaman la atención si pensamos en términos de simplificación administrativa. Por un lado, no basta con que sean casi medio centenar de procedimientos, sino que además muchos de ellos exigen requisitos desproporcionados, como lo son la emisión de cartas fianza equivalentes a una determinada cantidad.

Estamos frente a un caso en el que se podría avanzar mucho en cuanto a simplificación administrativa se trata. Es fácil percibir que dentro de la zona franca existe un procedimiento/trámite para cada paso que dan los agentes económicos dentro del lugar. Llama la

atención que uno de los procedimientos sea el de “modificación o corrección de información contenida en la declaración de ingreso, salida, traslado o traspaso, según corresponda, de mercancías” y tiene un valor de S/. 6.9 (seis soles con 90/100). Como ese procedimiento, hay varios. La mayoría referido a transporte, ingreso o salida de mercancías requiere un procedimiento (y un costo), el cual va a depender si es “en horario ordinario” u “horario extraordinario”.

La crítica que se hace no implica de que no deba existir un control de las actividades dentro de la ZED Paita. Todo lo contrario, creemos que debe haber un control aduanero riguroso pero simplificado al mismo tiempo, para que se asegure un correcto tráfico de las mercancías. Sin embargo, esto no implica que deba existir un procedimiento administrativo para todo. Incluso, se podría cobrar tasas pero sin que esto implique la realización de un trámite adicional. Claro está que para casos en que haya que supervisar entradas y salidas de mercancías con beneficios arancelarios, sí se hace necesaria la presencia de la autoridad.

Aquí se evidencia una oportunidad de mejora, la cual se concretará de una mejor manera cuando se permita la incursión de operadores privados para la conducción de las zonas francas. Es lógico prever que la fuente de ingresos de estos operadores (privados) no estará en el establecimiento de trámites, sino más bien en la provisión de servicios que eliminen dichos trámites y faciliten la producción y el comercio. Esto último es de suma relevancia, pues con operadores privados se podría acortar la brecha de infraestructura actual. El problema de suministro eléctrico podría ser resuelto con el tendido de red o incluso comercialización o generación eléctrica por parte de los propios operadores. Lo mismo es aplicable a todos los servicios, como los de agua, saneamiento, manejo de residuos y conectividad.

Hoy la única fuente de financiamiento de las Gerencias Generales de las zonas francas consiste en la autogeneración de recursos. Al no tener presupuesto, dicha autogeneración depende de los procedimientos administrativos que se creen para realizar casi cualquier actividad, y no de la provisión de infraestructura básica para el desarrollo de las industrias establecidas en las ZED. A ello, se le debe sumar la inexistencia de políticas públicas complementarias que busquen disminuir la brecha de infraestructura existente.

En el presente capítulo hemos realizado una aproximación teórica y práctica sobre las principales virtudes y deficiencias del sistema de zonas francas en el Perú, a partir del análisis del caso de la ZED Paita. A la pregunta central de la Investigación sobre si ¿las zonas francas son una

realidad o una política pública incompleta?, cabe responder que las ZED son aún un proyecto. Actualmente no hay un objetivo estatal que priorice su desarrollo y complemente su funcionamiento a través de inversión en infraestructura que haga atractivas estas áreas geográficas.

Una vez aplicada la presente metodología, corresponde realizar un balance sobre la comprobación o no de las hipótesis planteadas:

1. La primera consiste en afirmar que el problema no está en los beneficios tributario-arancelarios con que gozan las ZED. De hecho, a partir del análisis del caso, se puede concluir que a pesar de la falta de promoción de las zonas francas, hay empresas interesadas en instalarse allí por el mero hecho de los beneficios a los cuales accedería. Sobre todo, si el interesado busca realizar actividades de comercio exterior, ya sea a través de importación o exportación.
2. La confirmación de la segunda hipótesis ha sido realizada en el análisis teórico de los diversos regímenes existentes que regulan las zonas francas en nuestro país. Existen hasta once (11) normas sobre la materia. Ello, sumado a los diversos niveles de gobierno que rigen sobre las mismas. Parten de MINCETUR y pasan por representantes de otros ministerios, gobiernos regionales, locales y sociedad civil. Esta confusión también se ha evidenciado durante las conversaciones mantenidas con los diversos usuarios. Los inversores/usuarios han elegido hacer a un lado el tema jerárquico administrativo (deficiente y confuso) y solo se focalizan en realizar su actividad económica. Su interés está “en que los dejen trabajar”.
3. Las normas que buscan hacer eficientes las ZED no se cumplen. Hay abundante tramitología y no se aplican normas de simplificación administrativa. Como se ha demostrado a lo largo del caso expuesto, hay una serie de “escollos normativos”, que generan barreras de entrada para los usuarios. El hecho de que en muchos de los procedimientos se requieran cartas fianza para asegurar ciertos valores, alienta al incumplimiento normativo y dificulta la dinámica de inversiones. Otro punto resaltante es que a la fecha (más de dos años después), no se ha emitido el reglamento que regule la entrada y funcionamiento de los operadores privados.

4. Hay una carencia total de políticas públicas complementarias que busquen valorizar las zonas francas. Urge acortar la brecha de infraestructura respecto a otras zonas francas a nivel regional. Las conversaciones mantenidas con los funcionarios de la ZED Paita son reveladoras: a pesar de sus mejores esfuerzos, la gran dificultad para atraer inversiones es la falta de provisión energética, saneamiento y vial.

IV. CAPÍTULO III: DISCUSIÓN

En el capítulo anterior se presentó el caso desde un enfoque teórico y uno práctico. Se expuso con claridad que el problema de las zonas francas peruanas no está en sus beneficios tributarios, sino en la normativa confusa que existe en torno y dentro de ellas, el hecho de que la normativa existente no se cumple y, sobre todo, la falta de infraestructura básica necesaria para una zona industrial moderna.

Desde el punto de vista teórico, las zonas francas deben apuntar hacia (UNCTAD, 2019): i) integración global, ii) tener bases correctas para su desarrollo, iii) promover el establecimiento de clústeres, iv) contar con un marco regulador claro, instituciones sólidas y buena gobernanza, y v) contar con sostenibilidad técnica y financiera. Dichos objetivos, desde el punto de vista teórico parecen alcanzables. Existe diversas normas que regulan a las ZEE como de “interés público”, amplían las actividades permitidas e incluso abren la posibilidad de que las administre un operador privado. Todo ello, cerca de los objetivos teóricos establecidos. Sin embargo, en la práctica, parece que nada de esto realmente se cumple. Las carencias a las que se enfrentan las zonas francas en el Perú no se solucionan (aunque resulte paradójico) con la emisión de normas.

Por ello, la finalidad del análisis práctico propuesto ha sido validar la hipótesis sobre que las zonas francas en nuestro país no son aún una realidad, ni un ejemplo de política pública completa. Las razones, propuestas como sub hipótesis para validar la idea central han sido sustentadas en el balance metodológico del capítulo anterior y giran en torno a afirmar que:

1. Los beneficios tributarios y arancelarios son el principal atractivo de las ZEE, pero podrían orientarse mejor.

Para corroborar esta hipótesis se mantuvo diversas conversaciones con los actores, así como se analizó documentos y experiencias de usuarios. Ambos coinciden en que los beneficios fiscales son el principal atributo de las zonas francas en el Perú. Para el Gerente General de la ZED Paita, “los beneficios son nuestro fuerte. El problema radica en que no tenemos recursos para el desarrollo de infraestructura. Por eso, se necesita la entrada de los operadores privados, norma que está vigente desde 2019 pero aún no en funcionamiento”. Para una de las usuarias, “los beneficios no son un valor en sí mismo si no se cuenta con un espacio habilitado para el desarrollo de actividades”.

La experiencia comparada de Estados Unidos, México y Colombia nos muestra que en dichos países los beneficios tributarios son escalonados y progresivos. Esto implica que haya mucha flexibilidad para la entrada del capital y luego conforme este se afianza, exista una retribución a través de impuestos. Incluso, los tributos o contribuciones que hagan los usuarios pueden ir destinados específicamente a acortar la brecha de infraestructura existente.

2. La coexistencia de múltiples regímenes legales en torno a las zonas francas genera confusión entre usuarios y resta seguridad jurídica en torno a ellas.

Respecto a la segunda sub hipótesis, sobre la existencia de normativa dispersa, queda claro para el lector que estamos frente a instituciones que tienen una serie de complejidades normativas. Principalmente son dos. La primera es que hay hasta once (11) normas distintas que regulan el régimen de las zonas francas. La segunda, es que para actuar dentro de las mismas, se requiere cumplir con una serie de trámites y requisitos desproporcionales que han sido enunciados en el capítulo anterior. Esto eleva los costos para cualquier usuario que desee operar en dichas áreas geográficas.

Para el Gerente General de la ZED Paita, debería haber promulgarse un Texto Único Ordenado que simplifique las cosas en torno a las zonas francas a nivel nacional, lo cual abala lo indicado en la presente investigación. Esto sumado a que debería simplificarse la obtención de trámites y requisitos, así como aplicarlos a cada caso específico. Como se mostró en el capítulo anterior, el requisito de un estudio ambiental para el caso de análisis

fue llevado al extremo, pues se trataba de una empresa dedicada al servicio de almacenamiento. Lo que se terminó solicitando fue la declaración de PRODUCE en sentido de que no era necesario tal requisito. Este tipo de tramitología eleva claramente los costos de transacción para los usuarios.

3. Las normas que buscan hacer más eficientes a las zonas francas no se cumplen o no se implementan.

Por un lado, tenemos desde 2019 la posibilidad de contar con operadores privados y no es implementada por MINCETUR. Sobre esto vale la pena detenerse, pues la posibilidad de que los privados asuman la dirección de las zonas francas dinamizaría la inversión en infraestructura que tanta falta hace.

Actualmente, las zonas francas autogeneran sus recursos, con lo cual, se entiende su limitación económica para invertir en la infraestructura necesaria para atraer inversión. Si hubiera un operador privado, este podría invertir de su propio bolsillo lo necesario para por ejemplo, no quedarse sin agua por semanas o tener la capacidad energética suficiente requerida por los usuarios. Lamentablemente, a dos años de la promulgación de la norma, se sabe a través de las conversaciones mantenidas con el Gerente General de ZED, de que MINCETUR recién ha empezado a convocar los especialistas para la elaboración de tal reglamentación.

Adicional a lo anterior, se tiene que hay diversas normas de simplificación administrativa o de eliminación de barreras burocráticas que se podrían aplicar a los procedimientos internos de la entidad ZED Paita y que no se hace. Esto podría ayudar a levantar la exigencia de requisitos como los expuestos en la investigación. El Gerente General de la ZED manifiesta que sí sería posible aplicar las normas antes indicadas, y que la modificación o promulgación de un nuevo TUPA depende del Gobierno Regional de Piura. Con lo cual se puede constatar lo expuesto en el capítulo anterior sobre la falta de liderazgo y organización en torno a las zonas francas. Por un lado, MINCETUR es el ente rector de las zonas francas, pero los TUPA de las entidades dependen de los respectivos Gobiernos Regionales de donde se encuentran ubicadas.

4. Hay una ausencia total de políticas públicas complementarias que busquen acortar las brechas de infraestructura.

La verificación de la cuarta sub hipótesis ha sido constatada a lo largo de la investigación por diversos ejemplos y testimonio de actores. En ella, es claro el Gerente General y los usuarios al indicar que los beneficios no son un valor en sí mismo si no vienen acompañados de capacidad para poder albergar a las empresas interesadas. Esta capacidad se ve limitada por lo precarios que son los servicios públicos en torno a las zonas francas, las cuales casi en su totalidad se caracterizan por no contar con servicios esenciales, como agua, saneamiento, capacidad energética y vial.

Para una de las usuarias, hay un problema de servicios públicos bastante marcado. En la fecha en que se realizaron entrevistas con los actores (junio de 2021) la ZED Paita llevaba casi 10 días sin el servicio de agua potable por deficiencias de la empresa pública de agua y saneamiento, la EPS GRAU. El provisionamiento se estaba dando a través de cisternas. Como advertirá el lector, no es viable una producción industrial sin un servicio tan elemental.

Lo mismo sucede con el provisionamiento de energía, pues en la zona donde se encuentra la zona franca no hay capacidad de la empresa distribuidora Enosa para poder suministrar energía eléctrica a los usuarios y tampoco para ampliar la potencia existente. Una de las empresas consultadas para esta investigación detalló que desde 2018 está solicitando la ampliación de su potencia contratada en 0.5 MW. Hasta la fecha no la consigue. La explicación es que la zona de Paita tiene un déficit de capacidad para poder ampliar las potencias contratadas de los usuarios. Según pronunciamientos de la empresa Enosa, esto duraría hasta 2024, fecha en que se construiría una nueva subestación y reforzamiento de las redes existentes.

Queda claro que para efectos de la presente Investigación, si se busca hacer de nuestras zonas francas ejes de producción y desarrollo, se debe trabajar para solucionar los problemas antes descritos. En atención a ello, pasaremos a explicar nuestras propuestas, agrupadas en función de cada una de las sub hipótesis planteadas:

1. Respeto a una mejor orientación de los beneficios tributarios y arancelarios:

Los beneficios tributarios no aportan valor en sí mismos si no vienen acompañados de políticas complementarias y; si existen, estos deben ser calibrados para no generar efectos más bien perjudiciales en la economía. El principal inconveniente que ha sido explicado respecto a este punto, es que un incentivo fiscal de exoneración del 100% puede resultar anti competitivo para el común de las empresas nacionales que no lo gozan.

Para Del Castillo (2017), este tipo de beneficios “tienden a atraer inversiones con bajo valor añadido y móvil (*Footloose*) (...). Estos tienen menos costos irrecuperables y pueden reubicarse con relativa facilidad en zonas con menores impuestos”. A este hecho se le suma que las actividades económicas permitidas en las ZEE son bastante amplias. Con ello, la posibilidad de atraer industrias con bajo valor añadido y móvil aumenta.

Por otro lado, es importante considerar que las exoneraciones al 100% también implican una recaudación tributaria menor. No guarda relación que el principal obstáculo de la inversión en las zonas francas sea la brecha de infraestructura local y al mismo tiempo existan exoneraciones tributarias del 100%. Cabe indicar que del IGV (18%), el 2% corresponde al Impuesto de Promoción Municipal. Nos preguntamos si es correcto exonerar este tipo de tributos teniendo en cuenta la realidad de la infraestructura de las ZEE.

Queda claro que la esencia de una zona franca consiste en los beneficios tributarios y arancelarios de los que gocen. No obstante, estos no necesariamente deben ser absolutos, sino que más bien deben estar direccionados a corregir justamente las deficiencias originadas por limitaciones presupuestarias.

La experiencia comparada de Estados Unidos, México y Colombia expuesta en el capítulo referido al marco teórico (ver Tabla 4) nos muestra que el éxito de las zonas francas no está en tener un régimen de 100% exoneraciones sino más bien en el manejo de estas áreas como una política pública bien organizada. En el caso peruano, esto pasa por acortar la brecha de infraestructura; con lo cual, proponemos un esquema de tasas bajas, escalonadas y selectivas, que además estén direccionadas a impactar a nivel de la región de cada una de las ZEE.

Las tasas deben ser menores a las que rigen el resto del territorio para generar un incentivo objetivo. Deben ser escalonadas en función de la cantidad de años que llevan las empresas que se benefician con ellas. Se pueden establecer periodos de 5 años para la aplicación de diversas tasas 0-5-10%, por ejemplo. Al mismo tiempo, estas deben ser diferenciadas según el tipo de actividad, impacto directo en puestos de empleo e inversión comprometida. Sobre la actividad, se debería privilegiar la industria moderna, la creación de tecnología, la sostenibilidad; por sobre actividades de poco impacto, como almacenamiento.

Es importante también que se considere la cantidad de puestos de trabajo generados por las empresas para la aplicación de incentivos. Asimismo, debería tenerse en cuenta el destino de los productos que se generan: no otorgar los mismos beneficios para empresas que importan que para aquellas que exportan, siendo esto último el objetivo primigenio de las zonas francas. Somos de la idea que la recaudación debe, además, estar focalizada en el desarrollo del entorno de cada una de ellas.

Debe tenerse presente que los beneficios no son solo tributarios sino que pueden ser de diversa índole. Por ejemplo, a través de costos menores de los terrenos dentro de las zonas francas que fuera. Otros incentivos no fiscales pueden consistir en ofrecer áreas provistas con servicios públicos de calidad y habilitaciones ambientales para el desarrollo de actividades industriales. También debería explorarse la posibilidad del establecimiento de clústeres que tiendan a disminuir diversos costos hundidos propios de las actividades que se realicen.

En ese sentido, nuestra propuesta consiste en lo siguiente:

- i. Que existan beneficios tributarios y arancelarios, pero que no sean exoneraciones del 100%.
- ii. La tasa aplicable deberá ser escalonada y dependería del tipo de actividad, la cantidad de puestos de trabajos generados, el tiempo de duración y la inversión comprometida.
- iii. La recaudación debe orientarse a acortar a brecha de infraestructura y subsanar las deficiencias existentes.
- iv. Los beneficios no solo deben ser tributarios, sino que debería explorarse otro tipo de incentivos que atraigan inversiones, como el costo de los inmuebles y el saneamiento físico-legal en torno a ellos.

2. Respecto a la coexistencia de regímenes legales confusos y superpuestos:

En el Capítulo II se ha desarrollado las implicancias de que coexistan regímenes legales confusos y superpuestos. Estas son básicamente dos: La primera está referida a la confusión que genera en el inversor la coexistencia de hasta once (11) normas distintas que regulan las zonas francas en nuestro país. Frente a ello, la propuesta de la presente Investigación es que se unifique el régimen legal en torno a estas zonas para reducir los costos de ejecución de tantas normas dispersas y evitar la competencia entre regímenes (Del Castillo, 2017, p. 54).

No tiene sentido mantener regímenes dispersos cuando todas las ZEE peruanas tienen los mismos objetivos y características, así como actividades permitidas. Al respecto, Del Castillo (2017, p. 53) señala que “las mejores prácticas internacionales favorecen un régimen unificado de ZEE en lugar de múltiples regímenes concurrentes de zonas. La única excepción ocurre cuando cada zona tiene un propósito claramente distinto a las demás (...)”.

Lo que se busca con la propuesta de unificación normativa es, por un lado, promocionar frente al inversor una gama de posibilidades de ubicación para el desarrollo de sus actividades, pero con funcionamientos idénticos. Es una realidad las empresas que eligen situarse en más de una zona franca. Plásticos Agrícolas y Geomembranas S.A.C. -consultada para el desarrollo de la presente Investigación- tiene operación en la ZED Paita (la principal) y ZOFRATACNA. La razón es el beneficio que implica estar situada en la frontera norte, toda vez que es de capitales colombianos; pero al mismo tiempo tener una operación cerca a las rutas de comercio con el sur, concretamente con Chile. Para dicha empresa, hoy se trata de instituciones similares en cuanto a sus problemas, pero con manejos completamente aislados.

La diversidad de ubicaciones de las ZEE en el Perú es una oportunidad que aún no se explota. Hasta este punto debe haber quedado claro para el lector que la ZED Paita tiene una muy buena ubicación, pero lo mismo sucede con ZOFRATACNA (a escasos km de la frontera con Chile), pero también con Ilo (Moquegua), Matarani (Arequipa), Loreto, Tumbes y Puno; sobre las cuales debe tenerse en cuenta su ubicación en provincias con gran cantidad de

actividades extractivas de materias primas. Estas, deberían estar orientadas hacia el fomento de industria local, la cual podría desarrollarse en las zonas francas con total tranquilidad.

La segunda implicancia desarrollada sobre mantener regímenes legales tan dispersos, es que no hay gobernanza ni organizaciones jerárquicas institucionalizadas en torno a las zonas francas. Esta implicancia resta quizá más competitividad a nuestras ZEE que la anterior. Actualmente los actores son (ver Tabla 9): Gobierno Regional, Municipalidad Provincial, MINCETUR, Cámara de Comercio donde se ubica la zona franca, SUNAT, usuarios, MEF y PRODUCE. En cuanto al régimen de entidades administrativas que dirigen las ZEE, tenemos como principales actores al MINCETUR, Juntas de Administración y Gerencias Generales (ver Tabla 10).

Frente a esta dispersión, nuestra propuesta es que exista una sola entidad que se encargue de regular las actividades y funcionamiento de las ZEE. Esto bajo la lógica de centralizar recursos para una mejor y más eficiente fiscalización y control de que todo marche hacia los objetivos planteados.

Adicionalmente, la centralización de la función regulatoria en una sola entidad con autonomía e independencia, disminuirá los costos de transacción producto de la tramitología innecesaria a la cual se enfrentan los usuarios de las ZEE. Como se ha mostrado en el Capítulo II (ver Tabla 12), hay diversos requisitos y procedimientos que constituyen verdaderas barreras de entrada para la inversión. Un claro ejemplo es el análisis del caso propuesto, en el cual a pesar de que la actividad que se iba a desarrollar (almacenamiento) no tenía implicancias ambientales, la autoridad de la ZED Paita solicitó que se presente una comunicación en sentido negativo (de no necesidad) por parte de PRODUCE sobre la certificación ambiental que se exigía. Ello trajo como correlato el atraso de al menos un (1) mes para empezar con las obras de refacción del lugar. Este tipo de ejemplos no puede suceder en áreas geográficas que buscan dinamizar las actividades productivas.

Por ello, nuestra propuesta no solo implica que exista un solo regulador sino que además sea una sola entidad con competencias para otorgar cualquier tipo de título habilitante que se necesite para la operación de los usuarios de las ZEE. Esta entidad, debe albergar una ventanilla única de facilitación de inversiones para que los inversores no requieran incurrir en

tramitología dispersa e impredecible que solo retrasa sus inversiones. Proponemos que sea frente a una única entidad que las empresas soliciten y accedan a cualquier tipo de permiso necesario para el desarrollo de sus actividades.

Dicha entidad debe además ser separada del operador o gerencia de la ZEE, ya que al unificarlos se pueden generar incentivos negativos para que abunde la tramitología. En la actualidad las Gerencias Generales solo cuentan con recursos auto generados. Ello genera un incentivo para que se soliciten permisos para todo. Un claro ejemplo es el procedimiento relacionado a la “Modificación o corrección de información” (ver Tabla 12) que tiene un valor de S/. 6.9. ¿Son necesarios este tipo de procedimientos?, ¿tiene como objetivo el desarrollo de las inversiones o más bien lo obstaculiza? Consideramos que no son necesarios y que retrasan las inversiones. Por ello, proponemos que se tenga una entidad reguladora/fiscalizadora y por otro lado un operador, que de preferencia debe ser privado.

Aparte de tener una entidad reguladora y otra que opere las zonas francas, es necesario tener una entidad que promueva los beneficios y oportunidades de realizar actividad económica en dichas zonas. Como se ha expuesto a lo largo del Capítulo II, llama la atención los altos beneficios tributarios y la alta disponibilidad de terrenos, frente a la baja concurrencia de nuevos usuarios. Es de suma importancia que exista una correcta promoción de las zonas francas, tanto a nivel nacional como internacional. Para ello, queda claro que una de las principales tareas debe ser la dotación de servicios públicos, a la cual nos referiremos más adelante.

Cabe indicar que durante el desarrollo de la presente Investigación, se promulgó la Ley 31343 (14 de agosto de 2021), que crea la “ZOFRAJAMARCA”, zona franca creada en la provincia de San Ignacio, Cajamarca, con sus propias exoneraciones y organización. Queda claro entonces que el ánimo unificador y planificador de las zonas francas no es aún un objetivo del legislador. Se ha creado una zona franca adicional, sabiendo que de las existentes no todas están en operación, y además no se ha pensado en un lugar (espacio) adecuado para su establecimiento. Solo se menciona que estará ubicada en la provincia de San Ignacio.

En ese sentido, frente a la normativa dispersa y confusa, nuestra propuesta consiste en lo siguiente:

- i. Unificar los regímenes legales de las zonas francas en una sola Ley Marco.
- ii. Crear una entidad reguladora y fiscalizadora especial, competente para todo tipo de actos dentro de las ZEE.
- iii. Como entidad competente para otorgar todo tipo de títulos dentro de las zonas francas, debe establecer una administración a través de ventanillas únicas que faciliten el comercio y las inversiones. Con ello, deben eliminarse la necesidad de permisos sectoriales diversos y pasar a un régimen de aprobación frente a una sola entidad administrativa.
- iv. Las competencias antes indicadas deben estar separadas de la operación de las zonas francas. Dicha operación debe estar a cargo de operadores privados con capacidad de gestión e inversión en infraestructura.
- v. Además, el Estado debe preocuparse en una correcta promoción de los beneficios de nuestras zonas francas, tanto a nivel interno como en el exterior.

3. Respecto a la falta de cumplimiento de las normas existentes:

A lo largo de la presente Investigación se ha hecho referencia a la Ley 30777 y su artículo 4, que introduce la posibilidad de que las ZED sean administradas por operadores privados, a través de cualquier modalidad de inversión privada prevista por la Ley. Es el MINCETUR quien lo autoriza y supervisa. Dicha autorización, no se ha dado hasta la fecha, habiendo transcurrido más de tres (3) años desde la promulgación de la norma.

Hasta el momento, nos encontramos en el régimen de excepción previsto por el propio artículo antes indicado, el cual señala que “En tanto no se otorgue la administración a persona jurídica de derecho privado, la condición de operador será ejercida por la Junta de Administración de la ZED (...)”. Este aspecto no solo mantiene la situación de falta de inversión propia de las Juntas de Administración, sino que también ahonda en la confusión en torno al régimen legal de las zonas francas: se sabe que las Juntas de Administración dejarán de operar, pero no se sabe cuándo ni de qué forma.

Consideramos que abrir paso a operadores privados con los beneficios tributarios propios de las zonas francas, abrirá el mercado a diversos actores nacionales y extranjeros para su

operación. Son ellos quienes por incentivos económicos (como es lógico) podrán acortar las brechas de infraestructura existentes, así como se encargarán de promocionar de una mejor manera las bondades de nuestras ZEE.

Frente a esta inacción por parte del Poder Ejecutivo planteamos la interposición de una acción de cumplimiento por parte de los actores interesados, la cual se encuentra regulada en el artículo 200 de la Constitución de 1993 y el artículo 66 y siguientes del Código Procesal Constitucional. Esta acción está pensada para que la autoridad pública “de cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme”.

En este caso, estamos frente a una norma legal -la Ley 30777- que ordena la reglamentación de los operadores privados a cargo del MINCETUR, pero que transcurridos más de tres (3) años esto no ha ocurrido. Urge poner en práctica esta norma.

Nuestra segunda propuesta atañe al cumplimiento de normas de facilitación de inversiones y simplificación administrativa que busquen eliminar la tramitología innecesaria que ha sido expuesta en el segundo capítulo de la presente Investigación. A partir del año 2016 el Estado peruano “impulsa una nueva visión de la simplificación administrativa como pilar de proceso de mejora de la calidad regulatoria” (PCM, 2021, p. 7). Siendo esto así, se ha concebido un sistema de revisión ex ante y ex post de análisis de calidad regulatoria (“ACR”) e impacto regulatorio (“AIR”), el cual tiene el siguiente ciclo de acción:



Figura 17. Fuente: PCM (2021).

Se busca con él, que exista un correcto análisis previo sobre la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad en la exigencia de requisitos y creación de procedimientos administrativos; así como la realización de balances durante su ejecución e incluso posterior a ella. Según la PCM (2021, p.7), “el análisis se aplica tanto a las normas existentes, como a las que se puedan emitir en el futuro; además, establece la obligación de revisión periódica de procedimientos cada tres años. Aquellas normas que no pasan esta evaluación quedan derogadas (las existentes) o no entran en vigor (las nuevas)”.

Siendo esto así, tenemos la convicción de que muchos de los procedimientos mostrados en el Capítulo II no existirían o deberían ser eliminados. Para dicho propósito, a diferencia de la recomendación referida a la emisión de un reglamento para operadores privados, no necesita la promulgación de nuevas normas sino que basta con aplicar las existentes. A lo cual, debe sumársele el hecho de que, en esencia, las zonas francas sirven como “laboratorios de prueba” para la flexibilización regulatoria, tal como se ha desarrollado en el Marco Teórico de la presente Investigación.

La estandarización de los TUPA de las diversas entidades, la aplicación del ACR y AIR, el fortalecimiento del Indecopi para la aplicación de las normas referidas a la eliminación de barreras burocráticas y el uso de plataformas de interoperabilidad para estandarizar procedimientos; son algunas de acciones existentes que pueden mejorar los procedimientos en torno a las zonas francas. Las principales normas aplicables para dicho propósito son las siguientes:

- Decreto Legislativo 1246: “Medidas de Simplificación Administrativa” (2016).
- Decreto Legislativo 1256: “Ley Antibarreras” (2016).
- Decreto Legislativo 1272: “Ley que modifica la LPAG” (2016).
- Decreto Legislativo 1310: “Introduce el ACR” (2016).
- Implementación del marco legal a cargo de la PCM: Reglamento y Manual para la aplicación del ACR (2017)¹¹.

¹¹ Para mayor información, consultar en: <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/08/Manual-Analisis-de-Calidad-Regulatoria.pdf>

- Decreto Legislativo 1446: “Ley que crea el Sistema de Administración de Modernización de la Gestión Pública” (2018).
- Decreto Legislativo 1448: “Ley que modifica y amplía el DL 1310” (2018).
- Decreto Legislativo 1452: “Ley que modifica la LPAG” (2018).

Si bien existe un aparente marco normativo consolidado y cierta predisposición por parte de la PCM para su cumplimiento, lo cierto es que dichas normas no han alcanzado aún el óptimo deseable. Solo basta con observar que las Leyes sobre simplificación administrativa vienen consolidándose desde 2016, lo cierto es que aún no han alcanzado todos los niveles de la administración pública. Uno de ellos es el de las zonas francas. Nuestra hipótesis se mantiene, y es que no hay verdaderas políticas públicas para hacer de las ZEE verdaderos ejes de generación de riqueza y empleo.

Para la PCM (2021, p. 15-16), las principales dificultades en la aplicación de las políticas de simplificación son:

- Graves deficiencias en cuanto a la interoperabilidad institucional. Las entidades públicas no tienen un sistema integrado y coordinado con las diversas dependencias del Estado.
- La alta rotación de personal y funcionarios. Es difícil uniformizar las capacidades de los funcionarios en cuanto a simplificación administrativa se trata, debido a este hecho.
- Capacidades de los servidores públicos, que radica en la “resistencia al cambio y los enfoques legalistas que se mantienen en la administración pública”.
- Falta de conciencia por parte de los servidores públicos respecto al Enfoque al Ciudadano.
- Desconocimiento de los procesos a cargo de las entidades y falta de coordinación.

Sin embargo, se debería poner mayor énfasis en la aplicación de estos lineamientos en las áreas de producción económica, aún más si se trata de zonas francas. Como se ha indicado a lo largo de la presente Investigación, es justamente en estas áreas geográficas, exentas de la regulación estatal regular, donde se debería poner en práctica las diversas reformas regulatorias para medir su eficiencia.

En ese sentido, frente al cumplimiento de las normas existentes, proponemos lo siguiente:

- i. Se exija por parte de los involucrados y/o la sociedad civil, el cumplimiento de la Ley 30777. En consecuencia, se promulgue a la brevedad el reglamento para los operadores privados en las zonas francas.
- ii. En caso no se logre a través de la petición ciudadana, se debe optar por la interposición de una acción de cumplimiento.
- iii. Consideramos que es prioritaria la aplicación en las zonas francas de la normativa existente sobre simplificación administrativa y eliminación de barreras burocráticas. Con ello, se eliminarían varios procedimientos y requisitos innecesarios y que más bien dificultan la inversión, como los mostrados en el Capítulo II de la presente Investigación.

4. Respecto a la brecha de infraestructura:

La conclusión más saltante de esta Investigación es que para hablar de zonas francas productivas que generen empleo, se requiere la aplicación de políticas públicas que acorten la enorme brecha de infraestructura industrial existente en torno a las zonas francas y, en general, a las zonas industriales en nuestro país. Los enormes costos hundidos que implica la falta de infraestructura industrial adecuada, fomentan la formación de monopolios y oligopolios en las diversas actividades productivas: solo quienes tienen la suficiente espalda financiera pueden aventurarse a invertir tanto para empezar a producir.

Para tener una idea de este fenómeno, aterrizado al caso de las zonas francas, es importante recordar las conversaciones mantenidas con el Gerente General de la ZED Paita y recalcar tres hechos para que el lector saque sus propias conclusiones:

- En 2018 una empresa siderúrgica de la China estaba interesada en posicionarse en un lote de la ZED Paita. Para realizar sus actividades, requería una potencia eléctrica ascendente a los 80 MW, es decir -para que el lector dimensione las medidas-, requería 40 veces la potencia eléctrica actual de la empresa más productiva de la ZED Paita (Plásticos Agrícolas y Geomembranas con 2MW).

La Gerencia General de la ZED realizó sus mejores esfuerzos, inclusive manteniendo reuniones con la viceministra de energía, pero no llegó a conseguir el objetivo. Inclusive, la empresa china planteó construir su propia red, pero regulatoriamente esto no era posible o se tornaba muy complicado; a pesar de que la empresa distribuidora local (Enosa) es pública. No hay capacidad inter institucional para la toma coordinada de decisiones que fomenten la inversión.

Finalmente, la empresa optó por irse a una zona franca en Panamá en la cual tenía toda la infraestructura necesaria para realizar sus actividades, entre otros beneficios. Casos como este no pueden ocurrir en el contexto de crisis económica en el que nos encontramos.

- Stevia One Industria Perú S.A.C. se instaló en la ZED Paita con el propósito de convertirse en la principal productora de estevia a nivel nacional y uno de los principales en la región.

Lamentablemente, la empresa se aventuró esperanzada en conseguir durante la construcción de su planta, todos los servicios básicos que requería. Uno de los principales es el agua. Al no conseguir la reserva necesaria para producir, la empresa tuvo que construir un ducto desde el mar de Paita hasta su planta, con el objetivo de desalinizar el agua que necesitaba (proceso demasiado costoso).

Se imaginará el lector que el resultado de esto no ha sido el esperado, siendo que a la fecha la empresa se encuentra en una situación económica complicada y casi ha paralizado su producción debido a que su esquema de costos es elevadísimo. Si bien uno puede pensar que la empresa no debió arriesgarse sin tener todos los requerimientos, lo cierto es que el procedimiento para acceder a las zonas francas está diseñado de esa manera: sin el lote, no hay proyecto de ingeniería, el cual establece de dónde se sacarán los recursos para producir. Una vez que la empresa obtuvo el lote, solo siguió para adelante con el objetivo de funcionar.

- Durante las entrevistas mantenidas, el Gerente General de la ZED Paita manifestó un hecho esclarecedor para efectos de la presente Investigación: “Los beneficios (tributarios) son parte de un todo, por sí mismos no generan inversión. Están asociados a los demás servicios (públicos)”.

Es importante recordar que durante la realización de las visitas de campo, la ZED Paita había tenido problemas con el servicio de agua potable, teniendo que recurrir al suministro a través de cisternas.

Siendo esto así, la presente Investigación tiene como una de sus conclusiones, que lo que le realmente les falta a las zonas francas son obras de infraestructura que acorten las brechas existentes y hagan realmente atractivas estos enclaves industriales.

Consideramos que cualquier intento -por más bien intencionado que resulte- de hacer productivas nuestras zonas francas no tendrá éxito, si no tiene como objetivo principal el hacerlas atractivas en cuanto a infraestructura se refiere. Casos como los expuestos no deberían pasar. Unificar el marco normativo, crear entidades independientes, reformular la composición de las mismas, otorgar más o menos beneficios, facilitar el comercio mediante ventanillas únicas, entre otras acciones; no tendrán un impacto real si es que no están acompañadas de políticas públicas que tiendan a reducir la brecha de infraestructura existente.

Frente a este problema, somos de la opinión que sí puede contribuir la promulgación del reglamento para operadores privados, sea motu proprio o a través de una acción de cumplimiento. Queda claro para la presente Investigación que una forma para acortar estas brechas es a través de la inversión privada. Actualmente existen mecanismos como los regulados en el Decreto Legislativo 1362¹², que son las alianzas público-privadas y los proyectos en activos, que privilegian la prestación de servicios públicos por parte de privados, con un componente estatal.

¹² Para mayor ahondamiento, revisar: https://www.mef.gob.pe/es/?id=3971&option=com_content&language=es-ES&Itemid=100270&lang=es-ES&view=article

Por ello, nuestra conclusión relacionada a la reducción de la referida brecha, es que el Estado a través de sus diversas dependencias (nacional, regional y local) debería centralizar sus esfuerzos en el desarrollo de la infraestructura básica que cualquier zona industrial requiere, aún más una zona franca. Sea a través de los mecanismos existentes (DL 1362) o a través del tan esperado reglamento para operadores privados en zonas francas.

V. CONCLUSIONES

La conclusión principal de la presente Investigación está en que las zonas francas en el Perú tienen un enorme potencial que no está siendo explotado como se debería. Para llegar a tener zonas francas que impliquen generación de empleo y de riqueza, se necesita hacerlas atractivas para los empresarios, no solo por sus beneficios tributarios sino por sus beneficios en cuanto a infraestructura básica que permita realizar actividad industrial a gran escala, de una mejor manera que lo que se hace fuera de las dichas zonas.

En ese sentido, para nosotros es de especial relevancia que las autoridades implementen las recomendaciones antes expuestas. Es urgente que MINCETUR realice una reorganización en torno a las zonas francas peruanas. Se debe promulgar cuanto antes las formas en que los operadores privados van a dirigirlas. Esto implicará mayor inversión en cuanto al déficit de infraestructura existente.

Teniendo esto en consideración, las conclusiones respecto a las hipótesis planteadas son las siguientes:

1. Las zonas francas en el Perú tienen grandes beneficios tributarios y arancelarios si se les compara con el resto de países de la región.
2. Dichos beneficios, no aportan valor en sí mismos si no se hacen las modificaciones estructurales necesarias para fomentar la inversión en las ZEE. Por ello, debe orientarse la recaudación (en la medida que la haya) dentro de estas áreas geográficas para el propio mantenimiento y generación de nueva infraestructura.

3. Para ello, es fundamental la unificación normativa de los diversos regímenes existentes. Consideramos que ir en otra dirección es un retroceso. Se requieren instituciones independientes (regulador y operador) para eliminar incentivos negativos.
4. Asimismo, se debe tener una política de cumplimiento en torno a la normativa existente, sea para la promulgación del reglamento de operadores privados, como para la aplicación de normas de simplificación administrativa que elimine las barreras regulatorias expuestas en el caso de estudio.
5. Por último, nada de ello tendrá un impacto significativo si es que no se acompaña con políticas públicas complementarias que acorten la brecha de infraestructura existente en torno a las zonas francas. Para ello, no debe escatimarse ningún medio. Esto se debe dar a través del propio Estado y sus diversos niveles de gobierno, con la participación privada mediante los mecanismos legales existentes, o sea a través de los operadores privados.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Amado, J. (1988). Zonas Francas Industriales en el Proyecto de Ley General de Comercio Exterior. THĒMIS-Revista De Derecho, (12), 52-58. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9303>
2. Arteaga, Ferrer, Miranda y Riveras (2016). “Estudio y análisis de Zonas Económicas Especiales. Propuestas de mejora para las Zonas Francas españolas actuales”. Revista Empresa y Humanismo, Vol. XIX, N° 2, 2016, pp. 7-50.
3. AZFA (2018). “Guía legal del régimen de Zonas Francas en Iberoamérica”. Asociación de Zonas Francas de las Américas, Bogotá. 213 pp.
4. AZFA (2020). “Book estadístico de las Zonas Francas 2020”. Asociación de Zonas Francas de las Américas, Bogotá. 99 pp.

5. Banco de México (2018). “Las Zonas Económicas Especiales de México”. Extracto del Reporte sobre las Economías Regionales enero – marzo 2018, Recuadro 3, pp. 33-36, junio de 2018. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-las-economias-regionales/recuadros/%7B20867F6A-F174-04D0-9A04-BB846DB7EFC3%7D.pdf>
6. Centro de Investigación de Economía y Negocios Globales (2018). Propuesta para un Nuevo Régimen de Zonas Económicas Especiales en el Perú. ADEX. Consultado en: <http://www.cien.adexperu.org.pe/wp-content/uploads/2018/07/Zonas-Econ%C3%B3micas-Especiales.pdf>
7. Chiri, A. (2016). “Los Clústeres Marítimos y el Desarrollo Económico”. Revista Strategia. Año 8, Número 28. pp. 20. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe>.
8. Decreto Legislativo 842: “Declaran de interés prioritario el desarrollo de la zona sur del país y crean Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios en Ilo, Matarani y Tacna”.
9. Decreto Legislativo 864: “Declaran de interés prioritario el desarrollo de la zona norte del país y crean el CETICOS Paita”.
10. Decreto Supremo 112-97-EF: “Texto Único Ordenado de las Normas con Rango de Ley Emitidas en Relación a los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios – CETICOS”.
11. Decreto Supremo 5-2019-MINCETUR: “Aprueban Reglamento de las Zonas Especiales de Desarrollo – ZED”.
12. Del Castillo, Marco (2017). “El sistema de Zonas Económicas Especiales en el Perú: ¿mito o realidad? Pontificia Universidad Católica del Perú. Consultado en: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9316>.

13. Durand, Osoreo, Ponce y Ruiz (2018). “Planeamiento Estratégico para la Región Piura”. Tesis para obtener el grado de magíster en administración estratégica de empresas. CENTRUM PUCP. Disponible en: http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/13265/DURAND_OSOROS_PLANEAMIENTO_PIURA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
14. Franco, J. (2013). Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables. Editorial Iexe, México. pp. 279.
15. Jiaxiang Hu (2017) A Retrospective View on the First Three Years of China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone, The Chinese Economy, 50:4, 225-237, DOI: 10.1080/10971475.2017.1321458.
16. Ley 28569: “Ley que otorga autonomía a los CETICOS”.
17. Ley 30446: “Ley que establece el marco legal complementario para las zonas especiales de desarrollo, la zona franca y la zona comercial de Tacna”.
18. Ley 30777: “Ley que modifica disposiciones sobre las zonas especiales de desarrollo para facilitar sus inversiones”.
19. Martínez Carazo, Piedad Cristina (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. Pensamiento & Gestión, (20),165-193. [Consulta 30 de mayo de 2021]. ISSN: 1657-6276. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64602005>
20. Medicina, Jorge (2018). Atención para las zonas especiales de desarrollo. El Peruano, Lima, Perú, 6/6/2018. Consultado en: <https://elperuano.pe/noticia-atencion-para-zonas-especiales-desarrollo-66990.aspx>.

21. Mercosul/CMC/DEC N°27/10: “Código Aduanero del Mercosur”.
22. Oficina Internacional del Trabajo (2008). “Desarrollo económico y condiciones laborales en las zonas francas industriales: un examen de tendencias”. Elaborado por William Milberg y Matthew Amengual. Ginebra, 2008. Consultado en: <http://ilo.org/public/french/dialogue/download/wp3espagnolfinal.pdf>.
23. Plfucker, R. (2018). Ficha técnica de la ZED Paita. ZED Paita. Disponible en: https://iirsanorte.promperu.gob.pe/uploads/las_zonas_economicas_especiales_zed_2019.pdf
24. Porter, M. (1991). “La Ventaja Competitiva de las Naciones”. Buenos Aires: J. Vergara Editores S.A. 1991.
25. Presidencia del Consejo de Ministros (2021). “Documento de Política de Simplificación Administrativa en el Perú. Avances y agenda futura”. Secretaría de Gestión Pública, PCM. Consultado en: https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2021/06/Simplificacion_Administrativa.pdf
26. Proyecto de Ley N° 1210-2016. Consultado en: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/04512?opendocument
27. Proyecto de Ley N° 1345-2011. Consultado en: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/04512?opendocument
28. Quigley, J., & Scotchmer, S. (1989). What Counts? Analysis Counts. *Journal of Policy Analysis and Management*, 8(3), 483-489. doi:10.2307/3324937

29. Reglamento UE 952-2013 del Parlamento Europeo y del Consejo: “Código Aduanero de la Unión Europea”. Consultado en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:02013R0952-20190515>.
30. Salazar, C. (2008). Políticas Públicas & Think Tanks. Konrad Adenauer Stiftung. Graficolor, Bogotá, Colombia. pp. 528.
31. Súmar, O. (2012). Cinco errores frecuentes en la justificación de proyectos legislativos: una perspectiva económica. THĒMIS-Revista De Derecho, (62), 27-42. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9011>
32. Terminales Portuarios Euroandinos (TPE). Consultado en su página web: <http://puertopaita.com/>
33. Texto Único de Procedimientos Administrativos de la ZED Paita. Disponible en: <https://www.zedpaita.com.pe/download/datosdelaentidadtupa/TUPA-2015-CETICOS-PAITA.pdf>
34. UNCTAD (2019). Informe sobre las inversiones en el mundo 2019. Las zonas económicas especiales, mensajes clave y panorama general. Disponible en: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.
35. Vega, Lautaro (2014). “Zonas Francas em Brasil: Análisis de la legislación vigente”. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba. Volumen V, N° 1, Nueva Serie II. pp. 133-155.

VII. ANEXOS

REGISTRO FOTOGRÁFICO DE LAS REUNIONES MANTENIDAS

