PA-ABE-072
6A384

ESTRATEGIA PARA LA ZONA FRANCA COSTARRICENSE

Informe Final

Oficina para el Desarrollo de la Empresa Privada
Agencia para el Desarrollo Internacional

Preparado para: *USAID/Costa Rica y*
La Corporación de la Zona Franca

Preparado por: *The Services Group*

Patrocinado Por: *Programa de Apoyo al Desarrollo Empresarial (PEDS) - 940-2028.03*
Contratista Principal: Arthur Young

Abril 1989

Arthur Young
A MEMBER OF ARTHUR YOUNG INTERNATIONAL

ESTRATEGIA PARA LA ZONA FRANCA COSTARRICENSE

Informe Final

Oficina para el Desarrollo de la Empresa Privada
Agencia para el Desarrollo Internacional

Preparado para: *USAID/Costa Rica y*
La Corporación de la Zona Franca

Preparado por: *The Services Group*
1815 N. Lynn Street, Suite 200
Arlington, VA 22209
(713) 528-7444

Patrocinado Por: *Programa de Apoyo al Desarrollo*
Empresarial (PEDS) - 940-2028.03
Contratista Principal: Arthur Young

Abril 1989

INDICE

Pagina

Resumen Ejecutivo

I. INTRODUCCION 1

II. EXAMEN DE LAS TENDENCIAS REGIONALES 3
A. LA DEMANDA POR ESPACIO EN LAS ZONAS 3
B. OFERTA DE ESPACIO EN LA ZONA 8

III. CONTRIBUCIONES DE LAS ZONAS FRANCAS AL SECTOR EXPORTADOR COSTARRICENSE 12
A. LOS PAPELES CLASICOS QUE LA ZONA FRANCA JUEGAN EN EL CRECIMIENTO DEL SECTOR DE EXPORTACION 12
B. LA ACTIVIDAD DE LA ZONA FRANCA COSTARRICENSE HASTA LA FECHA 13
C. POTENCIAL DE CONTRIBUCIONES DE LA ZONA FRANCA FUTURA 20

IV. EVALUACION LEGISLATIVA 23
A. DESARROLLO HISTORICO 23
B. EVALUACION DE LA LEY DE ZONA FRANCA EXISTENTE 23
C. EVALUACION DE LA LEY DE ZONA FRANCA PROPUESTA 25

V. ANALISIS INSTITUCIONAL: CORPORACION DE LA ZONA FRANCA 32
A. ORIGENES Y OBJECTIVOS DE LA CZF 32
B. FORTALEZAS Y DEBILIDADES 33

VI. ESTRATEGIA RECOMENDADA PARA EL DESARROLLO DE LA ZONA FRANCA COSTARRICENSE 47
A. ACLARACION DEL PAPEL DE LA CZF 47
B. OPERACIONES: INICIATIVAS RECOMENDADAS 48
C. RECOMENDACIONES SOBRE LA PROPRIEDAD, LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y LAS FUNCIONES INTERNAS 60

VII. NECESIDADES DE ASISTENCIA TECNICA 66
A. MISION CENTRAL 66
B. CREACION DE LAZOS 70
C. ENSAMBLADO DE LOCALIDADES PARA FUTURAS ZONAS 72

APPENDICES:

A: PERFILES DE ACTIVIDADES REGIONALES DE ZONAS FRANCAS
B: LA CONSTRUCCION DE LAZOS ENTRE LAS ZONAS FRANCAS Y LOS EMPRESARIOS LOCALES
C: OPORTUNIDADES PARA HACER MEJORAS AL BORRADOR DE PROYECTO DE LEY DE ZONAS FRANCAS

RESUMEN EJECUTIVO

Propòsito. El presente informe ofrece recomendaciones a la Corporaciòn de la Zona Franca (CZF) para el desarrollo de una zona franca en Costa Rica. El informe es resultado de un trabajo de tres meses que comenzò en agosto de 1988, patrocinado por el programa de Apoyo al Desarrollo Empresarial (PEDS) de la Agencia para el Desarrollo Internacional. El proyecto incluyò una evaluaciòn de las zonas existentes de la CZF listas para la privatizaciòn, recomendaciones de una estrategia para maximizar el crecimiento de las zonas, y la identificaciòn de las necesidades de ayuda tècnica inherentes en tal estrategia.

Sobrevista de Tendencias Regionales. Una evaluaciòn del programa de zonas francas de Costa Rica comienza de rigor con el entorno regional. Los sectores empresariales tradicionalmente atraìdos a las zonas francas de la Cuenca del Caribe experimentan un ràpido crecimiento. Desde 1980, el nùmero de empresas dedicadas al ensamblaje de ropa y de productos electrònicos para la exportaciòn ubicadas en la Cuenca del Caribe han aumentado en màs de tres veces. Tambièn han emergido sectores basados en nuevos conocimiemtos que incluyen el procesamiento electrònico de informaciòn, gràficos por computadora, y servicios de publicaciòn. Dando respuesta a la demanda del mercado, otros paìses en la Cuenca del Caribe, particularmente Jamaica y la Repùblica Dominicana, han aumentado agresivamente el nùmero y calidad de las zonas francas en la regiòn. Estos paìses han usado sus zonas como campos de prueba para nuevas polìticas de liberalizaciòn, empleando incentivos excepcionales, el suministro oportuno de infraestructura privada, y programas de entrenamiento màs adecuados a las demandas del mercado. El èxito de las zonas francas en la Repùblica Dominicana y en Jamaica se hace evidente al ver el crecimiento del empleo en èstas, de aproximadamente 22.000 plazas en 1984, a màs de 90.000 hoy dìa. En la Repùblica Dominicana, a pesar de un crecimiento de casi cinco veces en la construcciòn de fàbricas durante este perìodo, una constante escasez de espacio de zona franca disponible obliga a muchas empresas a esperas de hasta un año o màs antes de poder iniciar operaciones.

Contribuciones hechas por las Zonas Francas al sector exportador costarricense. Elempleo dentro de las zonas francas costarricenses ha crecido, en tèrminos absolutos durante el mismo perìodo, mucho menos que en estos paìses, desde 500 trabajadores, hasta 3.200 aproximadamente, segùn el càlculo de la Corporaciòn de la Zona Franca. Otros regìmenes del sector exportador costarricense (Admisiòn Temporal y Contrato de Exportaciòn) han tenido un mayor crecimiento. El programa de Admisiòn Temporal emplea casi 18.000 trabajadores, y el regimen de Contrato de Exportaciòn

aproximadamente 37.000 trabajadores. (En el caso del regimen de Contrato de Exportaciòn, el nùmero total de empleados incluye aquellas personas dedicadas a la producciòn para el consumo local asì como para los mercados extranjeros.)

Varios factores explican el màs bajo crecimiento de las zonas francas costarricenses en comparaciòn con el de otros competidores regionales y con el crecimiento de los otros regimenes nacionales de incentivos a la exportaciòn. Tipicamente, las zonas francas ofrecen el mas liberal de los regimenes de incentivos. En Costa Rica, por contraste, durante la mayor parte de la existencia de las zonas francas, èstas no han sido vistas por la mayorìa de los fabricantes orientados hacia la exportaciòn como el regimen de incentivos màs atractivo. Las empresas con contratos de exportaciòn reciben CATs de 15 y 20 porciento, y no estàn sujetas al pago de gastos administrativos. El programa de Admisiòn Temporal es muy similar a los incentivos de las zonas francas, pero (hasta que una decisiòn del Gobierno lasrescindiera recientemente) tambièn ha permitido que las empresas renueven por tiempo indefinido las exoneraciones tributarias, mientras que los incentivos tributarios de las zonas francas bajan dràsticamente despuès del sexto año de operaciòn. Las empresas de admisiòn temporal tienen mayor flexibilidad geogràfica, no pagan gastos de administraciòn (en contraste con el impuesto de $0,25 por piè cuadrado que se cobra de costo de alquiler de zonas francas), y sufren un proceso de aprobaciòn màs corto.

Una segunda desventaja històrica de las zonas francas costarricenses ha sido la administraciòn de èstas por el sector pùblico. Desde que se dictara la ley original en 1981, la Corporaciòn de la Zona Franca ha sido responsable por el desarrollo y administraciòn de las zonas que son del Estado y estàn ubicadas en Santa Rosa y en Moìn. Esta zonas, en desventaja debido a su mala ubicaciòn y manejo burocràtico, fallaron en despertar en inversionistas extranjeros un interès significativo. Solo fue cuando se inaugurara la zona franca de Cartago en el Valle Central, a mediados de 1985, que inversionistas extranjeros tuvieron una alternativa viable.

Un tercer problema fundamental ha sido la ausencia relativa de ambiente de parque industrial y de oficinas de categorìa mundial que incluya las màs modernas telecomunicaciones y entrenamiento. En la Repùblica Dominicana y en Jamaica han tomado vigor los esfuerzos por complacer a empresas manufactureras ubicadas en la lista de los 500 de la revista Fortune, y empresas de procesamiento de informaciòn se han afianzado en la Repùblica Dominicana y en Jamaica. Un componente crìtico de estas nuevas zonas de tecnologìa intensiva ha sido la instalaciòn de telepuertos (estaciones de satèlite y terrestres) que ofrecen comunicaciones internacionales directas de voz y de informaciòn a una fracciòn del costo normal. Aunque varios empresarios desarrolladores de zonas francas privadas en Costa Rica han desplegado esfuerzos impresionantes para competir

al nivel màs alto del mercado de zonas libres, en la actualidad todavìa no operan estas zonas.

En resùmen, otros paìses han empleado zonas francas para hacer ejemplar su dedicaciòn a la modernizaciòn econòmica y tecnològica. Costa Rica, a pesar de poseer virtualmente todos los elementos necesarios para establecer nuevos estàndares de alta tecnologìa en la regiòn, todavìa no ha ofrecido al mercado zonas francas con incentivos competitivos, lazos de telecomunicaciones internacionales directas a precios razonables, y facilidades avanzadas orientadas hacia la tecnologìa.

Anàlisis Legislativo. Se hacen gestiones con el propòsito de que los incentivos de las zonas francas costarricenses se vuelvan màs competitivos. La legislaciòn de zonas francas actual contiene los siguientes problemas crìticos:

- plazos de exoneraciòn de impuestos màs cortos que los de competidores regionales como la Repùblica Dominicana y Jamaica. Por ejemplo, las exoneraciones de impuestos para empresas en zonas francas en Jamaica y Honduras son permanentes.

- un largo trayecto de mùltiples gestiones en vez de un procedimiento de aprobaciòn de una sola gestiòn, lo cual causa atrasos en la obtenciòn de estatus en las zonas francas de hasta cuatro y medio meses. Esto se compara desfavorablemente con lo que ocurre en otros paìses y con los 14 dìas necesarios para obtener la autorizaciòn de Admisiòn Temporal.

En reconocimiento de dichas limitaciones, la Corporaciòn circulò en noviembre de 1988 un nuevo borrador de proyecto de ley de zonas francas. Entre los aspectos positivos del borrador se incluyen:

a. incentivos de impuestos màs altos para las empresas ubicadas en el Valle Central y fuera de èste;

b. una reducciòn sustancial de los tiempos de aprobaciòn para las empresas que desean obtener el estatus de zona franca, y para las empresas de zona franca que desean vender en el mercado local;

c. la eliminaciòn de barreras legislativas que impiden usuarios de las zonas trabajen por medio de agentes de aduanas;

d. la eliminaciòn de requisitos legales que obligan a la CZF a hacer estudios de factibilidad para justificar la preferencia de un inversionista por el Valle Central sobre las localidades decentralizadas;

e. la introducciòn de provisiones que permitan a las empresas de las zonas francas actuar como agentes de compras y conductos para empresas con contratos de exportaciòn o de admisiòn temporal con el fin de poder suplir los mercados mundiales; y

f. la igualdad de incentivos para las empresas de servicios y para las industriales.

Una revisiòn del proyecto de ley por los consultores, sin embargo, puso en evidencia un cierto nùmero de problemas. La CZF en muchos aspectos parece comprometida con la retenciòn indefinida del derecho de administrar, manejar, desarrollar, y promover las zonas francas. Lo anterior crea un conflicto fundamental con las funciones regulatorias generales para el regimen de zonas francas entero. El proyecto de ley amplifica el conflicto al invitar a la CZF a vender una mayorìa de las acciones a intereses privados. Entre otras, las principales fallas del proyecto de ley son las siguientes:

- la continuaciòn de aprovisionamiento con fuentes locales si el Ministro de Economìa considera que los productores nacionales son los adecuados suplidores de empresas especìficas en las zonas francas; y

- el riesgo que empresas pierdan el estatus de zona franca si se ven (debido a las condiciones del mercado mundial o a cambios en la tecnologìa) adespedir empleados.

Adicionalmente, el proyecto de ley no contempla las principales oportunidades para mejorar sustancialmente el regimen de incentivos de las zonas francas para los usuarios, los promotores, y los empresarios e instituciones de entrenamiento locales afiliadas. Las oportunidades para que una nueva legislaciòn mejore estas condiciones se presentan en la secciòn de Estrategia Recomendada (màs adelante).

Anàlisis Institucional. Se toman medidas para mejorar las contribuciones que hace la Corporaciòn de la Zona Franca para propiciar el èxito de la zona franca en Costa Rica. Màs importante, la Corporaciòn, en la pràctica màs que en la legislaciòn propuesta, se està desligando de la responsabilidad de desarrollar y manejar las zonas francas. Actualmente està siendo ofrecida a la privatizaciòn la zona franca de la CZF de Puntarenas, y se planea una iniciativa similar en un futuro cercano para la zona franca de la CZF de Moìn. Adicionalmente, la CZF ha creado un grupo informal de trabajo con representantes del Ministerio de Hacienda, el Banco Central, y el Ministerio de Comercio, con el fin de redactar otras mejoras legislativas y administrativas a los incentivos para las zonas francas. Aùn màs, la Corporaciòn ha iniciado reuniones bimestrales con los usuarios de las zonas

francas para intercambiar ideas sobre los problemas y como resolverlos.

Los resultados de dichas iniciativas incluyen un importante èxito reciente de la CZF en reducir los impedimentos que enfrentan los usuarios de la zona franca. La Corporaciòn ha ganado la aprobaciòn para el uso de nùmeros de identificaciòn que permitiràn a las empresas efectuar compras locales libres de impuestos sin necesidad de hacer complejos y costosos procedimientos de reembolso.

Pero todavìa quedan problemas sustanciales que la CZF debe resolvern El mejoramiento del procedimiento de aprobaciòn de incentivos y de designaciones continùa fragmentado - - en contraste con los èxitos del CENPRO para establecer una "ventana ùnica". El mercadeo de las zonas por parte de los empleados de la CZF parece estar entorpecido debido a la falta de informaciòn al dìa. Las empresas ubicadas en las zonas francas tambièn reportan que la bùsqueda de soluciones para sus problemas, aunque efectiva en algunos casos, ha sido la mayor parte del tiempo una tarea intermitente del personal de la Corporaciòn.

La condiciòn financiera de la Corporaciòn, aùn màs, es delicada. A pesar de que una auditorìa formal excederìa los lìmites del presente anàlisis, el equipo descubriò la existencia de mètodos de contabilidad irregulares. Por ejemplo, la CZF transforma gastos en activos al clasificarlos como gastos prepagados. Tal procedimiento de contabilidad se emplea solamente cuando la empresa se encuentra en su etapa inicial. El uso de dicho procedimiento sobre estima el total de los activos de la CZF en casi el 50 porciento. Los analistas del proyecto descubrieron tambièn que los activos fijos de la CZF, aparte de los bienes raìces, en particular los de Puntarenas, han sido algo sobre estimados.

La gerencia de la CZF reconocen estos problemas, y en la actualidad se encuentran abocados en la obtenciòn de informaciòn correctiva y en anàlisis, pronto a ser seguidos por una auditoria sistemàtica con el fin de establecer el verdadero valor de los activos de la Corporaciòn. Afortunadamente para èsta, el valor de la tierra en Puntarenas es sustancialmente mayor que el valor en libros (en casi 216 millones de colones, equivalente a 2.8 millones de dòlares). La venta de la tierra en un futuro cercano podrìa aliviar sustancialmente los problemas financiero inmediatos de la Corporaciòn, permitiendo pagar las obligaciones pendientes tales como lo debido al Grupo Zeta y a los bancos comerciales. Adicionalmente, la CZF podrìa eliminar los alquileres en el futuro dando la propiedad en trueque, por completo o parcialmente, a cambio de un nuevo edificio para sus oficinas.

Los planes de la CZF incluyen ofrecer al pùblico la venta de acciones despuès de llevar a cabo la privatizaciòn de las propiedades de Puntarenas y Moìn, y cuenta con la asistencia de

la Corporaciòn de Inversiòn Privada (PIC) para dicho fin. Los tenedores privados estaràn limitados al 51 por ciento, sin que ninguno solo pueda tener màs del 10 porciento del capital de la Corporaciòn. Adicionalmente, para poder asegurar una voz a los usuarios, la Corporaciòn planea convertir una porciòn importante de los depòsitos de $5,000 de cada usuario con la CZF, en capital de la Corporaciòn. El efecto que tal medida tendrìa serìa el aumentar el capital de trabajo de la CZF, y permitirle asì ser excluida de las limitaciones impuestas por el Servicio Civil y avanzar hacia operaciones màs de ìndole empresarial. Como se indicara anteriormente, sin embargo, puede aparecer el riesgo significativo que la objetividad de las actividades regulatorias de la CZF sufran con la fuerte presencia de partes privadas interesadas.

En el corto plazo, la posiciòn financiera de la CZF dependerà principalmente de la voluntad del Gobierno de continuarlas transferencias de dinero y de transferir las propiedades gubernamentales a la CZF que sean facilmente vendibles a los empresarios privados para el desarrollo de zonas francas.

Estrategia recomendada. Para que las zonas francas costarricenses puedan ser claramente exitosas, debe tomarse las medidas comprensivas que mejoren el "producto" de zonas francas del paìs. La Corporaciòn puede encontrar que es ventajoso el trabajar de cerca para lograr este fin con el Ministerio de Ciencia y Tecnologìa, ministerio que ha estado redactando nuevos incentivos para parques cientìficos en Costa Rica. Los siguientes estàn entre los màs importantes elementos posibles de un paquete de incentivos de calidad mundial:

- nuevos incentivos para usuarios de las zonas (por medio de perìodos de exoneraciòn del pago de impuestos equivalentes a los que Jamaica y Honduras ofrecen en zonas libres, por medio de un procedimiento de una verdadera ventanilla ùnica, y a travès de polìticas de immigraciòn màs liberales para gerentes y personal cientìfico y tècnico);

- nuevos incentivos para los promotores (por medio de una legislaciòn que los otorgue prioritariamente para las zonas francas, de beneficios de conversiòn de deuda, financiados privadamente, para financiar las mejoras en las telecomunicaciones y en sistemas de fuerza, bajo una fòrmula de construir-operar-trasferir con el ICE, otorgando exoneraciones de impuestos a los que desarrollen las zonas, y por medio de reducciones del recargo de la CZF en el alquiler de las zonas); y

- nuevos incentivos para empresarios e instituciones costarricenses afiliadas a la zona (por medio de la eliminaciòn de la prohibiciòn de contraciòn entre

industrias de zona franca y universidades costarricenses y por medio de permisos para vender equipos a fabricantes nacionales).

Existe una crìtica necesidad de aclarar el papel principal de la CZF. El equipo consultor ha identificado una area de responsabilidad fundamental, y dos opcionales:

La misiòn primaria o "central" debe ser la de consolidar las responsabilidades regulatorias. Lo anterior consiste en (a) el manejo activo y supervisiòn del programa de incentivos de las zonas francas, (b) la venta de las propiedades existentes en las zonas francas; (c) un papel agrandado de soluciòn de problemas a favor de los usuarios de las zonas francas, y (d) un continuado patrocinio a favor de polìticas de incentivos màs liberales para las zonas francas. Despuès de un periodo de transiciòn, la CZF podrìa presumiblemente manejar esta misiòn central con un nùmero reducido de seis profesionales y tres personas de apoyo. El personal clave consistirìa de un Gerente General, un Subgerente, un Asesor Legal, un Director de Anàlisis Econòmico y de Supervisiòn (responsable de la evaluaciòn del inversionista asì como de la obtenciòn de informaciòn sobre los usuarios de la zona, los promotores, y los suplidores), un Director de Finanzas y Administraciòn, y un Ombudsman (con la funciòn principal de solucionar los problemas de los usuarios y de identificar los problemas "por encima del horizonte" de la zona franca tales como la insuficiencia de electricidad, y con la capacidad de trabajar con los clientes potenciales generados por CINDE y CENPRO.) La naturaleza esencialmente regulatoria de la CZF parece hacerla dificil de dividir en acciones para la venta, ya que existe la posibilidad de que intereses privados puedan tratar de ejercer influencia sobre el proceso de decisiòn.

Una posible segunda misiòn podrìa ser la de hacer màs fuertes los lazos entre las zonas francas y los empresarios e instituciones costarricenses. Como se indicò anteriormente, otros paìses de la regiòn han hecho mucho màs hasta ahora para fomentar a los subcontratistas locales dentro de las zonas francas. Ademàs de patrocinar nuevos incentivos legales para incrementar la participaciòn empresarial local, la Corporaciòn puede tomar las siguientes iniciativas:

- ayudar a promotores privados a planificar nuevas actividades afiliadas con la zona que sirvan de "incubadoras" para diseminar informaciòn sobre oportunidades de exportaciòn y para unir recursos dentro del sector empresarial costarricense;

- propocionar informaciòn a las instituciones costarricenses de entrenamiento e investigaciòn sobre las habilidades y tecnologìas que los usuarios de la zona consideren son los de mayor demanda;

- proporcionar informaciòn a empresas de la zona libre sobre la disponibilidad de subcontratistas y suplidores; y

- trabajar con los promotores privados de la zona franca y con el Ministerio de Ciencia y Tecnologìa para promover la afiliciòn de la "teleuniversidad" (aprendizaje a distancia por medio de satèlite) con importantes universidades tècnicas e instituciones de investigaciòn de ultramar.

Los requisitos de personal para tales actividades de enlace deben ser suplidos contratando uno o màs costarricenses con conocimientos, especialistas en desarrollo industrial, por medio de contratos temporales (renovables), en vez de crear puestos permanentes.

Una posible tercer misiòn podrìa ser reunir propiedades del Estado para futura venta o alquiler a promotores privados. Si las mejoras necesarias estàn por llegar, Costa Rica tiene el potencial para desarrollar exitosamente muchas zonas francas. El Gobierno, por lo consiguiente, puede querer transferir propiedades pùblicas vendibles a la Corporaciòn para la venta o alquiler a futuros promotores de zonas francas. La identificaciòn de las propiedades del Gobierno que sean atractivas, y las negociaciones con los intereses pùblicos y privados correspondientes, requeriria los servicios de por lo menos otro profesional en la CZF.

La Corporaciòn de la Zona Franca parece estar bien equipada para llevar a cabo la misiòn central descrita anteriormente, dentro de lìmites presupuestarios, asumiendo que se hagan las mejoras de personal de apoyo de oficina y de sistemas de procesamiento de informaciòn. Sin embargo, para que la CZF pueda descargar sus misiones paralelas efectivamente, serìa esencial que la CZF desarrollara nuevas capacidades tècnicas. Una decisiòn de parte del Gobierno sobre como mejor proceder con la CZF en estos campos paralelos debe hacerse en el contexto de planificaciòn del sector de exportacion general, y en coordinaciòn con el Ministerio de Ciencia y Tecnologìa, CENPRO, CINDE, FINTRA, y otras instituciones aliadas.

Asistencia tècnica y necesidades de recursos. Los siguientes requisitos de asistencia tècnica y de recursos seràn necesitados para que la Corporaciòn pueda cumplir adecuadamente con sus responsabilidades.

A. Mission Central (La consolidaciòn de su papel regulatorio y de supervisiòn)

Las siguientes prioridades para la CZF fueron identificadas, en materia de asistencia tècnica, para que pueda cumplir con su papel primordial:

1. Aumentar la percepciòn entre quienes toman decisiones en Costa Rica, de las inovaciones y contribuciones que se han hecho a las zonas francas en otros paises, por medio de la organizaciòn de viajes de campo y acompañando a delegaciones a la Repùblica Dominicana y a Jamaica;

2. Desarrollar lineamientos uniformes para la evaluaciòn del inversionista en la CZF;

3. Preparar bases de datos y presentaciones interactivas sobre las condiciones de operaciòn en lo relacionado con las zonas en Costa Rica, asi como en otras zonas en la regiòn del Caribe;

4. Evaluar los posibles cuellos de botella en infraestructura y en entrenamiento que las zonas francas podrian encontrar en el futuro cercano;

5. Hacer una auditoria bàsica de activos y pasivos de la CZF;

6. Preparar folletos y paquetes con informaciòn al dia sobre la CZF; y

7. Hacer contacto con desarrolladores locales y extranjeros para vender a Moin y las otras propiedades de la CZF, asi como para mejorar la infrastructura.

Los sistemas de apoyo de la CZF deben ser mejorados para asegurar el exitoso cumplimiento de sus funciones. Las compras prioritarias deben incluir a cuatro microcomputadoras (idealmente que puedan graficar) unidas a una red local; una impresora laser; un almacenador de data magnètico u òptico compartido; y software para la ediciòn de libros, manejo de base de datos integrado, y presentaciones interactivas. Tambien se deben obtener recursos que permitan a personal clave mejorar su dominio de idiomas extranjeros en cursos nocturnos.

B. Misiòn de construcciòn de enlaces

Seria de gran utilidad para la CZF contar con asistencia tècnica en los siguientes campos con el fin de afianzar las relaciones con subcontratistas, suplidores, e instituciones tècnicas.

1. Inspecciòn de las empresas existentes en la zona con relaciòn a los servicios, materiales, y conocimientos de mayor demanda, asi como de empresarios locales concerniente su presente y planeada capacidad para satisfacer la misma;

2. Preparar un "catàlogo" local de las empresas de zona franca que indique los subcontratistas y suplidores disponibles;

3. Asistir a las zonas privadas a examinar los parques cientificos en el extranjero orientados hacia la inversiòn en tecnologìa intensiva;

4. Visitar a exitosos "incubadores" de negocios en el extranjero, particularmente aquellos que han tenido èxito con empresas de tecnologìa de inversiones;

5. Asistir a universidades locales a preparar programas de entrenamiento especìficos, dirigidos a satisfacer las necesidades de las zonas nuevas; y

6. Organizar una demostraciòn de cursos de teleuniversidades basados en satèlites en campos tècnicos relacionados con las necesidades de la industria, que culminen en talleres por teleconferencias de un dìa, e introduciendo a universidades y ejecutivos de los EE. UU. a las instituciones y empresarios afiliados con las zonas francas costarricenses.

Las actividades anteriores complementarìan los esfuerzos del Ministerio de Ciencia y Tecnologìa y de los desarrolladores privados en Costa Rica para establecer el primer parque basado en aplicaciones cientìficas de la regiòn, similar a las iniciativas para establecer dichos parques cientìficos de Brasil, Taiwan, Singapur y Korea del Sur.

C. Mision futura de localizaciòn de la Zona

La asistencia tècnica en este campo requerirìa de ayuda para identificar tierras pùblicas con alto potencial como zona franca, y en definir los tipos de sociedades que la CZF podrìa usar para atraer a desarrolladores particulares. Adicionalmente, asistencia tècnica podrìa ser suministrada haciendo contacto directamente con desarrolladores en el extranjero.

La Corporaciòn de la Zona Franca puede ser central en llevar las zonas a un nivel internacional de competitividad. Un esfuerzo concertado para mejorar los incentivos del paìs, la infraestructura, y los encadenamientos pueden pagar dividendos a la Corporaciòn, ayudando asì a construir en Costa Rica una economìa capaz de prosperar en los años que siguen.

I. INTRODUCCION

El propòsito del presente informe es proporcionar a la Corporaciòn de la Zona Franca una estrategia recomendada para el desarrollo en Costa Rica. El informe sumariza los problemas y los èxitos del programa de zonas francas en Costa Rica hasta la fecha, revisa las tendencias actuales de demanda y oferta de mercado de zonas francas, evalùa los efectos de los existentes y propuestos sistemas legislativos e institucionales en la òptima ubicaciòn de Costa Rica en el mercado de zonas francas, y sugiere una estrategia y programa de implementaciòn para la CZF, que incluye el desposeimiento de las responsabilidades pùblicas por el desarrollo y administraciòn, con el fin de realizar al màximo el potencial del programa de zona franca.

Los resultados presentados en el presente informe estàn basados en una investigaciòn de tres meses de la divisiòn de zonas francas de The Services Group, respaldada por un contrato con la CZF financiado por la USAID dentro del programa de Apoyo al Desarrollo de la Empresa Privada (PEDS). Dentro del àmbito del proyecto se pidiò (a) una recomendaciòn de estrategia para la privatizaciòn de las zonas de la CZF en Puntarenas y Limòn; (b) recomendaciones sobre una estrategia global para la CZF y para el desarrollo de la zona franca costarricense; y (c) la identificaciòn de las necesidades de asistencia tècnica de la Corporaciòn.

The Services Group desea agradecer a la gerencia y personal de la CZF--especialmente Lic. Carlos Herrera, Dr. Luis Cordero, Lic. Anabel Gonzàlez, Sr. Juan Pasos, y Sr. Mario Madriz--por su apoyo y dedicaciòn durante todo el proyecto. Hubiera sido imposible completar el proyecto dentro de las limitaciones de tiempo y presupuestarias sin su màs decidido apoyo. Igualmente, el equipo del proyecto desea expresar su màs profundo agradecimiento a Dr. Rodrigo Zeledòn y Arq. Sadie Ruiz Pèrez del Ministerio de Ciencia y Tecnologìa; al Ing. Josè Marìa Figueres, Ministro de Agricultura; al Sr. Dionisio Miranda, Asistente del Señor Presidente de la Repùblica; a Carlos Torres y Gerardo Pacheco Monge de CENPRO; Lic. Nelson Alpìrez y Sr. Cornelius Wilson de Aduanas; Dr. Rodrigo Ortìz, Michelle Coffey, Dr. Carlos Aguilar, Mario Madrigal y Carlos Wong Zùñiga de CINDE; Lic. Roberto Avendaño del Banco Central de Costa Rica; y a los Srs. Neil Billig y Luis Solera de USAID. En el sector privado, el equipo desea agradecer especialmente a don Eduardo Villafranca y Lic. Patricia Ugarte de Grupo Zeta; Lic. William Hayden y Dr. Jennifer Morsink de PIC; Arq. Randolph e Ing. Guillermo von Breymann; Daniel Leiva de Industrias Aviel; Lic. Miguel Ramìrez Herrera, Guillermo Cardoce de Industrias Cardoce, Ing. Miguel Ramirez de SARET, Lic. Sergio Quintana, Sr. Alvaro Ellis, de Alimentos Cariari; Sr. Rubèn Mèndez y Lic. Renato Vìquez Jimènez de Hanes; Sr. Armando Acuña Mora de Todd Uniform; Sr. Owen Tai Kim de Makobo Industries, Inc. Narciso Esquivel Yglesias de SERTRA, William Phelps de COFISA, y a los representantes de otras

numerosas instituciones por su cooperaciòn y comentarios durante el transcurso de la contrataciòn.

II. EXAMEN DE LAS TENDENCIAS REGIONALES

La Cuenca del Caribe experimenta un explosivo crecimiento en actividades conexas a zonas francas. Las industrias tradicionales de zonas, como el ensamblaje de ropa y de electrònica crecen ràpidamente, con una creciente inversiòn proveniente del Lejano Oriente y de empresarios locales. Los servicios de mano de obra intensiva en el procesado de informaciòn tambièn se han convertido en fèrtil fuente de empleo en las zonas francas. En respuesta a estas tendencias, los competidores regionales de Costa Rica han comprometido miles de millones de dòlares hacia la construcciòn de zonas francas màs sofisticadas y para mejorar sus infraestructura de telecomunicaciones.

A. LA DEMANDA POR ESPACIO EN LAS ZONAS

1. Sectores establecidos

Los sectores tradicionales en las zonas francas--ropa, electrònica, agroindustria, farmacèuticos y otras manufacturas livianas--se encuentran en periodos de transiciòn. Los siguientes campos tienen particular importancia para Costa Rica:

Ropa. El màs numeroso sector de zona franca en laCuenca del Caribe es en la actualidad el ensamble de ropa. En años recientes, la Cuenca del Caribe ha emergido como fuerte competidor en parte debido a los costos de producciòn, que en general son comparables a los del Oriente, y en parte debido a los acuerdos bilaterales y multilaterales que han sido diseñados deliberadamente por los Estados Unidos y los gobiernos extranjeros que favorecen la importaciòn desde la regiòn. En 1986, las importaciones de los EE. UU. de productos de la Cuenca del Caribe sumaron US$853 millones, un aumento desde menos de US$100 millones por año al inicio de la dècada de 1970. La Repùblica Dominicana es el primer exportador de la regiòn, al suplir el 36 por ciento de la oferta de la regiòn que se vendiò en el mercado de los Estados Unidos durante 1986, seguido por haitì con el 20 y Costa Rica con el 16 porciento. Dadas las ventajas comparativas fundamentales de muchos paises de la Cuenca del Caribe (incluyendo Costa Rica), los instrumentos de la polìtica de comercio de los Estados Unidos como las estipulaciones en las secciones 806.3/807 del Arancel de los Estados Unidos (U.S. Tariff Schedule), las cuotas relativamente generosas (cuando se aplican), y los beneficios disponibles a la regiòn con base en CBI, el mercado de los Estados Unidos deberìa continuar absorbiendo crecientes cantidades de ropa producida o ensamblada en la regiòn. Las principales operaciones de ensamblaje de ropa ue son candidatas para ubicaciòn en las zonas libres de la regiòn son actualmente aquellas con un alto contenido de mano de obra con relaciòn al peso, con poca diversidad de producciòn, y paràmetros de producciòn estables. Las recientes tendencias de

importancia para las zonas francas de la Cuenca del Caribe son, sin embargo, la demanda creciente por parte de empresas estadounidenses, la capacidad de subcontrataciòn y de hacer conexiones de telecomunicaciòn para usar en trabajos especificos, diagramas, y transmisiòn de diseños generados por computadoras.

Electrònica. Otra operaciòn importante en la actualidad en las zonas francas es la electrònica, compuesta de dos sectores de fabricaciòn y ensamble: bienes acabados, incluyendo computadoras y equipo de telecomunicaciones; equipo electrònico (transmisores y receptores de radio, grabadoras de video, televisores); instrumentos electrònicos y equipos militares; y (ii) componentes electrònicos, que incluyen principalmente los componentes pasivos como resistores, capacitadores, switches, relays y tubos electrònicos, y componentes activos tales como semiconductores. Como es el caso en la industria de la ropa, el crecimiento sorprendente en el ensamblado de productos electrònicos, y en menor grado, la fabricaciòn, depende en los paises en vìas de desarrollo, en las ventajas comparativas bàsicas de existencia de mano de obra barata y fàcilmente entrenable. Los productores de paises desarrollados han aprendido a disgregar partes de sus lìneas de producciòn, trasladando los procesos que requieren màs mano de obra a localidades en el exterior, primero al Oriente, y recientemente, al Caribe. Actualmente, Taiwan, Korea, Singapur, Hong Kong y Malasia son los principales productores, supliendo el 23 por ciento del total de las importaciones electrònicas, con un valor de mas de $11 mil millones. En contraste, los paises de CBI en conjunto suplen menos del uno porciento del mercado de los Estados Unidos, comenzando con Barbados ($144 millones), Haitì ($59 millones), El Salvador ($58 millones), y la Repùblica Dominicana ($22 millones). Costa Rica, con $16 millones, cerca del 0,15 porciento del mercado de los Estados Unidos, claramente enfrenta un reto si es que va a atraer una mayor parte del total. Dadas las ventajas comparativas existentes en el pais, y dados los beneficios otorgados por los Estados Unidos y los gobiernos europeos (ver la anterior secciòn sobre ropa) y asumiendo un adecuado y mantenido esfuerzo por mejorar la infraestructura y para promocionar, el sector electrònico deberìa con el tiempo llegar a ser el segundo màs importante sector, despuès de la confecciòn de ropa, en las exportaciones de las zonas francas.

Agroindustria. Operaciones relacionadas con la agroindustria han emergido en las zonas francas en los campos del procesamiento de frutas y verduras, en el procesamiento de pescado, la fabricaciòn de productos de madera y cuero, y en la elaboraciòn de productos del tabaco. Las tìpicas actividades incluyen el embase, congelamiento, secado, mezclado, empaque, y otros medios de transformaciòn de productos agrìcolas. Tomando en cuenta las ventajas naturales para la agricultura con que cuentan la mayorìa de los paises de la Cuenca del Caribe, el desarrollo exitoso de la actividad agroindustrial en las zonas francas proporciona un medio efectivo para capturar el valor agregado y para expandir los

mercados de productos locales. Con la llegada de refrigeraciòn a costo bajo, de caracteristicas de procesamiento y manejo de alimentos cada vez màs sofisticadas, y la creciente tendencia hacia fuentes de productores o productos mùltiples, los productos agrìcolas procesados han evolucionado hasta llegar a ser extensivamente comerciados. Los cambios en los mercados de usuarios finales tambièn han afectado la composiciòn de exportaciones de la Cuenca del Caribe, con los consumidores en los Estados Unidos y Europa cada dìa màs interesados en productos de mayor calidad, cantidades màs grandes de productos frescos y congelados, mètodos de empaque màs convenientes y de mayor variedad. Los Estados Unidos constituyen el segundo màs grande mercado, despuès de la Comunidad Europea, y han sido el principal mercado para la mayorìade las exportaciones agricolas de la Cuenca del Caribe. En la categoria de frutas y verduras procesadas, por ejemplo, las tendencias anteriormente discutidas de estructura de mercado, son especialmente notables. El consumo per càpita de verduras y frutas no cìtricas (por peso) creciò de 62,5 kilogramos en 1970, a màs de 81 kilogramos en 1985. El crecimiento per càpita de consumo de concentrado congelado de naranja solamente, aumentò 4,6 porciento anualmente entre 1970 y 1985. Existen tambièn abundantes oportunidades para que los productores y procesadores de la Cuenca del Caribe exporten alimentos, salsas, sopas, crustàceos, y jugos empacados sanitareamente, que van en aumento a tasas por encima del promedio en los paises industrializados. Tomando en cuenta la dependencia de la Cuenca del Caribe en materiales importados para el empaque y proceso de productos agroindustriales de exportaciòn, las difucultades enfrentadas por muchos de los productores pueden ser superadas otorgando a las empresas estatus de zona franca, y logrando asì los incentivos y asistencia administrativa.

Fabricaciòn ligera miscelànea. Otros sectores importantes que operan en las zonas francas de la Cuenca del Caribe incluyen la fabricaciòn de aparatos deportivos, juguetes, bienes de cuero, carteras, sombrillas, alfareria y ceràmica. Como es el caso con los otros sectores perfilados anteriormente, la manufactura ligera se ha ido trasladando sistematicamente a centros de producciòn en el exterior. Por ejemplo, de los $3,900 millones que se gastan en aparatos deportivos anualmente en los Estados Unidos, casi la mitad se producen el extranjero. Dos tercios de dichas exportaciones provienen de tres fuentes--Taiwan, Korea del Sur, y Hong Kong. El provenir de la industria de bienes deportivos es brillante ahora que las mujeres cada dìa mas buscan en el deporte la manera de ocupar su tiempo libre. Aùn màs, el creciente grupo de personas entre 25 y 44 años de edad es de gran importancia a los exportadores extranjeros de productos deportivos hacia los Estados Unidos. La industria de juguetes de los Estados Unidos, de $3,400 millones, es igualmente dominada por las importaciones. Taiwan, Korea del Sur y Hong Kong, produjeron el 60 porciento de las importaciones de los Estados Unidos de juguetes en 1987. Sin embargo, ahora que los Estados Unidos han acabado recientemente con

los privilegios dentro de GSP, las localidades màs baratas en la Cuenca del Caribe seràn cada dìa màs atractivas.

2. Nuevos sectores de zona franca

El traslado de procesamiento de informaciòn, mano de obra intensivo, a localidades en el extranjero, se ha establecido firmemente como una manera rentable de hacer negocio. A como se vuelven màs y màs corrientes; las computadoras en las empresas, de todos los tamaños y especializaciones, han reconocido el beneficio de establecer centros de producciòn en el extranjero, o de contratar con oficinas de servicios en el extranjero. Documentos de las empresas son llevados por aire, desde los paìses industrializados a decenas de miles de trabajadores en las naciones en vìas de desarrollo, para aue se lleven a cabo tareas intensivas en mano de obra, tales como mecanografìa, archivado, llevado de cuentas financieras, mercadeo por telèfono, ydibujo y diseño por medio de computadoras. Los siguientes sectores pueden ser de particular importancia para Costa Rica:

Diseño asistido por computadoras. Las industrias en los paìses desarrollados estàn ràpidamente convirtiendo su dependencia en planos, cuadros, y diagramas dibujados a mano, a imàgenes creadas con la ayuda de computadoras. Sistemas de diseño asistido por computadoras (CAD en inglès) permiten a los usuarios ver, transformar, y almacenar, mapas, imàgenes, y otras informaciones gràficas, en forma digital. Por medio de aplicaciones de CAD, diseños mecànicos y electrònicos, mapas, planos, y operaciones de construcciòn y de ingenierìa civil pueden ser llevadas a cabo con mayor rapidez. Valioso tiempo profesional puede ser reducido para tareas repetitivas tales como composiciòn y selecciòn de materiales, dibujo de detalles y obtenciòn de informaciòn. La proliferaciòn de sistemas CAD en las empresas estadounidenses, sin embargo, han creado una enorme demanda para convertir documentos de papel a formato legible para computadoras-- una tarea de digitaciòn muy laboriosa. Debido a que tales operaciones de conversiòn requieren tìpicamente una precisiòn extrema, los procedimientos de operaciòn y control de calidad deben ser meticulosos. Las oficinas de servicios en el extranjero, en virtud de sus enormes ahorros en mano de obra, tienen la habilidad de implantar niveles màs altos de verificaciòn y de control de calidad ue las oficinas domèsticas. En el transcurso de los dos ùltimos años, GTE ha crecido hasta emplear màs de 300 profesionales en la Repùblica Dominicana en funciones de diseño por computadora para el mercado de exportaciòn, con planes de duplicar el tamaño de su fuerza de trabajo. En Jamaica existen cuatro operaciones de conversiòn CAD, aunque de menor tamaño.

Centros de operaciones de voz. Con las recientes apobaciones para la extensiòn de redes de satèlites comerciales y de fibras òpticas al Caribe, se està haciendo provechoso ubicar nuevos tipos de

operaciones de servicio en el extranjero. La naturaleza laboriosa de sevicios telefònicos -- tales como los centros de operradoras ara nùmeros 800, servicios de respuesta, y operaciones de telemercado -- crean oportunidades para localidades en el extranjero con costos de mano de obra favorables. En futuros años, los crecientes nùmeros de aerolìneas, hoteles, distribuidores por correo, y empresas afines se espera utilizaràn las capacidades linguìsticas en inglès y castellano de paìses como la Repùblica Dominicana, especialmente para servir las necesidades de la creciente poblaciòn bilingue e hispànica en los Estados Unidos. El año pasado, GTE estableciò un centro de operaciones de voz en la Repùblica Dominicana que permiten a quienes llamen por telèfono por medio del nùmero 800 en los Estados Unidos, que sus llamadas sean atendidas por operadoras bilingues en Santo Domingo.

Servicios a los medios. Tareas como composiciòn, diseño de pàgina, ilustraciòn y animaciòn, y otras tareas relacionadas con los medios tambièn se estàn convirtiendo en segmentos de gran crecimiento dentro de la Cuenca del Caribe. Los servicios de composiciòn y de fijaciòn de tipo por medio de estaciones de publicaciòn electrònicas operan ahora en Jamaica y en Barbados. Una empresa dominicana de software ha cooperado recientemente con otra empresa en los Estados Unidos para desarrollar materiales de promociòn interactivos y parcialmente animados, que incorporen caracteristicas de "hypertext". En la medida en que las computadoras se dediquen cada dìa màs al traslado intensivo de gràficos, los servicios de diseño e ilustraciòn de la Cuenca del Caribe estaràn en lìnea para ganar uuna buena parte del mercado, utilizando facsìmiles, y transmisiòn por voz y modem que permitan trabajar de cerca con clientes de ultramar.

Servicios de software. La proliferaciòn de computadoras en los paìses desarrollados ha creado una enorme demanda para el desarrollo de software, la programaciòn y software hechas de acuerdo a las necesidades especìficas del cliente. Oficinas de servicios de programaciòn en el extranjero operan en Mèxico, Panamà, y la Repùblica Dominicana, satisfaciendo las necesidades de clientes corporativos como Cullinet, Wang, GTE, y Westinghouse. Las mejoras en las telecomunicaciones de la Cuenca del Caribe han hecho posible la interacciòn entre programadores afuera de los EE. UU. y sus clientes en ese paìs -- una ventaja crucial de la regiòn con relaciòn a oficinas de servicios de programaciòn en India, China, y las Filipinas.

Servicios de entrada de datos y secretariales a distancia. El servicio de informaciòn màs corriente en el extranjero que opera en la actualidad consiste de entrada de datos, o de conversiòn de documentos de papel a una forma digital para almacenar o para procesar todavìa màs. Operaciones tìpicas de entrada de datos tomados de documentos fuentes como son los cupones, manuscritos, cuestionarios, e informes, son convertidos en archivos de computaciòn. Las empresas màs grandes generalmente cuentan con un

grupo de operadores residentes para cubrir sus necesidades de entrada de datos, mientras que las màs pequeñas frecuentemente contratan a oficinas de servicios especializados. En los Estados Unidos, la entrada de datos se ha convertido en una parte integral del ambiente de negocios y es empleada en alguna forma por virtualmente todo tipo de compañìa. En 1986, unas 343.000 personas estaban empleadas en la toma de datos. Los aumentos en costos de producciòn y advances tecnològicos dentro de este segmento han inspirado a muchos inversionistas de los EE. UU. a establecer operaciones en el exterior. Aunque las empresas de entrada de datos en la actualidad dependen principalmente de servicios de carga aèrea para el envìo de documentos fuentes al extranjero, una nueva alternativa està haciendo posible ràpidas operaciones en oficinas de servicios de ultramar. Los avances en la tecnologìa de telecomunicaciones y el caìda progresiva de los costos hacen econòmicamente factible la transmisiòn electrònica de los documentos fuentes y de la informaciòn procesada. En el futuro cercano, un otro tipo de industria de informaciòn en el extranjero posiblemente aparezca: la "secretaria remota". Dado a que la demanda de secretarias capaces excede sustancialmente el total de 6 millones de secretarias que actualmente trabajan en los EE. UU., este sector posiblemente le pase a los otros sectores en empleo. Decenas de miles de empresas norteamericanas pagan en la actualidad un promedio de US$15.000 anualmente por servicios completos de apoyo secretarial por persona, que incluye una combinaciòn de procesamiento de palabras, transcripciòn de memos y cartas dictadas, y toma de recados telefònicos. Las empresas extranjeras comienzan a explorar la posibilidad de usar los nuevos servicios de telecomunicaciones de bajo costo con el fin de establecer relaciones con servicios secretariales en el exterior.

B. OFERTA DE ESPACIO EN LA ZONA

Como fuera indicado en el Cuadro 2-1, la Repùblica Dominicana ha emergido claramente en los ùltimos años como lìder regional en la oferta de servicios de zonas. La Repùblica Dominicana tiene màs de cuatro veces el espacio de fàbrica en la zona franca que lo que tiene Jamaica, su màs cercano competidor. Las empresas dominicanas han indicado que emplean una cantidad de 82,000 trabajadores, màs de seis veces las que tienen las empresas jamaiquinas de zona franca. Costa Rica està bien atrasada en comparasiòn con la Repùblica Dominicana y Jamaica, con solo tres mil doscientos cincuenta trabajadores en tres zonas operacionales.

<u>Cualitativamente y cuantitativamente el crecimiento ha sido evidente entre las Zonas Francas de la Cuenca del Caribe en años recientes.</u> Las zonas libres en Centro Amèrica y en la Cuenca del Caribe, tanto bajo la propiedad del sector privado como del pùblico, estàn tomando las medidas para proporcionar los nuevos servicios de comodidades y facilidades especialmente hechas a la medida para que atraigan los sectores enfocados, asì como para

apoyar a los suplidores y subcontratistas locales. (En el Apèndix A se presenta los programas notables de zonas francas en la regiòn). En general, se han notado las siguientes tendencias en las zonas francas durante el transcurso de años recientes:

Fomento de las capacidades de subcontratistas y del plan de albergue. Un nùmero creciente de zonas francas exitosas se caracterizan por su uso de subcontratistas. En vez de depender solamente en la inversiòn directa desde el extranjero, algunas zonas francas en la Cuenca del Caribe, el Ocèano Indico, y la Cuenca del Pacìfico han ayudado a empresarios locales a establecer operaciones dentro de las zonas con el fin de satisfacer las necesidades de empresas extranjeras con base en subcontratos o "plan de albergue". Las empresas extranjers con estos arreglos proporcionan el contrato, las especificaciones del trabajo, y en algunos casos el equipo y entrenamiento necesarios para que la empresa local produzca los bienes deseados. El subcontratista local mobiliza los restantes factores de producciòn y general la producciòn. Oportunidades sustanciales en Mauritius, la Repùblica Dominicana, Haitì, Mèxico, Hong Kongy Singapur han sido generados por medio de subcontratos. La experiencia de las zonas de la Cuenca del Caribe en conducir campañas de promociòn indica que dos o tres fuentes de subcontrataciòn son encontradas por cada posible inversionista extranjero directo identificado. Consecuentemente, una zona que ofrezca capacidades de subcontrataciòn puede atraer negocios que de otra manera se perderian. (Se presenta en mayor detalle informaciòn sobre las oportunidades para subcontratar y de albergue en el Apèndice B.)

Orientaciòn hacia industrias basadas en el conocimiento. Un creciente nùmero de zonas francas en la regiòn estàn orientando su mercadeo hacia los servicios de procesamiento de informaciòn asì como hacia los de ensamblado y fabricaciòn. Aunque la entrada de datos continùa siendo el principal objetivo de Jamaica, la Repùblica Dominicana, y Barbados, las zonas han comenzado a atraer opoeraciones de desarrollo de software y de mantenimiento, de diseño asistido por computadora, y servicios de licaciòn. En muchos respectos, la tendencia va en paralelo con la apertura de parques de oficinas en Norte Amèrica y en Europa durante los ùltimos 15 años, en conjunto con el crecimiento de las industrias de la informaciòn en los paises desarrollados.

Trayendo a clientes de categoria. Un nuevo ènfasis es evidente en muchos paises para desarrollar zonas que sean atractivas al extremo del mercado de categoría. Se emplean los jardines intensivamente para que los edificios se mezclen con la vegetaciòn que los redea y asì lograr una ubicaciòn màs parecida a un campus universitario. Muchos de los diseños de zona ahora siguen los contornos naturales del terreno, evitando los cortes y rellenos que han sido tradicionalmente empleados. Las areas de parques industriales y de oficinas dentro de estos proyectos proporcionan follage extensivo, areas abiertas, plazas, areas de recreaciòn, y hasta

cuerpos de agua con el fin de agrandecer su atractivo estètico. Las zonas de categorìa tambièn protegen su apariencia por medio de contratos que estipulan las normas para materiales de construcciòn, mantenimiento, desechos, y densidades de edificios con relaciòn al terreno.

Oferta de infraestructura y servicios mejorados. Novedosas iniciativas para las telecomunicaciones y la generaciòn de fuerza. Con mayor frecuencia, los paìses han reconocido las necesidades de los emergentes sectores industriales de servicios internacionales de telecomunicaciones y de fuerza de categorìa mundial. Consecuentemente, la inversiòn privada considera como mejorar los servicios nombrados y como aprobar su uso dentro de las zonas francas--hasta la fecha, siendo la Repùblica Dominicana (donde se emplean telepuertos y generaciòn de fuerza), Jamaica, y Mèxico, los màs notables casos. Fuera del area de la Cuenca del Caribe, el Uruguay recientemente pasò legislaciòn sobre zonas francas que especificamente exonera a las zonas francas del uso obligatorio de los monopolios de servicios estatales.

La introducciòn de nuevos lazos de entrenamiento. Como medio de promociòn de relaciones laborales armoniosas y de maximizar la producciòn, los desarrolladores de las zonas francas han implementado una gama de servicios de entrenamiento tècnico. La Zona Franca de Cartago ha proporcionado un local para que el entrenamiento en sitio sea impartido por el INA. La zona de San Isidro (Repùblica Dominicana), ha construido un centro de entrenamiento similar, mientras que la zona de San Cristòbal en el mismo pais ha establecido un programa cooperativo con estudiantes del Politècnico de Loyola. Las compañìas ubicadas en las zonas francas en algunos casos tambièn ofrecen centros de entrenamiento, equipo y facultad visitante. Algunas de las principales zonas francas privadas en la R.D. han establecido tambièn servicios de referencia para ayudar a las nuevas empresas a identificar a candidatos para empleo bien calificados. Estos desarrolladores llevan a cabo entrevistas y precalifican a un grupo de personas recomendadas que comparten actitudes conducentes al èxito.

Apoyando el desarrollo y administraciòn privada de la zona. Un cambio hacia la propiedad y operaciòn de la Zona por el sector privado està tomando arraigo en toda la regiòn. A como se hacen màs escazos los fondos pùblicos, los inversionistas y desarrolladores privados han tomado la iniciativa. Se estàn empleando un gran nùmero de arreglos con el fin de mobiliar fondos y expertos privados, incluyendo la contrataciòn administrativa; las empresas de capital mixto; la venta de zonas del sector pùblico (o de porciones de èstas) a desarrolladores privados; y acuerdos para "construir-operar-transferir".

El cobro de alquileres de mercado. Actualmente, las zonas francas en la Cuenca del Caribe frecuentemente cobran alquileres suficientemente altos como para asegurar una ganancia a sus

desarrolladores. Aunque un cierto nùmero de zonas del sector pùblico continùan cobrando tasas de alquiler altamente subsidiadas (tan bajas como de $1 por piè cuadrado por mes), los desarrolladores privados (y algunas zonas pùblicas de alta categoria) han descubierto a empresas extranjeras dispuestas a pagar alquileres cuatro o cinco veces màs altos. La experiencia de zonas pùblicas y privadas en la Repùblica Dominicana, Mèxico, y otros paises, ha demostrado que la mayor parte de las empresas aceptan pagar un alquiler màs alton con tal de asegurar que la administraciòn de la zona serà eficiente y efectiva en el suministro de servicios, e interesada en satisfacer las necesidades de los inquilinos.

* * *

En resùmen, los paises en vias de desarrollo en la Cuenca del Caribe han respondido al reto de la creciente demanda aumentando el nùmero y calidad de las zonas francas disponibles en el mercado. Oficinas y parques de calidad mundial, que disfrutan de incentivos de franquicia de impuestos, han comenzado a emergir en paises que disfrutan de menos estabilidad politica, menor riqueza en recursos humanos, y una infraestructura industrial menos impresionante que la de Costa Rica.

III. CONTRIBUCIONES DE LAS ZONAS FRANCAS AL SECTOR EXPORTADOR COSTARRICENSE

Las zonas francas costarricenses han contribuido menos de lo esperado al pais en comparaciòn con los otros regimenes de incentivos. Las zonas francas representan tipicamente la polìtica màs liberal de un pais que busca la inversiòn externa. Sin embargo, en la pràctica costarricense, los incentivos para las zonas francas hasta hace poco han caìdo cortos en comparaciòn con regimenes sustitutivos. Menos de 3.300 trabajadores laboran en las industrias ubicadas en zonas francas, segùn el estimado de la CZF, en contraste con las casi 18.000 personas que lo hacen bajo el regimen de admisiòn temporal, y las casi 36.500 en compañìas con contratos de exportaciòn. Aùn asi, las zonas francas en Costa Rica tienen la posibilidad de obtener una ventaja comparativa sobre los otros medios para exportar -- y con relaciòn a las otras zonas francas en el Caribe. Sin embargo, para que sea aprovechada a plenitud dicha oportunidad, las zonas deben convertirse en campos de prueba donde se ensayen polìticas de reforma, mejoras de infraestructura, e iniciativas de entrenamiento tècnico.

A. LOS PAPELES CLASICOS QUE LA ZONA FRANCA JUEGAN EN EL CRECIMIENTO DEL SECTOR DE EXPORTACION

Los incentivos de la zona franca normalmente juegan un papel destacado en un desarrollo basado en las exportaciones de los paìses patrocinadores. Tìpicamente, las zonas francas sirven para ensayar las nuevas iniciativas del sector exportador que no son factibles de introducir al paìs entero en un dado momento. Al otorgar incentivos a una area inicialmente concentrada, el gobierno patrocinador puede medir la utilidad de las medidas de mercado en el desarrollo econòmico, sin despertar mayor oposiciòn.

En la mayorìa de las instancias, las zonas francas tambièn han resultado ser islas de relativamente bien desarrollada infraestructura, en contraste con los niveles normales circundantes. Paìses con recursos limitados han descubierto que pueden atraer inversiòn extranjera inicial màs fàcilmente si concentran sus gastos de infraestructura industrial a una area seleccionada, en vez de ofrecer a empresas exportadoras una inadecuada infraestructura en todo el paìs.

Normalmente, las zonas francas tambièn gozan de ventajas sustantivas como herramientas de mercadeo. Los inversionistas extranjeros frecuentemente dudan si establecerse en ambientes de leyes y reglamentos desconocidos. Dado a que las zonas libres otorgan ventajas similares en todo el mundo, la existencia de zonas en el paìs sirve en si, sirve para indicar al posible inversionista que puede establecerse con confianza. Las zonas representan una actitud de bienvenida hacia la inversiòn extranjera, y proporcionan

un punto de entrada de bajo riesgo desde donde los ocupantes de la zona puedan posteriormente extender sus operaciones a la economia circundante.

La exeriencia de Costa Rica con las zonas francas no se conforma completamente al modelo clàsico. Los programas de admisiòn temporal y de contrato de exportaciòn han ofrecido incentivos que de manera significativa igualan, y hasta superan, los otorgados bajo el regimen de zona franca. Costa Rica tambièn diverge del modelo clàsico de zona franca en que ofrece excelente infraestructura fuera de las zonas francas. En un respecto, sin embargo, el programa costarricense de zonas francas ha seguido el modelo tradicional. Las zonas en algunos casos se han convertido en paso intermedio para los inversionistas extranjeros. Varias empresas, que inicialmente establecieron sus plantas en las zonas francas costarricenses, posteriormente extendieron sus actividades fuera de èstas a como fueron adquiriendo confianza en el clima global empresarial del pais. Aùn asì, el traslado de dichas empresas fue probablemente precipitado al entenderse que los otros incentivos eran iguales, si no mejores, que los otorgados por el regimen de incentivos de la zona franca.

B. LA ACTIVIDAD DE LA ZONA FRANCA COSTARRICENSE HASTA LA FECHA

1. Orìgenes y desarrollo de los regimenes del sector exportador en Costa Rica.

La primera etapa. Costa Rica pasò la legislaciòn de zonas francas en 1981. El programa otorgaba los siguientes incentivos:

- la importaciòn libre de impuestos de bienes de capital e intermedios, asi como de materia prima;

- 100 porciento de exoneraciòn de impuestos de exportaciòn y sobre bienes de capital y activos fijos;

- el derecho de vender hasta el 49 porciento de la producciòn en el mercado local;

- 100 porciento de exoneraciòn del impuesto sobre la renta de la empresa durante seis años, seguidos de 4 años de 50 porciento de exoneraciòn.

A pesar de que estos incentivos son similares a aquellos otorgados por otros paìses de la Cuenca del Caribe, el programa de zonas francas de Costa Rica estaba frenado debido a varios actores. Primero, el programa no otorgaba a empresas de zona franca el derecho de tener cuentas en moneda extranjera. Segundo, no se permitian que las zonas fueran propiedad privada o que fueran operadas privadamente; el gobierno poseìa todos los derechos y administraba las zonas. Tercero, el objetivo nacional de

desarrollo regional ubicaba a las zonas en lugares no competitivos. Las zonas fueron consecuentemente limitadas a las regiones costeñas, con las primeras dos designaciones hechas a Santa Rosa en la Provincia de Puntarenas en la costa del Pacìfico, y a Moìn en la Provincia de Limòn en la costa atlàntica. De las dos, solo la Zona Libre de Moìn llegò a ser operacional.

Las zonas de Moìn y Santa Rosa atrajeron poco interès de parte de inversionistas privados. Entre las razones para ello estaban:

- infraestructura relativamente subdesarrollada;
- la percepciòn de productividad por debajo del promedio;
- muy distantes de aeropuertos internacionales;
- condiciones de vida màs difìciles que el Valle Central;
- propiedad y administraciòn estatal de las zonas;
- falta de promociòn de las zonas.

Las zonas de la CZF tambièn estaban limitadas por el règimen de zona franca en sì: los inversionistas potenciales objetaban al hecho de que la ley no exemptuaba a los inquilinos de la zona franca de los controles del Banco Central sobre el intercambio de moneda extranjera.

La segunda etapa. Debido a la decepcionante baja ocupaciòn e interès en Moìn y Santa Rosa entre 1982 y 1984, el Gobierno de Costa Rica (GOCR) variò el enfoque del programa de zona franca. En 1984 la ley original de zonas francas fuè variada para otorgarles a los usuarios el derecho de tener cuentas en moneda extranjera libres de los controles del Banco Central.

En 1985, la ley fuè modificada de nuevo para autorizar el establecimiento de zonas francas en el Valle Central. La primera zona franca, de propiedad privada y administrada privadamente, fue establecida en el Parque Industrial de Cartago, perteneciente al Grupo Zeta. La zona, no solo ofrecìa los mismos incentivos que los otorgados en las regiones costeñas, sino que ademàs tenìa las ventajas de ser privados y administrados por los dueños, una excelente ubicaciòn, e inspecciòn aduanal en sitio. Al autorizarse esta zona franca en Cartago, el programa finalmente terminò sus años de estancamiento. La tasa de ocupaciòn en el arque aumentò, mientras que las de las Zonas Francas de Moìn y Santa Rosa continuaron languideciendo.

En conjunto con el desarrollo de las zonas francas privadas, la CZF tambièn ha designado tres subzonas especificamente para fàbricas alejadas de las zonas de mùltiples plantas tradicionales debido a necesidades de ubicaciòn especiales. A.S.D., una empresa

subsidiaria de la United Fruit Company, està ubicada en Coto Sur, especializada en la reproducciòn genètica de semilla de palma africana. A.S.D. recibiò el estatus de zona franca a cambio de una finca de seis hectàreas en la localidad, con un precio de un colòn. Una segunda subzona fuè dirigida a la facilidad de reparaciones del Desarrollo Naval en Puerto Caldera. Por ser una industria naval, fue natural que Desarrollo Naval buscara el estatus de zona franca en un puerto. La tercera sub zona establecida en Costa Rica es Mueblesol, una empresa de muebles de patio ubicada en Puerto Limòn. Mueblesol optò por Puerto Limòn al necesitar màs espacio del disponible en Moìn y porque los costos de transporte hasta Puerto Limòn desde una zona industrial en el Valle Central serìan prohibitivamente altos.

La tercera etapa. El èxito de la zona de Cartago despertò interès en el desarrollo de zonas francas en varias organizaciones privadas y pùblicas. Tal interès culminò en enero de 1987 con la publicaciòn de un Concurso, una invitaciòn de la CZF para concursar en una licitaciòn para operar nuevas zonas en la vecindad del aeropuerto. La invitaciòn atrajo a nueve oferentes, cuatro de los cuales recibieron designaciòn de zona franca: Zona Franca Metropolitana (Cardoce), Zona Franca Alajuelense (SARET), Zona Franca Aeropuerto (Intran), y Zona Franca Zeta Alajuela (Grupo Zeta). De la cuatro anteriores, la Zona Franca de Alajuela ya opera con varios fabricantes como inquilinos. Zeta- Alajuela ya comenzò la construcciòn, y las dos otras esperan iniciar la construcciòn en un futuro cercano.

A pesar del fuerte interès demostrado por estas empresaspara lograr estatus de zona franca, existen algunas tendencias preocupantes que salen a relucir en la tercera etapa del programa de zonas francas. A pesar del mucho interès generado, el desarrollo progresa a pasos muy diferentes en las nuevas zonas. INTRAN no cuenta con suficiente capital y ha tenido que postergar la construcciòn a pesar de una ubicaciòn excelente. La zona de SARET es operacional, pero la tasa de absorciòn durante mucho de 1988 ha sido solamente la tercera parte de lo anticipado.

Tal vez el aspecto màs esperanzador de la tercera etapa es que Zeta Alajuela, Zona Franca Metropolitana, y Zona Franca Aeropuerto han decidido construir parques de alta categoria con servicios especiales que les permita atraer de mejor manera a empresas de alta tecnologìa y orientadas hacia servicios. Tomando en cuenta las fortalezas y debilidades de Costa Rica, el desarrollo de este sector es un excelente presagio para el programa de zonas francas de la naciòn.

Finalmente, la CZF està abocada a la transferencia de tierras del gobierno a la CZF, para que puedan ser designadas localidades de zona franca. Una posibilidad se encuentra ubicada cerca del aeropuerto, donde una empresa llamada COOPESA ha solicitado ser designada zona libre para efectos de sus facilidades de

mantenimiento. Una segunda posibilidad existe en Golfito, donde un cierto nùmero de empresas panameñas han preguntado sobre la posibilidad de establecer facilidades de zona franca para la industria atunera.

2. Tendencia de desempeño global de la Zona Franca en comparaciòn con los otros regimenes.

Hasta muy recientemente, el regimen de la zona franca se ha desempeñado modestamente en comparaciòn con los regimenes alternos de exportaciòn de Costa Rica. El Programa de Admisiòn Temporal ha experimentado un crecimiento màs volatil, absorbiendo màs de tres veces las empresas las que se acogieron al programa de zonas francas entre julio de 1987 y el final de julio de 1988. (Recientemente, el Programa de Admisiòn Temporal ha perdido mucho de su brillo, al tener una tasa de captura de nuevas empresas aproximadamente igual al de las zonas francas, si solo se toma en cuenta el año 1988). Las comparaciones entre las empresas de zona franca y las de Contrato de Exportaciòn son màs difìciles de hacer, debido a que las empresas con Contrato requieren producir con un valor agregado local de 35 porciento y estàn màs concentradas en el sector agrario, pero aùn asì, han ocurrido diferencias similares en el desempeño històrico de ambos sistemas.

En la actualidad, existen 35 usuarios de zonas francas en Costa Rica. Cinco de las empresas estàn ubicadas fuera del Valle Central en sub zonas o en la Zona Franca de Moìn, mientras que las otra 30 empresas estàn distribuidas entre Cartago, Zeta Alajuela, y SARET Alajuela. De las 35 empresas, 16 son propiedad total o parcial por corporaciones estadounidenses. Korea es el segundo màs importante paìs en la aportaciòn de capital para la zona franca, al tener siete empresas operando en Costa Rica en la actualidad.

Segùn las màs recientes cifras disponibles de la CZF, las empresas de zona franca en la actualidad emplean 3.200 trabajadores y ocupan 575.310 pies cuadrados de espacio bajo techo. El total de las exportaciones durante 1987 fue de $20 millones. Casi el 80 porciento de la producciòn es exportado a los Estados Unidos, y el 38 porciento de las importaciones provienen de este mismo paìs. Korea es la segunda fuente de importaciones, con el 20 porciento, de las Zonas Francas.

La mezcla sectorial de las zonas francas ha sido inclinada hacia la ropa. Trece de las 26 empresas de la zona franca de Cartago producen ropa para la exportaciòn. La dominaciòn de las empresas de ropa es corriente durante la primera ola de inversiòn en zonas francas. La existencia de dos empresas electrònicas, un fabricante de productos farmacèuticos, una compañìa de càmaras, y una de computadoras, hablan del potencial de Costa Rica de producir productos de màs alto valor.

A pesar de que el regimen de zonas francas ha sido efectivo en generar exportaciones, inversiòn extranjera, y empleo, ha sido menos efectiva en la creaciòn de eslabones hacia atràs (backward linkages) y en transferir tecnologìa. Actualmente, el 9 porciento de las compras de la zona franca son de productores locales, y el valor agregado costarricense es aproximadamente el 31 porciento. Esto està en marcado contraste con las zonas francas en Taiwan donde el 45 porciento de los insumos son de origen taiwanès y el valor agregado local es 67 porciento.

La transferencia de tecnologìa todavìa no ocurre de manera difundida, aunque existen excepciones notables. Un programa por establecerse en la empresa electrònica Cassidy-Aviel entrenarà instructores y profesores del Instituto Tecnològico de Costa Rica en Cartago y del Departamento de Ingenierìa Elèctrica de la Universidad de Costa Rica. Lo anterior permitirà a los maestros entender mejor las necesidades pràcticas de las empresas manufactureras locales, con la planta de Cassidy-Aviel sirviendo como laboratorio de trabajo. Una segunda excepciòn, aunque menos encantadora, tambièn ha sido identificada. Los fabricantes de ropa en Cartago notaron que despuès de haber entrenado y de dar trabajo empleados, muchos de èstos prefieren emplear sus nuevos conocimientos para confeccionar ropa en sus propios hogares. Ya que la mayoria de los trabajadores de la ropa son mujeres, la oportunidad de quedarse en casa cuidando de sus hijos y trabajando por salarios similares puede ser una alternativa atractiva. En este sentido, nace una nueva industria artesanal.

3. Factores que influyen el èxito relativo de los regimenes de exportaciòn

El crecimiento de la zona franca ha estado fundamentalmente limitado por la inusual fuerza de los otros dos programas de incentivos a las exportaciones. Las empresas acogidas al Programa de Admisiòn Temporal y al Programa de Contratos de Exportaciòn han otorgado beneficios equivalentes -- tal vez superiores -- que los otorgados a las empresas de zonas francas. Adicionalmente, èstas tienen una mayor flexibilidad geogràfica, no tienen que pagar altos gastos administrativos a sus respectivas agencias, y no estàn sujetas a gastos de aduana producto de la necesidad de mobilizarse de parte del personal de aduana a localidades decentralizadas.

Programa de admisiòn temporal. El èxito del Programa de Admisiòn Temporal de debe en parte a su parecido històrico con el de zonas francas. Las empresas reciben derechos de importaciòn libre de impuestos de maquinaria, materia prima, y bienes intermedios, y se benefician de la exoneraciòn de impuestos por largos periodos. En semanas recientes, sin embargo, el Gobierno costarricense ha eliminado las exoneraciones de impuestos a nuevas empresas admitidas al Programa de Admisiòn Temporal.

En teoria, parecen existir diferencias importantes entre los dos programas a favor de las zonas francas. Una inspecciòn màs detallada indica que las ventajas aparentes han significado poco.

- Como en el caso de empresas de zonas francas, las empresas del programa de Admisiòn Temporal tienen el derecho de mantener cuentas en moneda extranjera, pero estas cuentas estàn sujetas a varios controles del Banco Central de Costa Rica. Las empresas en el regimen de Admisiòn Temporal reclaman que tal estipulaciòn es de poca diferencia real.

- Las empresas de Admisiòn Temporal estàn sujetas a un impuesto del 15% sobre la repatriaciòn de ganancias. Por medio de transferencia de precios, las empresas de Admisiòn Temporal pueden frecuentemente evadirlo.

- Las empresas de Admisiòn Temporal no tienen permitido vender cualquier parte de su producciòn en el mercado costarricense. Ya que actualmente para las empresas de zona franca este proceso es dificil, no se puede consider una seria desventaja para las empresas de Admisiòn Temporal.

- Las zonas francas tienen un tratamiento de Aduanas preferencial, pero las empresas que trabajan en ambos sistemas indican que hay poca diferencia en la realidad.

- A finales de 1988, el Programa de Admisiòn Temporal perdiò una ventaja significativa sobre el regimen de zona franca. En el pasado, el beneficio de exoneraciòn de la renta, otorgable por cinco años, podìa ser extendido indefinidamente. Esta estipulaciòn es superior a aquella para las zonas francas ya que las empresas de este regimen tienen una exoneraciòn de impuesto sobre la renta del 100 por ciento solo por seis años. Segùn los cambios el programa de Admisiòn Temporal ha eliminado las exoneraciones sobre el impuesto de la renta.

El programa de Admisiòn Temporal ha tenido otras ventajas. Las empresas acogidas a èste han podido localizarse donde màs les convenga. Muchas empresas prefieren pequeños pueblos que les otorgan ambientes cerrados y precios de tierra màs bajos. Algunas de estas empresas se han extendido fuera de los parques industriales al considerar que los parques son màs vulnerables a problemas laborables. Una comparaciòn de precios preparada por CINDE indican que es menos costoso construir una empresa de Admisiòn Temporal fuera de un parque industrial que dentro de una zona franca. Las gerencias del parque de Cartago y de SARET no aceptan esta aseveraciòn, indicando que la diferencia de costos es insignificante debido a las economìas de escala. Sin embargo, han comenzado a estudiar este asunto.

Basàndonos en costos de construcciòn proporcionados por CINDE y SARET, parecerìa que si existen diferencias en los precios de tierra y construcciòn. Debido a que las zonas francas generalmente mantienen un estandard de servicios de construcciòn y de apoyo màs alto, las diferencias en costos pueden frecuentemente ser cubiertas por los usuarios, particularmente si emplean medios de mediana a alta sofisticaciòn. Debido a que muchas empresas de ropa requieren menos servicios y operan en una industria muy conciente de los costos, el programa de Admisiòn Temporal puede encontrar ventajas comparativas en comparaciòn. Los ùltimos estimados indican que las dos terceras partes de las empresas de Admisiòn Temporal estàn en el sector de ropa y textiles, en comparaciòn con solo la mitad de las de zonas francas.

Ademàs de por proporcionar màs altos niveles de servicios, los costos de las zonas francas tambièn han sido aumentados por un impuesto de $0,25 por piè cuadarado. Esto constituye un impuesto de 8.33 porciento sobre los $3,00 por piè cuadrado que reciben los desarrolladores de zonas francas por concepto de alquiler. Ningùn otro regimen de zona franca en el mundo, no solo la Cuenca del Caribe, tiene un impuesto administrativo que se aproxime a estos niveles de sobretasa impuestos a favor de la CZF. Tal cantidad constituye claramente una cantidad imposible si se considera que el regimen de Admision Temporal ofrece incentivos comparables, no impone restricciones geogràficas, ni tasa tasa alguna. Uno de los desarrolladores mantiene que el impuesto ha sido de sustancial impacto para el crecimiento de su zona.

Una ventaja històrica final del Programa de Admisiòn Temporal consiste en que Aduanas ha proporcionado un verdadero procedimiento de un solo paso. Antes de los cambios recientemente decretados, la incorporaciòn al Programa de Admisiòn Temporal se dice que tomaba dos semanas comporado a los dos y medio meses y mùltiples aprobaciones necesarias para obtener el estatus de zona franca. La diferencia en tiempo pudiera ser reducida a como las aprobaciones lleguen a ser manejadas por CENPRO, que ha ya puesto en pràctica una oficina ùnica para empresas de exportaciòn por medio de la cual las aprobaciones puedan ser tramitadas en un plazo tan corto como de 90 minutos.

<u>El Programa de Contrato de Exportaciòn.</u> El Programa de Contrato de Exportacion, administrado por el CENPRO, compite mucho menos con el programa de zona franca que con el Programa de Admisiòn Temporal. Este programa es particularmente atractivo para empresas costarricenses que desean exportar parte de su producciòn. Las empresas bajo este regimen estan obligadas a tener un 35 porciento en valor agregado local. Las empresas tienen acceso libre al mercado local pero las exoneraciones de impuesto solo se aplican a la proporciòn de bienes que sean exportados. Adicionalmente, las empresas que trabajan con este paquete de incentivos reciben CATs (Certificados de Abono Tributario) de 15 a 20 porciento. Este es

un gran incentivo; en los primeros seis meses de este año, aproximadamente dos mil millones de colones fueron apropiados para el programa de CATs.

Actualmente, el programa de Contrato de Exportaciòn cuenta con 380 empresas activas que exportan $273 millones. El programa cubre empresas que emplean a màs de 36.000 personas. Diferente de los otros dos programas de exportaciòn costarricenses, el Programa de Contrato de Exportaciòn està destinado a desaparecer en 1996. El programa es tambièn diferente en que la mayor parte de las empresas acogidas al regimen estàn ubicadas en areas rurales. Como prueba, aproximadamente el 25 porciento de todas las empresas en este programa exportan plantas, y el 58 porciento estàn en los sectores agrìcolas o de mariscos. Igual al regimen de Admisiòn Temporal, no se cobran cuotas a las empresas que participan en el programa.

El sector exportador no tradicional de Costa Rica ha experimentado un crecimiento sustancial en años recientes. Mucha de esta actividad puede se atribuida al desarrollo de los tres paquetes de incentivos a la exportaciòn. Aùn asì, la respuesta del inversionista privado hacia el regimen de zona franca hasta recientemente ha sido pequeño en comparaciòn con los otros dos programas de exportaciòn. Esta relaciòn està cambiando, pero la respuesta absoluta quedarà corta para la Corporaciòn de la Zona Franca y para los desarrolladores particulares que han invertido dinero con riesgo, a menos y hasta que el regimen de zona franca ofrezca nuevos, fuertes y distintivos incentivos.

C. POTENCIAL DE CONTRIBUCIONES DE LA ZONA FRANCA FUTURA

Costa Rica tiene una posiciòn intrinsica excelente desde la cual puede expandir las contribuciones de sus zonas francas. El paìs tiene una variedad de ventajas--estabilidad polìtica, recursos humanos, e infraestructura industrial--con relaciòn a otros paìses con zonas francas en la Cuenca del Caribe. Para que Costa Rica pueda explotar al màximo su potencial, sin embargo, sus onas deben establecer estàndares de calidad para la regiòn en tèrminos de polìtica de reformas, mejoras de infraestructura, e iniciativas de entrenamiento tècnico.

1. Posiciòn competitiva

Los mercados globales imponen exigencias que van en aumento a las empresas manufactureras y de servicio. Aquellos paìses que logren reunir los requisitos tècnicos de las industrias basadas en el conocimiento a un costo de mano de obra aceptable haràn un buen papel en estos mercados en las dècadas por venir. A como las tecnologìas de informaciòn transformen la producciòn manufacturada, de servicios y agrìcola, los paìses lograràn dividendos proporcionales.

Las zonas francas costarricenses pueden ubicarse con mucha màs credibilidad que zonas competitivas en la mayorìa de los otros paìses, en el extremo de calidad del mercado. Para que asì se cumpla, sin embargo, tres obstàculos (conquistables) deben ser superados. Estos incluyen:

- Limitaciones en las telecomunicaciones (especialmente en el precio y capacidad de lìneas internacionales dedicadas a la transmisiòn de voz e informaciòn);

- Una falta de capacidades para programas de subcontrataciòn y apoyo; y

- Una falta de entrenamiento tècnico en los sectores de mayor demanda en las industrias de zonas de alta calidad.

De la manera en que las zonas francas costarricenses encuentren maneras de superar estas limitaciones, el paìs puede lograr un sustancial progreso en el futuro inmediato en general trabajos y moneda extranjera, y en promover su reconversiòn industrial.

2. Oportunidades para el desarrollo de alto potencial

Las siguientes inovaciones pueden jugar un papel central en ubicar las Zonas Francas costarricenses en la avanzada de mercados establecidos y emergentes. (Se presenta mayor informaciòn sobre estos temas en el Apèndice C.)

- Telepuertos. Estas facilidades para las comunicaciones internacionales permiten a empresas locales establecer contacto directo con mercados de ultramar a una fracciòn del presente costo. Las recientes bajas en el costo de estaciones de satèlite terrestres han hecho posible establecer un telepuerto limitado a dos vìas por menos de $100.000.

- Parques cientìficos. Tambièn parece existir oportunidades para establecer en Costa Rica "Parques de base cientìfica", capaces de atraer operaciones de alto calibre de manufactura, ensamble y de procesamiento de informaciòn. Fomentando la formaciòn de los primeros "parques de base cientìfica de Centro Amèrica" podrìa lograrse dividendos sustanciales para Costa Rica. Planificados cuidadosamente para que se incluyan "incubadores" de nuevas empresas, los parques pueden asistir a empresarios costarricenses a establecer empresas de subcontrataciòno de apoyo orientadas hacia los mercados mundiales. Las màs importantes corporaciones internacionales han estado entre las màs activas empresas que usan los parques de base cientìfica

en el mundo entero. Hasta la fecha, no hay parques de base cientifica pendientes de construcciòn en la Cuenca del Caribe comparables a los bajo desarrollo en Taiwan, Korea, Singapur, o Brasil. En Mèxico y la Repùblica Dominicana, sin embargo, desarrolladores privados ya han atraido empresas de electrònica y de procesamiento de informaciòn de gran prestigio por medio de la creaciòn de zonas francas y parques industriales de calidad mundial.

- Iniciativas de educaciòny entrenamiento innovadoras. Desarrolladores privados de zonas francas costarricenses han sido innovadores en el establecimiento de relaciones productivas entre sus zonas e instituciones de entrenamiento tècnico. En el futuro inmediato, sin embargo, naceràn oportunidades adicionales para aumentar la calidad de entrenamiento en pericias. La proliferaciòn de nuevas tecnologìas de entrenamiento--que incluyen "cursoware" empleando microcomputadoras, y aprendizaje interactivo a distancia por medio de satèlites, puede llevar a nùmeros elevados de costarricenses a altos niveles de adelanto en tecnologìas de producciòn seleccionadas. Los resultados de apoyar tales lazos entre los sistemas de entrenamiento y empresarios costarricenses, profesionales y trabajadores pueden ser que el paìs sea dado a conocer entre las empresas de manufactura, procesamiento de informaciòn, y agro-industria en los meses y años por venir.

* * *

Un fuerte compromiso de actuar aprovechando las oportunidas delineadas anteriormente puede generar dividendos para Costa Rica, al mejorar rapidamente la respuesta de empresas extranjeras hacia las zonas francas. El que los beneficios se realicen pronto dependerà de la manera en que la legislaciòn del paìs sobre zonas francas elimine las barreras pendientes, y como la Corporaciòn de las Zona Franca proporcione el liderazgo necesario, asì como del grado en que el sector privado y el Gobierno dediquen recursos con los cuales aprovechar la oportunidad.

IV. EVALUACION LEGISLATIVA

A pesar de las constantes mejoras que ha sufrido, la legislaciòn costarricense sobre zonas francas se mantiene en desventaja competitiva en comparaciòn con los incentivos otorgados por otros paìses, y de manera importante, con los otorgados por otros regimenes alternativos en Costa Rica. El presente capìtulo se concentra sobre insuficiencias en la legislaciòn y sobre los esfuerzos para corregirlas a travès del tiempo. Despuès de haber revisado las virtudes y debilidades de la legislaciòn sobre zonas francas existente, el capìtulo evalùa el nuevo proyecto de ley propuesto. Se sugiere maneras para eliminar los conflictos potenciales de interès para la Corporaciòn e identifica las oportunidades que existen para hacer mejoras tècnicas.

A. DESARROLLO HISTORICO

La ley de "Zonas de Procesamiento de Exportaciones y de Parques Industriales" entrò en vigencia el 10 de diciembre de 1981 como Ley No. 6695. La ley creaba la Corporaciòn de la Zona Franca (CZF) con el propòsito principal de establecer zonas francas en Puntarenas, Limòn y Guanacaste, localidades que tradicionalmente
han sufrido mayor desempleo y tenido menor prosperidad que el Valle Central. Cuando los niveles de inversiòn anticipados no se materializaron, la Ley 6951 fue ratificada al inicio de 1984, para permitir la libre convertibilidad y movimiento de moneda extranjera.

De las zonas del sector pùblico, solo la zona franca de Moìn entrò en operaciòn. El èxito de las zonas francas en otros paìses de la Cuenca del Caribe motivaron a muchos costarricenses a pedir el establecimiento de zonas francas en el Valle Central, lugar màs atractivo para los inversionistas costarricenses y extranjeros que las regiones costeñas del paìs. En 1985, la Ley 6699 fue pasada con el fin de permitir el libre establecimiento de zonas francas en todo el paìs. El mismo año, fue designado el Parque Industrial de Cartago como la primera zona franca establecida y operada por el sector privado.

B. EVALUACION DE LA LEY DE ZONAS FRANCAS EXISTENTE

1. Mèritos de la ley existente

En ciertos aspectos, la legislaciòn costarricense sobre zonas francas es comparable a la de otros paìses. La ley ofrece 100 porciento de exoneraciòn sobre lo siguiente: impuestos a la importaciòn de materia prima, componentes y bienes de capital, impuestos de importaciòn y sobre la repatriaciòn de ganancias. Adicionalmente, el manejo independiente de moneda extranjera, el

prospecto de poder vender hasta el 49 porciento de la producciòn en el mercado costarricense, e inspecciòn de aduanas en sitio, constituyen incentivos sustanciales.

2. Problemas de la ley existente

La "Ley de Zonas de Procesamiento de Exportaciones y de Parques Industriales" hasta estado, desde el inicio, limitada por un cierto nùmero d estipulaciones que actùan como impedimentos a la inversiòn en las zonas francas de Costa Rica. Estos incluyen:

- Un relativamente corto plazo de exoneraciòn de impuestos. Jamaica y Honduras, por ejemplo, han garantizado la exoneraciòn a los usuarios de zona franca en perpetuidad. La Repùblica Dominicana ofrece exoneraciones con duraciones de entre 8 y 20 años.

- alta de aprobaciòn con un solo tràmite. Mientras que otros paìses con zonas francas han ido instalando agencias regulatorias de una sola parada ("one-stop regulatory agency"), la CZF tiene prohibida hacer esto por ley. Una empresa que solicite el estatus de empresa de zona franca debe esperar entre tres y cinco meses para recibir la aprobaciòn. En contraste, el programa de Admisiòn Temporal administrado por las Aduanas, toma solo dos semanas. La diferencia en tiempo es parcialmente atribuible al hecho de que las Aduanas son una verdadera agencia de una sola parada para el programa de Admisiòn Temporal. La CZF solo puede recommendar que se le otorgue a la empresa el estatus de zona franca (Artìculo 9). El proceso de recomendaciòn generalmente solo consume una o dos semanas de tiempo. La empresa debe entonces ser aprobada por el Ministerio de Eonomìa y por la Presidencia de la Repùblica--un proceso que generalmente dura entre dos y cuatro meses. Una màs ràpida designaciòn de estatus de zona franca darìa a entender a los inversionistas que Costa Rica les da la bienvenida.

- Dificultades en producir para el mercado local. Las empresas de zona franca estàn autorizadas, segùn el Artìculo 15, para vender hasta el 49 porciento (en casos especiales hasta el 80 porciento) de su producciòn en el mercado local. A pesar de esta estipulaciòn, menos del 3 porciento de toda la producciòn de la zona franca costarricense se vende localmente. La ley estipula que la CZF solo puede recomendar al Ministerio de Economìa que la empresa sea permitida vender en el mercado costarricense.

- Limitaciones para dar mantenimiento al equipo. De manera similar, el Artìculo 18 otorga al Ministerio de

Hacienda la autoridad para permitir que una empresa saque maquinaria fuera del recinto de las zonas francas para dar reparaciòn. Debido al desconocimiento del regimen de zona franca dentro del Ministerio de Hacienda y de otras agencias gubernamentales, la aprobaciòn de estos permisos es frecuentemente muy difìcil de obtener.

- Uso potencialmente obligatorio de insumos locales. El Artìculo 12 tambièn plantea como un problema potencial el derecho otorgado al Ministerio de Industria de poder requerir a una empresa de zona franca a usar materiales costarricenses si èstos fueran de la misma calidad y precio que los importados. Aunque la CZF tiene en la actualidad un acuerdo con el Ministerio de que la clàsula no se aplica, esto no constituye suficiente protecciòn en contra de tal norma norma, que atenta contra el concepto mismo de zona franca.

- Control formal sobre la ubicaciòn. Un problema importante con la Ley de Zonas Francas se encuentra el el Artìculo 2, que trata de la ubicaciòn de zonas francas en el Valle Central. Cualquier empresa que no se ubique en Santa Rosa o Moìn està obligada a llevar a cabo un estudio que demuestre las razones tècnicas para tomar tal decisiòn. La clàusula no ha sido invocada en vista a un acuerdo por escrito entre la CZF y el Ministerio de Economìa. Sin embargo, de ser privatizada cualquiera de las dos zonas, la norma podrìa convertirse en un obstàculo importante al crecimiento futuro de las otras zonas francas de Costa Rica.

C. EVALUACION DE LA LEY DE ZONA FRANCA PROPUESTA

A partir de mediados de 1988, la CZF circulò un borrador de ley de zona franca que contiene un nùmero de cambios significantes en la estructura, procedimientos, e incentivos del regimen de zona franca. Con base en los comentarios de los tomadores de decisiones y de otros, la CZF circulò en noviembre de 1988 un nuevo borrador de la ley propuesta. En lo positivo, la ley, si fuera pasada, aumentarìa los incentivos otorgargados por ubicarse fuera del Valle Central, y en menor grado, dentro de èste; reducirìa los tiempos necesarios para que una empresa sea designada de zona franca; eliminarìa el estudio necesario para localidades fuera del Valle Central; permitirìa la importaciòn sin el empleo de agentes de aduana; y aceleraria el proceso de otorgar aprobaciòn para ventas locales. Sin embargo, quedan pendientes problemas sustanciales. Tècnicamente, la legislaciòn continùa siendo màs larga de lo necesario y contiene una variedad de problemas de definiciòn y de confusiones en las referencias cruzadas. Entre los problemas màs sustantivos estàn la retenciòn de obligaciones potenciales de las empresas de zona franca de suplirse localmente, los papeles

continuados en vez de transitorios de desarrollo y administraciòn de la CZF; y el prospecto de participaciòn en la propiedad de un cuerpo regulatorio por el sector privado.

1. Bondades de las incentivas propuestas

El nuevo borrador de la CZF mantiene un nùmero de clàusulas positivas de la presente legislaciòn. Estas incluyen las exoneraciones de los impuestos de importaciòn y otros impuestos sobre la materia prima importada, bienes intermedios, componentes o partes, materiales de empaque, equipo, maquinaria, vehiculos, etc., asi como la exoneraciòn de impuestos de exportaciòn. Los usuarios de la zona franca podràn mantener el control sobre su moneda extranjera.

Entre los cambios màs importantes està el mejorado paquete de incentivos fiscales que se ofrece a los inversionistas. Las empresas ubicadas en San Josè, Cartago, Heredia, y Alajuela veràn su exoneraciòn del 100 porciento del impuesto sobre la renta aumentada de seis hasta ocho años, seguidos por una reducciòn del 50 porciento durante los siguiente cuatro años. Las zonas francas ubicadas en sitios màs distantes veràn sus incentivos aumentar todavia màs dramàticamente, el 100 porciento durante los doce primeros años (en contraste con los seis años actuales). De manera similar, la reducciòn del 50 porciento serà extendida de los cuatro años actuales a ocho. Dichas exoneraciones son ùtiles para hacer de la zonas en Puntarenas y Limòn sitios màs atractivos.

Otras importantes estipulaciones nuevas en el proyecto màs reciente incluyen:

- reducciòn sustancial en el tiempo de aprobaciòn para empresas que busquen el estatus de zona franca. El articulo 31 delinea un proceso automàtico de aprobaciòn via un mecanismo de aprobaciòn automàtica en caso de no respuesta oficial que acelerarà el proceso de aprobaciòn hasta el punto en que la empresa puede recibir el estatus de zona franca entre dos y 25 dias. El borrador de proyecto transfiere la aprobaciòn del Ministerio de Economia a MINEX. Tal cambio ayudaria significativamente ya que la CZF mantiene una relaciòn màs cercana con MINEX que con el Ministerio de Economia.

- eliminaciòn de los requisitos legales de que la CZF confeccione estudios de factibilidad para justificar la escogencia, por parte del inversionista, del Valle Central en vez de localidades descentralizadas.

- importaciòn directa en vez de indirecta. Una estipulaciòn en el proyecto (Articulo 20(b)) permite que las empresas de zona franca actùen como agentes de compra

y conductos para contratos de Exportaciòn y de Admisiòn Temporal para obtener insumos del mercado mundial.

- una clàusula que asegurea los inquilinos de la zona franca que obtendràn compensaciòn por mejoras hechas a la propiedad alquilada (Articulo 6(d)).

- fomento de ventas en el mercado local por medio de un mecanismo de plazo para vetar, en 15 dias, por parte del Ministerio de Economia, Industria y Comercio, una solicitud, despuès de cuyo plazo la solicitud es automàticamente concedida.

El proyecto de ley de la CZF tambièn està redactado de manera que hace posible que la CZF se desligue de ser la propietaria directa y administradora de las zonas. La CZF estaria autorizada para otorgar un contrato de administraciòn de las zonas francas propiedad del gobierno, como lo son las de Moin y Santa Rosa, o aùn para vender las zonas. La autonomia de la CZF se extenderia debido a la abilidad de contratar su propio personal, un cambio necesario segùn se evidencia en las recientes dificultades que la CZF ha tenido en atraer y mantener personal calificado.

2. Debilidades de las incentivas propuestas

Aunque mejorado, el proyecto de ley propuesto sigue siendo comparativamente màs largo que el de zonas francas de otros paises mientras que al mismo tiempo es menos especifico en tratar un cierto nùmero de asuntos de importancia. Hasta la terminologia que se emplea--el llamar a los desarrolladores de las zonas francas "administradores" en vez de operadores o desarrolladores--es poco clara. El borrador de ley màs reciente, aunque incluye importantes estipulaciones nuevas, tambièn contiene una cierta cantidad de errores y contradicciones. Por ejemplo, los Articulos 23, 25, 27, 30, 34, y 37 se refieren a clàusulas tales como estàn enumeradas en el penùltimo borrador en vez del presente borrador. Similarmente, el Articulo 6 estipula que la CZF puede vender el 51 porciento de su capital, mientras que la provisiòn III indica que el Gobierno debe mantener por lo menos el 50 porciento de las acciones.

La legislaciòn propuesta contiene un nùmero de estipulaciones fundamentales que pueden generar problemas a largo y corto plazo para la CZF y para el regimen de zona franca en Costa Rica. El proyecto de ley retiene varios desestimulos presentes en la imperfecta ley actual. Una clàusula que podria resultar problemàtica es el Articulo 23 (a), que indica que, tal y como el Ministerio de Industria lo determine, cuando la materia prima local sea de igual precio y calidad que la importada, la empresa de la zona franca debe usarla preferencialmente. Tal clàusula va en contra de la idea misma de una zona franca ya que èsta implica que

no hay interferencias o impuestos a la importaciòn o exportaciòn de bienes y de materia prima por parte de las empresas de la zona franca. Aunque esta clàusula no ha sido invocada con base en la ley actual, que no se haya interferido hasta ahora no implica que no se harà asi en el futuro.

Aunque la CZF ha indicado en numerosas ocasiones que desea desligarse del manejo y desarrollo directo de las zonas francas, ha retenido varios articulos en la ley que parecen contradecir tal intenciòn. Por ejemplo, el Articulo 6 (ch y g) autoriza a la CZF a construir, o contratar la construcciòn, de edificios e infraestructura. Los Articulos 5 y 19 se refieren a a la administraciòn de las zonas de la CZF -- en el presente y en el futuro, como es el caso en el articulo anterior. El Articulo 8 extiende el poder de la CZF par planificar, desarrollar, organizar y administrar las zonas francas. Aunque esto se justifique como medida temporal mientras se privatiza las propiedades de la CZF, deberìa hacerse la referencia màs propiamente en la secciòn de transitorios de la ley.

Correspondientemente, a la CZF se le otorga el derecho de expropiar tierra para el logro de sus objetivos. Dado que la Constituciòn prohibe al sector privado tener propiedades sustanciales cerca de los puertos y aeropuertos, la ley podrìa màs productivamente autorizar que la CZF promueva el desarrollo de zonas manejando tales terrenos pùblicos y alquilàndolos a socios privados, en vez de tener los gastos y problemas legales de expropiar terrenos privados.

Tanto la ley actual como la propuesta (Articulo 23) permite la cancelaciòn de incentivos en caso de que la empresa deje de mantener la fuerza laboral o el total de salarios al nivel a que se comprometiera en su solicitud para estatus de zona franca. La estipulaciòn castigarìa a empresas que obligadas por las condiciones de mercado deben precindir de trabajadores, o a cambiar las lìneas de producciòn o procesos manufactureros hacia direcciones menos mano de obra intensivas.

Otros aspectos de la ley necesitan ser aclarados. A pesar del èxito de las sub-zonas ubicadas en Coto Sur y en Puerto Limòn, no se menciona especificamente la autorizaciòn de màs sub-zonas. Dado a que el estatus de sub-zona otorga a empresas gran flexibilidad y tiene un gran potencial para estimular el desarrollo de ambientes rurales, las condiciones necesarias para recibir tal estatus deben ser mejor definidas.

Otros asuntos esperan aclaraciòn en el proyecto de ley propuesto incluyen:

- Articulo 6 (h) permite a la Junta Directiva determinar la sobretasa que debe ser cobrada a usuarios de zona franca por la administraciòn, promociòn y desarrollo del

regimen de zona franca. La falta total de paràmetros en lo que concierne a los porcentages puede causar preocupaciòn a los usuarios de la zona franca. Adicionalmente, el Articulo 6 (i) y 11 (d) permiten a la Junta Directiva determinar la manera que debe tener los depòsitos de los usuarios de la zona franca. Los usuarios podrìan preferir que sus depòsitos sean fiduciarios, ganando intereses, en vez de acciones en la CZF (ver secciòn 3 abajo).

- El Articulo 23 que exonera la importaciòn de vehìculos debe indicar si èsto incluye a los de pasajeros para los gerentes de las empresas de zona franca.

- El Artìculo 20 indica que los administradores de la zona seràn clasificados como empresas de la zona franca. Bajo tal definiciòn, no es claro si los desarrolladores tambièn tienen el derecho a estatus completo de zona franca.

- Los Articulos 39 y 40 se refieren a multas impuestas a las empresas de zona franca que van de 30 a 300 dìas (Artìculo 39) o igual a, o en exceso de, 600 dìas (Artìculo 40) basado en el volùmen de ventas. Para el beneficio del inversionista extranjero, èsto necesita de mayor explicaciòn.

El proyecto hace poco para resolver una de las màs serias complicaciones enfrentadas por la CZF: la falta de autonomìa. Aunque la nueva legislaciòn permite a la CZF contratar su propio personal, la nueva legislaciòn hace poco por aumentar el poder de la Corporaciòn. Como evidencia, se puede mencionar que en el màs reciente de los borradores de la CZF, se ha eliminado la ventanilla ùnica (one-stop shop). Actualmente, la CZF hace las recomendaciones al Ministerio de Economìa sobre si a un solicitante debe otorgàrseles estatus de zona franca. Bajo la nueva ley, la autorizaciòn se cambia a MINEX. De manera paralela, es MINEX y no la CZF, que revoca el estatus en caso de violaciones de la ley (Artìculo 40). Aunque el cambio de poder es un cambio positivo para la CZF debido a su relaciòn cercana con MINEX, todavìa queda el poder fuera de la CZF. Similarmente, el Articulo 25 de la ley propuesta pone en manos del Ministerio de Economìa la aprobaciòn de la venta de la producciòn de la zona franca en el mercado local.

Es interesante notar que la estipulaciòn que permite el uso de intercambio de deuda externa para invertir que estuvo en el penùltimo borrador, fue eliminado en el màs reciente proyecto de ley. Aunque es verdad que la CZF tiene poco control sobre la autorizaciòn de intercambio de deuda por inversiòn, la existencia de la clàusula en la ley servìa como un importante primer paso hacia el establecimiento de un precedente en el intercambio de deuda externa por inversiones en la zona franca; particularmente

porque un intercambio de la propiedad de la CZF podrìa ser no inflacionario y un generador de futuras ganancias de moneda extranjera.

3. Conflictos de interès potenciales

La ley propuesta, asì como la actual, otorga a la CZF la regulaciòn general y las funciones especìficas de desarrollo y administraciòn de las zonas. Dicha preocupaciòn sobre posible conflicto de intereses es aumentada por la privatizaciòn mayoritaria de la CZF que se anticipa en la nueva ley. Bajo el Artìculo 7, la CZF estarìa autorizada para vender hasta el 51 por ciento de las acciones, aunque bajo ninguna circumstancia podrà persona alguna comprar màs del 10 porciento de las acciones totales. Adicionalmente, para asegurar una voz para los usuarios de la zona franca, la Corporaciòn planea convertir una parte significativa de los $5,000 de depòsito de usuarios de zona franca a acciones de la CZF. El efecto de las dos iniciativas serìa aumentar el capital de trabajo de la CZF, y de permitirle ganar las exoneraciones del estatus del servicio civil en harmonìa con movidas hacia operaciones màs de mercado.

Claramente, el impetus para la venta de las acciones y para convertir los depòsitos a capital de la CZF serìa el de aumentar el capital de la Corporaciòn. La CZF, màs aùn, ha indicado que pretende alejarse del desarrollo actual y manejo de las zonas francas. Como un cuerpo regulatorio fundamental, la CZF tendrìa poca posibilidad de crear ganancias y aumentar el valor de las acciones propiedad de los accionistas.* Es posible que inversionistas privados vean la compra de acciones de la CZF principalmente como una manera de ganar una voz màs fuerte dentro de las funciones regulatorias de la CZF. Aunque una relaciòn màs fuerte entre la CZF y el sector privado serìa beneficial, deberìa hacerse sobre las bases que mantengan la autonomìa de la Corporaciòn.

La alta gerencia de la CZF ha indicado que las funciones regulatorias estàn bien definidas y que por lo consiguiente, la propiedad de la CZF no tendrìa efecto sobre estas funciones. El hecho que los siete miembros de la Junta Directiva tendràn solamente tres representantes del sector privado (aunque en el presente la Junta tiene dos miembros del sector privado) tambièn ha sido citada como la evidencia de que existe un balance del sector privado en su abilidad de crear la agenda de la CZF. De ùltimo, aunque no se ha mencionado en el proyecto de ley en sì, el Gerente General ha indicado que el tres porciento del total de las acciones, que se tomarian de las disponibles al sector privado, iran al Solidarismo-- un grupo que posiblemente le gustarìa estar del lado de los intereses de la CZF.

Es tranquilizante que la CZF, al proporcionar tales controles, ha reconocido las dificultades de convertirse una agencia reguladora

propiedad de los intereses privados regulados. Tales controles sin embargo, probablemente tienden a disminuir el atractivo de las acciones de la CZF para el sector privado.

* * *

La necesidad de una fuerte ley de zonas francas para lograr un exitoso programa costarricense de zonas francas no puede ser sobre enfatizado. En la actualidad, la ley propuesta queda corta al no poder liberalizar totalmente los incentivos para los usuarios de la zona franca y para los desarrolladores, al mismo tiempo que deja a la Corporaciòn potencialmente enrredada en su papel de continuar la administraciòn de la zona. Todavia existe un campo sustancial para mejorar cualitativamente estos campos, màs allà de las aclaraciones tècnicas sugeridas en este capìtulo. Las oportunidades estratègicas son resumidas en los capìtulos siguientes, y en la crìtica detallada de la legislaciòn propuesta que el Apèndice D contiene.

V. ANALISIS INSTITUCIONAL: CORPORACION DE LA ZONA FRANCA

La Corporaciòn de la Zona Franca ha comenzado a demostrar un claro compromiso para crear las condiciones para el èxito de la zona libre en Costa Rica. La Corporaciòn trata de deshacerse de los papeles de desarrollador y administrador de zona franca, comenzando con la de Santa Rosa. La CZF ha introducido tambièn, recientemente, nùmeros de identificaciòn de contribuyentes de impuestos, lo que permite a las empresas efectuar compras locales libres de impuestos sin tener los costosos atrasos para recibir los reembolsos de impuestos.

Pero las mejores oportunidades para hacer mejoras son en las operaciones internas y externas de la CZF. Un cierto nùmero de las empresas han expresado su insatisfacciòn con el seguimiento que la soluciòn de problema recibe. La condiciòn financiera de la Corporaciòn es delicada, consecuencia de los mètodos irregulares de contabilizar y los sobre estimados de activos fijos aparte de los terrenos. Aunque el valor de mercado de la tierra en Puntarenas podrìa conducir a una ganancia no anticipada, la futura salud financiera de la Corporaciòn està inextricablemente atada al èxito o fracaso de los esfuerzos para mejorar fundamentalmente la atracciòn de las zonas francas en Costa Rica.

A. ORIGENES Y OBJETIVOS DE LA CZF

1. Bases legales

La Corporaciòn de la Zona Franca (CZF) fue establecida como una corporaciòn pùblica. Las acciones de la CZ estarìan solamente en las manos de empresas del Estado tales como RECOPE, CODESA, el Banco Popular, las municipalidades, y otras instituciones autònomas y semi-autònomas. Aunque las acciones de la CZF estuvieron originalmente en las manos de RECOPE y CODESA, el Articulo 2 fue modificado por la Ley No. 6999 en 1985 que requerìa que CODESA y CODESA transfirieran todas las acciones al CENPRO.

2. Los objetivos

Los objetivos de la CZF estàn implìcitamente y no explìcitamente estipulados en la ley. Las generalidades jurìdicas definen el papel de la CZF como el de representante del Estado para dirigir el regimen de zona franca. Las zonas francas son vistas por el Gobierno como un instrumento que contribuya a la evoluciòn de Costa Rica de economìa de sustituciòn de importaciones a economìa orientada a las exportaciones. Como tal, el liderazgo de la CZF tiene como objetivo lograr un pròspero sector exportador de zona franca, que conduzca a la generaciòn de empleo, al crecimiento de

las exportaciònes, la transferencia de tecnologìa, al aumento de los ingresos del gobierno, y a un aumento en el nivel de vida general de los costarricenses.

B. FORTALEZAS Y DEBILIDADES

1. Operaciones actuales

El primer grupo de responsabilidades de la CZF que seràn examinadas sol las actividades operacionales que tienen principalmente un enfoque hacia afuera. Tales actividades dependen en gran parte en la coordinaciòn de la CZF con las empresas del sector privado y con las otras instituciones regulatorias del Gobierno.

a. Desarrollo de las zonas de la CZF

La CZF ha tenido poco èxito como desarrollador de zonas francas. Aunque la Ley original de "Zonas procesadoras de exportaciones y de parques industriales" estableciò zonas propiedad de y operadas por la CZF en Moìn y Puntarenas, los problemas que nacieron de lo dificil de las ubicaciones, de la infraestructura inadecuada, y del manejo poco impresionante, han limitado el crecimiento de estos proyectos.

Varias partes de la ley de zonas francas actual otorgan a la CZF el derecho de desarrollar las zonas francas. El Artìculo 2 otorga a la CZF el derecho de planificar, mientras que el Artìculo 7 da a la CZF la autoridad para adquirir o expropiar cualquier propiedad necesaria para el logro de sus objetivos. El Artìculo 3 capacita a la CZF para construir o contratar la construcciòn de edificios necesarios para la zona franca. Similarmente, la CZF debe construir, contratar para construir, o coordinar con las autoridades pertinentes la instalaciòn de la necesaria infraestructura o servicios.

La zona franca de la CZF en Moìn, ubicada en la Provincia de Limòn, tiene un valor en libros de aproximadamente $1,2 millones. Los tres edificios estàndard de fàbrica son atractivos y estan bien mantenidos, pero su diseño pudo haber sido demasiado elaborado considerando que son para uso industrial. Un problema màs serio a largo plazo es que el terreno es predominantemente pantanoso que debe ser relleno antes de que pueda ocurrir una expansiòn sustancial. La infraestructura es generalmente sòlida, aunque hay informes contradictorios sobre la confiabilidad de la naciente que es la fuente de agua de la zona libre. (Cuando fue visitada por un miembro del equipo consultor, el agua no habìa estado disponible por dos y medio semanas.) Aunque bien situada en tèrminos de proximidad a Puerto Moìn, Puerto Limòn, el ferrocarril, y la carretera, el sitio tiene el inconveniente de no tener un

transporte adecuado para empleados, lo que obliga al actual inquilino a cumplir con esta tarea el mismo.

La Zona Franca de Santa Rosa, a pesar de tener un valor en libros superior a la de Moìn, cuenta con mucho menos. La zona consiste en la actualidad de un edificio estàndard parcialmente completo, sin piso y con el techo muy deteriorado. Se conecta con el camino cercano por medio de un trillo de tierra. Los libros de contabilidad de la indican la existencia de activos sustanciales en esta zona franca, pero al visitarse muchos de èstos no aparecieron. Los activos que faltan incluyen:

- una caseta de guarda
- dos edificios de fàbrica estàndard
- un edificio de aduanas
- un edificio administrativo
- una guarderìa de niños
- vestidores
- facilidades para bomberos y cruz roja
- estaciòn de transporte
- planta de tratamiento de aguas negras

Se pueden tambièn hacer preguntas sobre el alto costo de la infraestructura e inspecciòn para la Zona Franca de Santa Rosa. Aunque el sitio esta ubicado entre dos centros de poblaciòn y por lo tanto cuenta con adecuada mano de obra, la ubicaciòn tiene el inconveniente de estar demasiado cerca de la planta de fertilizantes y del matadero. Aùn màs, los alrededores ofrecen apoyo limitado de negocios y, segùn se indica, una disponibilidad limitada de agua.

Reconociendo la necesidad de abandonar las funciones de desarrollo, la CZF planea dejar vacante el puesto de Director de Ingenierìa y Desarrollo y reemplazar el puesto con uno de Director de Anàlisis Econòmico. La CZF espera llenar la plaza con un economista o analista financiero màs calificado para evaluar la factibilidad o potencial de los proyectos de zona franca.

b. La Administraciòn directa y el mercadeo de las zonas

La Administraciòn. La CZF en la actualidad tambièn es responsable por el manejo de las zonas de Moìn y Santa Rosa. Como se indicò anteriormente, el desempeño de estas zonas no ha sido el esperado. Mientras que algunas de las dificultades experimentadas por estas zonas pueden ser atribuidas a las desventajas inherentes en una localidad alejada del Valle Central, el bajo desempeño puede ser atribuido parcialmente a la CZF misma. La zona de Moìn, a pesar del hecho de que contiene atractivos edificios y està bien mantenida, ha sufrido por mucho tiempo de una baja tasa de ocupaciòn. Actualmente, uno de los tres edificios està alquilado a un fabricante de comidas ràpidas y un fabricante de extintores

de fuego tiene planeado mudarse a uno de los otros dos edificios vacantes. El inquilino actual ha estado seriamente atrasado en sus pagos de alquiler.

Debido a la condiciòn incompleta de la Zona Franca de Santa Rosa, la CZF no ha tenido que administrar la facilidad para el beneficio de ningùn inquilino. El edificio parcialmente terminado ha caìdo en mal estado. Aunque la CZ paga un salario a tiempo completo para que la zona sea bien mantenida, las obligaciones no han sido cumplidas a cabalidad segùn la evidencia de huecos en el techo y la total ausencia de mantenimiento a nivel de tierra.

Mercadeo. La Corporaciòn, en meses recientes, ha mejorado la efectividad de su promociòn de zonas francas. El Director de Promociòn ha logrado alquilar uno de los edificios de la Zona Franca de Moìn a un fabricante de extintores de incendios y existe interès por alquilar el tercer edificio de fàbrica por parte de dos fabricantes de condicionadores de la piel. Tambièn se ha expresado interès en alquilar el sitio de Santa Rosa.

A pesar de este aparente y reciente interès en estas zonas externas, serios problemas existen en la actualidad con la promociòn de la CZF. La campaña promocional cuenta con un reducido presupuesto, menos de $6,000 para la publicidad y la impresiòn. El esfuerzo promocional entero lo lleva a cabo una sola persona, quien tambièn tiene la responsabilidad de evaluar el potencial de los proyectos de zona franca y de las empresas, asì como el actuar como asistente en la soluciòn de problemas para las empresas de zona franca existentes. El resultado de estas limitaciones se hace evidente de varias maneras; la CZF, por ejemplo, no cuenta con pamfletos sofisticados ni con paquetes informativos tìpicos de los programas màs exitosos en el mundo en vìas de desarrollo. El paquete informativo que distribuye la CZF, aunque informativo, no es probable que impresione a inversionistas extranjeros debido a una cantidad de errores de deletreo y de mecanografìa, y por estar impreso en una impresora de matriz de puntos de baja calidad. El paquete no contiene fotografìas o mapas de las zonas francas de Costa Ricay necesita evidencia anecdòtica para reforzar las razones para ubicarse en una zona franca costarricense. Otro problema es la ausencia de informaciòn sobre las condiciones relacionadas con la zona. El Director de Promociòn de la CZF, limitado por el hecho de que la Corporaciòn ha descontinuado su actividad de obtenciòn sistemàtica de informaciòn, ha encontrado dificultades en mantenerse suficientemente informado de las condiciones relacionadas con las zonas pùblica y privadas de la regiòn.

c. Aprobaciòn de estatus de zona franca

Una de las màs importantes funciones llevadas a cabo por la CZF es la de recomendar la autorizaciòn de estatus de zona franca a los usuarios de la zona y a los desarrolladores de nuevas zonas. (No

existe diferencia en el proceso de obtenciòn de estatus de zona franca para una empresa o para un desarrollador que pretende construir una facilidad de zona franca.) A pesar de la importancia de esta actividad, el papel de la CZF en la designaciòn de estatus de zona franca està limitado por el hecho de que recomienda y no autoriza el estatus de empresa de zona franca. Segùn el Artìculo 2 de la "Ley de Zonas de procesamiento de exportaciones y de parques industriales", la CZF solo puede recomendar el otorgamiento de estatus de zona franca a una facilidad que parezca prometedora. Similarmente, segùn los Artìculos 3 y 9, la CZF puede tambièn recomendar que se ofrezca estatus de zona franca a empresas interesadas en ubicarse en una de las zonas francas costarricenses. La CZF, en conjunto con los desarrolladores e inquilinos prospectivos, debe esperar la aprobaciòn del Ministerio de Economìa y de la Presidencia de la Repùblica.

La ausencia de una agencia de tràmite ùnico para designar y regular restringe el programa de zona franca costarricense no solo en contra de la competencia regional, sino tambièn en contra del Programa de Admisiòn Temporal de Costa Rica. Debido a los atrasos en estas dos oficinas, la aprobaciòn para iniciar las operaciones en la zona franca o para comenzar la construcciòn dura de dos a cuatro meses màs que para el Programa de Admisiòn Temporal que administra las Aduanas. Ya que de muchas maneras el Programa de Admisiòn Temporal iguala, y aùn supera, las ventajas del regimen de la zona franca, tales atrasos afectan significativamente las empresas que operan bajo el regimen de zona franca. En 1987, la CZF exitosamente recomendò cuatro ubicaciones para ser designadas zonas francas en el Valle Central. La Zona Franca de SARET en Alajuela es ahora operacional mientras que las tres otras zonas tienen planes para servir a empresas de màs alta tecnologìa que han venido a las zonas francas de Costa Rica en el pasado.

d. La regulaciòn de los usuarios y desarrolladores de zonas francas

Ademàs de recomendar la autorizaciòn de estatus de zona franca, la CZF ha sido tradicionalmente responsable por la regulaciòn de desarrolladores e industrias de zonas libres. El Artìculo 3 de la legislaciòn pertinente otorga a la CZF amplia jurisdicciòn regulatoria sobre las empresas en las Zonas de Procesamiento de Exportaciones aunque la ley fue sabiamente establecida sin una sobreabundancia de procedimientos regulatorios especìficos. En la pràctica, sin embargo, el papel regulatorio nunca ha recibido prioridad o aùn una visibilidad significativa hasta recientemente.

La gerencia de la CZF indica que la Corporaciòn tiene demasiado poco personal con el cual hacer cumplir los reglamentos (el Subgerente y el Auditor son los ùnicos funcionarios de la CZF involucrados con el reglamento para establecer empresas de zona franca). Consecuentemente, la CZF ha tradicionalmente restado

èn fasis a su papel regulador, màs notablemente en el seguimiento de empresas que han recibido estatus de zona franca. Se dice que la CZF no cuenta con suficiente personal que pueda evaluar si una empresa de zona franca cumple con lo estipulado en su contrato con la CZF en lo que se refiere a los siguientes asuntos:

- nùmero total de empleados
- nùmero de empleados extranjeros
- monto de la inversiòn
- maquinaria y equipo usado
- fecha de inicio de operaciones

En la actualidad, dichas funciones estàn siendo reestablecidas. No existen precedimientos establecidos, sin embargo, para confirmar porquè empresas que han recibido estatus de zona franca en muchos casos no logran iniciar operaciones en Costa Rica. Aproximadamente el 25 porciento de todas las empresas a las que se ha otorgado estatus de zona franca se estima que no logran establecer operaciones en Costa Rica.

e. Soluciòn de problemas (Trouble-shooting)

Bajo la actual gerencia de la CZF, èsta ha tenido un papel màs activo para tratar de eliminar los problemas encarados por los usuarios de las zonas francas. La CZF ha hecho importantes progresos en un nùmero de asuntos cruciales. Entre estos mecanismos los màs importantes son los creados para aumentar los suministros locales y el acceso al mercado costarricense.

Aunque no aparece estipulado especificamente en la ley, la CZF claramente tiene el poder para ayudar libremente a las empresas de la zona franca a superar las dificultades que èstas puedan tener en tèrminos burocràticos al lidiar con los otros segmentos del Gobierno de Costa Rica. Dicha amplia autorizaciòn consta en el Articulo 3 y permite a la CZF hacer cualquier acto legal necesario para el logro de sus objetivos.

Una de las màs criticas barreras burocràticas confrontadas por los usuarios de la zona franca es la que estipula los suministros locales. Actualmente, menos de diez porciento de los suministros de la zona franca son de origen costarricense. Muchas empresas de la zona franca han expresado interès en la compra de bienes de fabricantes y suplidores locales pero se quejan de los atrasos en la devoluciòn de los impuestos de venta pagados a la hora de hacer las compras. El gerente general de una de las empresas de zona franca se quejò de que aunque èl personalmente habìa visitado el Ministerio de Hacienda tres veces durante el año pasado, todavìa no ha recibido los impuestos su empresa pagò hace màs de un año. El empresario indica que el personal del Ministerio de Hacienda no comprende totalmente el regimen de zona franca y que la CZF no ha

sido suficientemente activa en su educaciòn. Naturalmente, el atraso lo desestimula de hacer otras compras en el mercado local.

La anterior queja es compartida or muchas otras empresas de la zona franca. El dueño de otra empresa de zona franca dijo que ya ni siquiera trata de obtener la devoluciòn del impuesto de renta por ser tan laborioso el proceso. Debido a lo anterior, la empresa solo compra en el mercado local bienes con un valor màximo de 3.000 colones. Se sabe de otra empresa que lo importa todo con el fin de evitar tener que pagar el impuesto de venta-- hasta su papeleria.

Las entrevistas con empresas de zona franca identificaron una amplia gama de productos que pudieron ser obtenidos localmente de no haber sido por el dificil proceso para obtener la devoluciòn de impuestos. Algunos de los productos mencionados incluyen:

- tuberia
- acero
- moldes plàsticos
- gabinetes de madera
- acero inoxidable
- quìmicos
- àcidos
- empaque

El desincentivo que constituye el despacioso proceso de devoluciòn del impuesto de ventas no es solo serio debido al costo del tiempo consumido, sino tambièn debido a que cualquier atraso expone a quienes tengan colones al riesgo de devaluaciòn. Aùn màs, la falta de eslabonamientos con la economia local puede dar a costarricenses la impresiòn de que las empresas son enclaves econòmicas. Tal impresiòn puede conducir a serios problemas en el largo plazo.

Debido a estos factores, es alentador tomar nota de que la CZF ha inaugurado un programa para entregar a todas las empresas de zonas francas tarjetas de identificaciòn numeradas con el fin de acelerar las devoluciones de impuestos del Ministerio de Hacienda. El plan ha sido aprobado por los ministerios de Economia y de Hacienda y està programado para ser implantado en un futuro cercano. Los usuarios de zona franca recibiràn pronto las cuentas telefònicas sin los impuestos de venta. La CZF ha tratado de extender este programa para que los impuestos de venta sean eliminados automàticamente de todas las facturas por bienes y servicios locales. El plan, ya aprovado por el Ministerio de Hacienda, espera la aprobaciòn del Ministerio de Economia. Cuando estè implementado, el programa tendria un impacto significativo en la economia costarricense. Hasta tanto que los niveles generales de protecciòn arancelaria no sean reducidos en la economia en general, sin embargo, is poco probable que los usuarios de las zonas francas costarricenses se aproximen a los niveles existenten en algunas

zonas libres asiàticas donde las razones de valor agregado se aproximan al 67 porciento.

Cinco entrevistados hicieron ver recientes mejoras en los procedimientos aduanales, aunque es difìcil juzgar lo significativo del papel de la CZF en este cambio. La mayorìa de las empresas sienten que las Aduanas han mejorado en el manejo de los embarques corrientes, pero si lo importado incluye cualquier cosa fuera de lo corrientemente importado por la empresa, la entrega puede estar sujeta a importantes atrasos. Varios de los gerentes de empresas de zonas francas han tambièn solicitado que la CZF trate de reinstalar derechos de importaciòn de carros libres de impuestos.

Otro problema enfrentado por las empresas de zona franca constituye lo difìcil de accesar el mercado costarricense. La Ley establece que hasta el 49 porciento (en casos especiales hasta el 80 porciento) de la producciòn de una empresa de zona franca puede ser vendida en el mercado costarricenses. Algunas empresas, tales como el fabricante de bocadillos y el productor de palmito, han tenido pocos problemas para obtener permiso para vender sus productos en el mercado local. El permiso generalmente requiere solo una o dos semanas para su tràmite. Sin embargo, otras empresas han expresado su desagrado con la falta de energìa con que la CZF empuja la solicitud para obtener tal acceso -- que es resaltado en la propaganda de la CZF. Un fabricante indica que ha esperado permiso por màs de cinco meses para poder vender uno porciento de su producciòn en el mercado local sin obtener respuesta de la CZF.

Durante la mayor parte de su existencia, la CZF no ha tenido procedimientos establecidos para atender los problemas que enfrentan las empresas inquilinas. La habilidad de la CZF para cabildear a otras agencias gubernamentales como el Ministerio de Hacienda y las Aduanas ha sido muy limitada. Actualmente, los problemas de los usuarios de la zona franca son atendidos por el Subgerente y por el Director de Promociòn. En el pasado reciente, este crìtico esfuerzo secundario parece recibir atenciòn solo de vez en cuando. Con el fin de tratar de llevar a cabo un papel de resolvedor de problemas màs efectivo, la CZF en semanas recientes ha creado un grupo informal de trabajo con representantes del Ministerio de Hacienda, Banco Central y Ministerio de Comercio Exterior para trabajar en la redacciòn de mejoras legislativas y administrativas en los incentivos ofrecidos por la zona franca. Aùn màs, la Corporaciòn ha iniciado reuniones cada dos meses con los usuarios de la zona franca con el propòsito de intercambiar ideas sobre los problemas existentes y su soluciòn.

Este nuevo ènfasis en la bùsqueda de soluciones para los problemas representa, si se continuara, una mejora crìtica. La bùsqueda de soluciones puede ser vital para el èxito del programa de zonas francas de Costa Rica. La màs exitosa (y menos costosa) forma de promociòn es la transmisiòn oral de parte de un cliente satisfecho.

Para mantener a las empresas de zona franca satisfechas con su escogencia de ubicaciòn, es imperativo que dichas empresas esten aseguradas de una experiencia tan buena y libre de problemas como fuera posible.

2. La estructura organizacional y funciones internas actuales

Las funciones descritas a continuaciòn constituyen las actividades enfocadas hacia adentro de la CZF. Interna y externamente, sin embargo, el buen funcionamiento de la CZF està limitada por dos factores. La CZF tiene una limitada autonomìa y por lo tanto la compra del necesario equipo o la contrataciòn de nuevo personal es extremadamente dificil y prolongado. Debido a las restricciones presupuestarias -- menos de $120,000 estàn presupuestados para pagar por los servicios de un personal de aproximadamente 19 a 23 funcionarios -- la CZF tambièn debe luchar para atraer y mantener un personal altamente calificado, segùn se puede ver en la alta tasa de cambio en los ùltimos años. En cierto modo, los empleados de la CZF sufren del peor de dos mundos: reciben el mismo salario y menos beneficios que otros empleados gubernamentales del mismo rango, y tienen mucho menos autonomìa que las agencias tìpicas del Gobierno.

a. Estructura organizacional

La estructura actual de la CZF, segùn se puede ver en el cuadro adjunto, es muy tìpico de un cuerpo nacional encargado de la supervìciòn del desarrollo de la zona franca. Es mucho menos que òptima en el hecho de que refleja una unidad de desarrollo y administraciòn. Sin embargo, la CZF està planeando reemplazar al Departamento de Ingenierìa y Desarrollo por un Departamento de Anàlisis Econòmico. Este cambio tan atrasado significarà el final del papel de la CZF como desarrollador de zonas francas, y crearà un proceso de revisiòn de solicitudes independiente de cualquier jurisdicciòn de mercadeo o promociòn.

Un problema que todavìa existe consiste en la estructura de las mal definidas responsabilidades de ayuda a la soluciòn de los problemas que enfrentan los usuarios y desarrolladores de la zona libre. Aunque los problemas, tipicamente, son primero llevados al Departamento de Promociòn y Mercadeo, la soluciòn de èstos no parece ser considerada como una responsabilidad prioritaria del representante de mercadeo de la CZF.

b. Administraciòn

Es dificil juzgar el desempeño de la actual gerencia de la CZF debido a que solo a estado en funciones pocos meses. Varios funcionarios pùblicos y privados han expresado confianza en la

actual gerencia y han reportado una mejora en el funcionamiento de la CZF. Adicionalmente, los consultores quedaron impresionados con el claro y sistemàtico marco inicial de planificaciòn establecido por la alta gerencia con el fin de lidiar con los asuntos criticos, entre los que estàn:

- mejorar la situaciòn financiera de la CZF por medio de la venta de acciones.
- privatizar la Zona Franca de Santa Rosa.
- enmendar la actual legislaciòn de zona franca.
- remediar problemas legales pasados.
- resolver los atrasos en la devoluciòn de impuestos.
- adquirir beneficios equivalentes al servicio civil.
- crear una estrategia de largo plazo para la CZF.

La manera seria empleada por la alta gerencia para enfrentar estos asuntos es una de los signos màs alentadores de la salud de la Corporaciòn de la Zona Franca. Aùn asì, una falla de la gerencia de la CZF ha sido el cese en la recolecciòn de informaciòn. Como se indicò anteriormente, algunos entrevistados han mencionado que la CZF algunas veces actùa despaciosamente en la resoluciòn de los problemas enfrentados. En un caso, un fabricante ha esperado cinco meses y todavia no ha recibido respuesta a una solicitud a la CZF para poder vender en el mercado costarricense. Otros entrevistados se quejaron de una indiferencia percibida de parte de los representantes de la CZF hacia los problemas enfrentados con las Aduanas.

c. El Departamento Legal

El Departamento Legal de la CZF desempeña una amplia gama de actividades. En la actualidad, el personal del Departamento ha sido ampliado con el propòsito de resolver las disputas y omisiones pendientes del tiempo en que la CZF no contaba con los servicios de abogados.

El actual personal legal de la CZF consta de dos y media empleados. Entre las funciones asignadas al departamento se encuentran las siguientes:

i) Preparar los decretos ejecutivos que otorganque estatus de zona franca a un lugar o empresa.

ii) Asegurar que el decreto pase sin contratiempos por el Departamento Legal del Ministerio de Economìa.

iii) Redacciòn de memoranda sobre asuntos legales destinados a la Junta Directiva.

iv) Registrar los cambios de Gerente General y Junta Directiva con el GOCR.

v) Redacciòn de contratos entre los desarrolladores de zona franca,las compañias, y la CZF.

De lo anterior, la redacciòn de memoranda dirigidos a la Junta Directiva consume la mayor parte del tiempo. Existe tambièn mucho trabajo resultante de errores y omisiones cometidos entre 1982 y 1984, cuando la CZF mo contaba con los servicios de abogados. Por ejemplo, ninguno de los cambios legales que han ocurrido en la Junta Directiva ha sido registrado todavìa. Un problema màs serio ha salido a luz cuando se descubriò que la CZF, bajo una previa administraciòn, otorgò un contrato de arrendamiento a una empresa privada, con la opciòn de compra, de un camino pùblico en la zona de Santa Rosa. Mientras tanto, el inquilino ha construido una fàbrica sobre el camino. Debido a que el inquilino es una empresa privada, y a que la ley costarricense estipula que vender un camino pùblico constituye un delito, la transacciòn podrìa eventualmente convertirse en un serio problema legal para la CZF.

La CZF ha solicitado al Ministerio de Hacienda una evaluaciòn del precio del camino con el propòsito de solucionar el problema. Cuando èsta estuviera lista, la CZF pedirà la aprobaciòn de la Contraloria General, aunque el contrato es claramente ilegal, en vista de la poca importancia del camino.

Otros asuntos que estàn siendo tratados en la actualidad por el Departamento Legal de la CZF incluyen:

- Alcanzar para la CZF una paridad con los beneficios laborales otorgados en el Gobierno central. Esto es importante ya que el nivel salarial es igual al del Gobierno Central pero no asi el nivel de beneficios, lo que constituye un disestìmulo para muchos empleados pùblicos el trabajar para la CZF.

- Hacerle enmiendas al proyecto de ley de incentivos para las zonas francas (ver el Capitulo IV).

- Descubrir el adecuado mecanismo legal para transferir terrenos en Golfito, del GOCR a la CZF, para que puedan ser designados localidad para zona franca. Un proyecto similar debe ser emprendido para el proyecto de COOPESA cerca del aeropuerto.

Los abogados de la CZF anticipan que el nùmero de empleados que laboran para resolver problemas juridicos probablemente serà reducido despuès de que las dificultades legales heredadas del periodo 1982 a 1984 hayan sido superadas.

d. Administraciòn financiera

En este inciso se analizan las actividades combinadas de administraciòn financiera y de contabilidad. Como se analizara anteriormente, existen varios aspectos preocupantes en las cuentas de la CZF, particularmente en lo que se refiere a activos inexistentes de la Zona Franca de Santa Rosa. El Gerente General reconoce la existencia de dichos problemas y ha pedido al Administrador Financiero un estudio para investigar màs de cerca estos asuntos.

La CZF tambièn parece utilizar procedimientos de contabilidad poco ortodoxos. Ingresos y gastos aparecen en el balance de la CZF. La CZF indica que èsto se hace porque todavìa se considera que la CZF està en un periodo pre-operativo. Por lo tanto, todos los gastos de la CZF se consideran pagos y se amortizan a lo largo del año. Normalmente, la hoja de balance solo indica activos, pasivos y capital social. Las empresas que tienen menos de un año de existir frecuentemente capitalizan ingresos y gastos pero la CZF, con siete años de existir, no puede considerarse todavìa una empresa que apenas inicia operaciones. Ademàs de ser un mètodo desusual de contabilidad, la pràctica infla peligrosamente el total de activos, pasivos, y capital social. Como resultado, el càlculo de tales razones financieras como la tasa de ganancia sobre activos, y de deuda sobre activos, puede dar resultados muy confundidores.

Existen otras incongruencias en las cuentas de la CZF. La CZF no tiene una cuenta de malos cobros (deudas irrecuperables). En 1988, ademàs, la CZF llegò a un acuerdo con el Grupo Zeta para que los $0.25 por piè cuadrado de impuesto fueran compensados con un decreto que bajara la deuda de la CZF con el Grupo Zeta. A pesar de que èste dinero nunca es "visto" por la CZF, deberìa todavìa reportarse como ingreso.

A pesar que la CZF recibe ingreso de Cartago (a travès del Grupo Zeta), la CZF es mucho menos eficiente en la recolecciòn de otras cuentas por cobrar. Cuando se condujo la misiòn de los consultores, la CZF tenìa un atraso de siete meses en la recolecciòn de ingresos de impuesto debidos por SARET de la Zona Franca de Alajuela. Similarmente, los cobros han sido difìciles de hacer valer en el caso de un inquilino en Moìn. La CZF trata de cobrar judicialmente el pago del alquiler atrasado.

3. La situaciòn financiera actual y las tendencias

La situaciòn financiera actual de la CZF puede ser caracterizada como fràgil. Algunos de los mètodos financieros empleados en el presente y pasado se consideran poco ortodoxos por las pràcticas contables generalmente aceptadas. Las transferencias del GOCR a la CZF seràn reducidas este año entre 19 y 57 porciento. La CZF todavìa no ha formulado un plan detallado para aliviar sus

problemas presupuestarios. En la actualidad, pareceria que la ùnica alternativa viable que la CZF tiene es elevar sus ingresos por medio de la venta de sus propiedades en Santa Rosa o Moìn.

El equipo consultor ha examinado los libros de la CZF superficialmente solo con el propòsito de obtener un mejor entendimiento de la estructura y pràcticas de la CZF. El preserte tabajo no debe considerarse de ninguna manera equivalente a una revisiòn completa hecha por un equipo de auditores. Como es el caso de cualquier sociedad mercantil, la CZF necesita ser examinada anualmente por una empresa independiente de auditoria externa.

a. Pràcticas de contabilidad

Debido a algunos de los mètodos irregulares de contabilidad empleados, el estado financiero de la CZF es todavìa algo incierto. Un ejemplo de lo anterior es la pràctica de transformar las cuentas de la CZF en activos clasificàndolas como gastos pre-pagados. Este procedimiento contabilìstico solo es usado en general cuando una empresa està en su etapa inicial. En el caso de la CZF, estos gastos pre-pagados son transformados en activos sin sentido. La pràctica sobreestima los activos totales de la CZF en casi 50 porciento.

Ningùn esfuerzo fuè ejercido para evaluar las cuentas por cobrar de tal manera que no se puede hacer comentario alguno sobre la liquidez potencial de la CZF. La gran suma invertida en CODESA puede ser algo cuestionable debido a los problemas financieros recientes de esta entida. La razòn de activos corrientes a pasivos corrientes es de 1.4. Generalmente, analistas financieros consideran que una razòn de 2 es màs aceptable.

Los activos fijos de la CZF, como se indicò anteriormente, contienen algunos elementos cuestionables. Los activos fijos de la Zona Franca de Puntarenas son particularmente dudosos (ver Anexo E). Sin embargo, los bienes raìces de la CZF parecen estar sub estimados y constituyen un activo escondido de la CZF.

El lado derecho de la hoja de balance de inexplicablemente contiene ingresos. Indicar ingresos en la hoja de balance, a menos que èstos sean capitalizados en la forma de ganancias retenidas, es una pràctica extremadamente inusual. No existe evidencia de que tal cosa ocurriera ya que el ingreso es separado y no una sub-categoria dentro del capital social.

Tambièn se encuentra en la hoja de balance de la CZF las transferencias del gobierno que producen el88 porciento de los ingresos de la CZF. Las transferencias estan registradas como capital social, dando a entender que consisten de un prèstamo sin intereses o plan para pago. Tal pràctica es conocida como mètodo para balancear los libros de empresas del estado en mala situaciòn

y es descrita en varios cìrculos como "cuasi-capital". Cuasi-capital es frecuentemente necesario para evitar la quiebra de agencias gubernamentales.

b. Estatus financiero

El estado de ingresos presenta de manera màs clara las dificultades finacieras enfrentadas por la CZF. Se proyecta que para 1988, la CZF tendrà un excedente de màs de 500.000 colones. En el punto medio de este año sin embargo,la CZF enfrentaba un dèficit de màs de 9,1 millones de colones. La situaciòn se debiò en gran parte a un atraso en el recibo de la transferencia del gobierno, pero tambièn, en parte, a no recolectar el alquiler, al recibo de menos ingreso de lo esperado en virtud del impuesto de $0,25 por piè cuadrado que pagan los inquilinos de zona franca, los prèstamos inesperadamente altos del Ministerio que hicieron falta para cubrir faltantes temporales, y los pagos de interès màs altos de lo esperado debido a un aumento en las tasas de interès.

En la actualidad, la CZF tiene un presupuesto de ingresos que incluyen $0,25 por cada piè cuadrado de todo el espacio libre de la zona franca. Sin embargo, debido a un problema contractual, el inquilino màs grande de la zona (en tèrminos de espacio alquilado) no paga dicho impuesto. Consecuentemente, la CZF espera recibir $122.905 con la tasa de ocupaciòn actual el año 1989. Tal suma cubrirìa aproximadamente el 16,4 de los ingresos programados en el presupuesto de 1989. Debido al prèstamo pendiente con el Grupo Zeta, la mayorìa de esta suma (que proviene de Cartago) es retenida por el Grupo Zeta con el fin de cancelar la deuda de la CZF.

En general, la salud financiera de la CZF parece ser tenue. Las transferencias del Gobierno estàn presupuestadas para cubrir aproximadamente el 88 porciento del ingreso total en 1988. En 1989, el presupuesto original de la CZF se espera se verà reducido en solo el 1 porciento. Sin embargo, la cifra estaba basada en la creencia de que la CZF recibirìa 50 millones de colones de parte del Gobierno; ahora se anticipa que la suma solo serà de entre 15 y21 millones de colones. En el corto plazo, la CZF puede esperar poder cancelar algunas de sus deudas por medio de la venta de parte de sus propiedades. Al mismo tiempo, la CZF debe evaluar realìsticamente su habilidad de controlar pèrdidas; es poco probable que inversionistas se interesen en estas propiedades si deben asumir las pèrdidas respectivas. Eventualmente, la CZF podrìa tener que sacar de libros parte de sus deudas. El GOCR podrìa decidir que es ventajoso asumir las deudas de la CZF a cambio de un papel màs enfocado para esta institución. Sin la venta de sus bienes raìces-- sea por medio de una venta, un cambio de propiedad a cambio de que la empresa asuma la deuda, un intercambio de bienes raìces a cambio de asumir la deuda, o un trueque de deuda por capital basado en la deuda de la CZF -- existe poca posibilidad de que la CZF mejore su situaciòn y estatus financiero. Similarmente,

hay muchos peligros, como se explicara en otra parte del presente informe, a raìz de la venta de las acciones de la CZF a inversionistas privados, de los cuales el menor no es siquiera el potencial de ingresos de la CZF.

Las preguntas relacionadas con las finanzas de la CZF deben ser enfrentadas seriamente. Sin embargo, dadas las limitaciones del programa de incentivos de zona franca existentes, la dependencia de la CZF en el Gobierno para una fracciòn tan grande de su presupuesto no debe ser cuestionada. Las transferencias son legìtimas por ser la CZF una agencia regulatoria necesaria. El costo de financiar un cuerpo regulatorio necesario es uno que los paìses anfitriones pueden esperar tener que pagar a cambio de la creaciòn de empleos, exportaciones màs altas, inversiòn extranjera, y la transferencia de tecnologìa.

Los prospectos para financiar auto-suficiencia por parte de la Corporaciòn deben orillar con los èxitos para liberalizar el regimen de zona franca. El valor de las propiedades en manos de la CZF aumentarìa en proporciòn, generando ingresos màs altos de la venta o alquiler a desarrolladores privados. Dependiendo del grado en que la liberalizaciòn y privatizaciòn de tierras pùblicas converjan a favor de las zonas francas costarricenses, la Corporaciòn tiene la esperanza de un cambio fundamental en la situaciòn.

VI. ESTRATEGIA RECOMENDADA PARA EL DESARROLLO DE LA ZONA FRANCA COSTARRICENSE

El presente capìtulo presenta una estrategia para maximizar el potencial competitivo de las zonas costarricenses. Despuès de sugerir nuevas definiciones para el papel a desempeñar en el futuro por la Corporaciòn de la Zona Franca, se examina en este capìtulo las operaciones prioritarias que podrìan ser iniciadas (a) bajo una nueva versiòn "adelgazada" de responsabilidades de la CZF y (b) bajo una visiòn expansiva de su misiòn. Los cambios recomendados en la estructura y procedimientos internos tambièn son presentados, condicionados a las responsabilidades que el Gobierno de Costa Rica estime màs apropiadas para la Corporaciòn.

Para preparar la estrategia recomendada, el equipo para el proyecto ha sido guiado por el desec de maximizar el potencial intrìnsico de las zonas francas de Costa Rica como fuentes de empleo, de moneda extranjera y de impetu para una reconversiòn industrial en un crecientemente competitivo ambiente regional. Se presta especial atenciòn a las maneras en que las zonas francas podrìan asumir un papel màs prominente de campo de prueba de nuevas incentivas de exportaciòn del sector privado que (no) son factibles de introducciòn al pais entero de una sola vez. Dichas metas son buscadas como complementos de dos contribuciones distintivas de las zonas francas: su valor para demostrar que existe una actitud de bienvenida a inversionistas extranjeros, y en servir de punto de entrada de bajo riesgo desde el cual los ocupantes de la zona puedan despuès expandirse a la economìa nacional que la rodea.

A. ACLARACION DEL PAPEL DE LA CZF

La Corporaciòn de la Zona Franca puede ayudar a generar crecimiento màs ràpido de empleo e ingresos de las exportaciones dentro de las zonas francas costarricenses, al mismo tiempo que se acelera la reconversiòn industrial de la economìa nacional. Lo anterior no significa el desarrollo y manejo de las zonas; como se discutiò con anterioridad, la experiencia de Moìn y Santa Rosa han sido muy problemàticas, y dichas propiedades deberìan ser vendidas sin atraso alguno.

Missiòn primaria. La misiòn central debe ser de designaciòn y supervisiòn de las zonas francas y sus inquilinos industriales, la soluciòn de problemas a favor de los usuarios y desarrolladores, la obtenciòn sistemàtica de informaciòn, y la comunicaciòn con el pùblico. Dos tareas adicionales de urgencia deben tener prioridad con la Corporaciòn: deshacerse de sus zonas francas existentes, y un esfuerzo concertado para liberalizar el paquete de incentivos de la zona. La CZF puede encontrar que es opportuno y beneficioso poder consolidar sus iniciativas para liberalizar conlas del Ministerio de Ciencia y Tecnologìa, instituciòn que prepara un

paquete de incentivos para la creaciòn de Parques Cientificos en Costa Rica.

Misiones opcionales. Una definiciòn màs amplia de la misiòn de la CZF podrìa tener los siguientes elementos:

- el fomento de nuevos lazos entre industrias de la zona franca, empresas domèsticas e instituciones tècnicas; y

- transferir tierras del sector pùblico a desarrolladores privados, de tal manera que se genere un creciente flujo de fondos hacia la Corporaciòn a lo largo del tiempo.

Los problemas que enfrenta la Corporaciòn en estas direcciones no deben ser sub estimados. A como la CZF se aleja de su antiguo papel que enfatizaba el desarrollo y manejo directo de las zonas, un cambio en las fuentes de ingreso y cambios en las operaciones internas se harà necesario. El apoyo financiero externo asì como la asistencia tècnica parecen ser indispensables antes de que sea posible la autosuficiencia financiera.

B. OPERACIONES: INICIATIVAS RECOMENDADAS

1. La misiòn principal de la CZF debe ser el consolidar las responsabilidades regulatorias y de supervisiòn del regimen de la zona franca.

Dicha misiòn debe constituir el corazòn mismo de las responsabilidades de la Corporaciòn. La misiòn debe incluir las siguientes actividades:

Supervisiòn de las designaciones de estatus de zona franca. Aunque las responsabilidades para la aprobaciòn final de los incentivos de zona franca estàn fragmentados, la CZF juega un papel central en la evaluaciòn y la disposiciòn recomendada de las solicitudes por parte de posibles usuarios y desarrolladores de zonas. Este proceso debe ser alijerado por medio de mayor estandarizaciòn de los procedimientos de solicitud y los criterios de evaluaciòn. El Departamento Legal de la CZF podrìa tambièn tomar un papel màs activo en el diseño de los decretos o contratos necesarios para la Casa Presidencial, la Gaceta oficial, MINEX y cualquier otr entidad autorizadora.

Control de cumplimiento por parte de las empresas y los desarrolladores de la zona franca. Hasta recientemente, la supervisiòn periòdica de los desarrolladores y usuarios de la zona ha sido abandonada en general. El Departamento de Auditorìa tiene ahora la responsabilidad formal de cerciorarse que las empresas y los desarrolladores estàn cumpliendo con los contratos

que firmaron con la CZF. Esta funciòn de control debe ser reforzada de manera que no estorbe, tal vez en conjunto con la funciòn de obtener informaciòn sobre el desempeño general del sector de zona franca.

Resoluciòn de problemas ("trouble-shooting"). Un papel màs ampliado para resolver los problemas a favor de los usuarios y desarrolladores de la zona emergiò como una area central de posibles mejoras a la CZF. Con este fin en mente, los empleados de mediano y alto nivel de la Corporaciòn deben continuar teniendo reuniones periòdicas con los funcionarios indicados en el Ministerio de Economìa, el Ministerio de Hacienda, la Direcciòn General de Aduanas, y otras organizaciònes relevantes, asì como con los desarrolladores y empresas privadas dentro de las zonas francas.

Deshacerse de las propiedades existentes de zona franca. La CZF debe inequivocamente acabar con sus responsabilidades de desarrollo y administraciòn. La Corporaciòn ya tomò medidas ràpidas hacia el logro de este fin en el caso de la zona de Santa Rosa, al publicar un concurso para recibir propuestas que se publicò en Setiembre de 1988. Los analistas del proyecto recomiendan que se lleve a cabo una venta tan pronto como se cumplan todos los requisitos legales, con el fin de llevarle a la Corporaciòn ingresos o beneficios inmediatos.

La zona de MOIN puede beneficiarse de los siguientes actos para hacer màximo el valor del concurso:

- Para maximizar la participaciòn y la competencia, la CZF debe anunciar la venta de la propiedad de Moin ampliamente en los medios màs importantes de Costa Rica y en publicaciones internacionales de negocios.

- Despuès de los anunciòn de intenciòn preliminares, una invitaciòn a participar debe ser enviada a los principales desarrolladores, instituciones financieras, inversionistas, empresas de construcciòn, empresas de bienes raìces costarricenses, asì como a CINDE y a empresas extranjeras con experiencia de negocios o con familiaridad con Costa Rica. La invitaciòn debe describir el rango de informaciòn contenida en los materiales de documentaciòn disponibles de parte de la CZF contra solicitud.

- Los paquetes de informaciòn (incluyendo los tèrminos y los acuerdos) deben ser preparados y distribuidos. El prospecto debe describir los problemas asì como los atractivos de las propiedades que estàn siendo privatizadas. Debe incluir informaciòn sobre el mercado de la zona franca costarricense, y cualquier restricciòn sobre quièn podrìa comprar las propiedades, y sobre el precio mìnimo aceptable

por el Contralor General. La CZF debe llegar a un acuerdo firme de que la propiedad se vende sin restricciones de ningun tipo para usos legales que el comprador pueda tener en mente, y sin expectativas de renacionalizaciòn. La ausencia de suficiente informaciòn en la solicitud de ofertas significarìa para el Gobierno posibles problemas y gastos. Asì mismo, la informaciòn aclaratoria o suplemental debe ser suplida a todos los oferentes. La CZF debe seguir los tèrminos indicados a todos los oferentes en el paquete inicial, a menos de ue vuelva a abrir las ofertas y proporcione nuevos documentos a todas las partes que tengan un declarado interès potencial.

- Los criterios para evaluar las ofertas deben ser presentados de manera fàcil de entender en el paquete informativo. De otro manera la CZF quedarìa expuesta a apelaciones legales.

- La CZF debe anunciar que aceptarà solo ofertas selladas que sean fisicamente entregadas a su representante de manera pùblica un dia especifico. Las ofertas recibidas el dia anunciado deben ser abiertas y leìdas al pùblico en tal fecha. Documentos entregados tarde o sometidos impropiamente no deben ser tomados bajo consideraciòn. Es importante que los oferentes depositen dinero (un depòsito a devolver de $2,500 o uno no retornable de $500, por ejemplo) con la CZF a la hora de someter su oferta.

- El comprador seleccionado debe tener un tiempo limitado para depositar una prima por un monto significativo, a manera de prueba de la intenciòn de completar la transacciòn. Alternativamente, si el comprador no deseara hacer un depòsito casi inmediato, el comprador deberìa estar respaldado por una garantìa bancaria de un banco de primera clase, de que cumplirà con los pagos programados.

El valor de las propiedades futuras de la CZF podrìa ser sustancialmente incrementado si el Gobierno decidiera introducir beneficios adicionales a la hora de la venta,tales como los descritos en la secciòn titulada "Politica adicional de liberalizaciòn". Si el proceso para asegurar tales beneficios especiales para la zona de Moin pudiera atrasar la venta por un año o màs, la CZF debe tomar los pasos necesarios para contratar el manejo de la zona con una empresa privada, segùn lo permite la ley de zonas francas vigente. Normalmente, una empresa de administraciòn de propiedades tomo como sueldo un porcentaje fijo del ingreso bruto fijo. Esto dà a la empresa el incentivo para mantener la propiedad al màximo de ocupaciòn rentable posible. El contrato de administraciòn debe indicar claramente los deberes y obligaciones del administrador durante un periodo de tiempo acordado. Tal periodo debe ser de por lo menos un año, pero

suficientemente corto como para permitir a la Corporaciòn dar por terminado el contrato al momento de la venta. Se debe evitar que la empresa administradora contratada maneje fondos para mejoras o reparaciones, debiendo màs bien facturar a la CZF por dichos gastos. La CZF debe tambièn limitar la autoridad de la empresa administradora para hacer reparaciones o mejoras a un cierto monto màximo a menos de que se otorgue un permiso previo por escrito. Finalmente, se debe someter un informe trimestral sobre el estatus de la propiedad y sus inquilinos a la CZF.

Promociòn de politicas de incentivos màs liberales para la zona franca. Como se indicara en el capitulo anterior, los incentivos de zona franca otorgados por Costa Rica, hasta recientemente, no se compararon favorablemente en la pràctica con las alternaritvas dentro del pais (contratos de exportaciòn y de admisiòn temporal), ni con los de los muchos otros paises en la regiòn que patrocinan zonas francas. Existen varias oportunidades para dar a Costa Rica una clara ventaja comparativa con estas otras oportunidades. Estas oportunidades son enumeradas a continuaciòn y descritas en mayor detalle en el Apèndice D.

Incentivos para los usuarios de zona franca. Las siguientes medidas mejorarian considerablemente la atracciòn de las zonas francas costarricenses para operaciones industriales y de servicios orientadas hacia la exportaciòn.

- La extensiòn de los plazos de exoneraciòn de los impuestos. En la actualidad, varios paìses de la Cuenca del Caribe y del resto del mundo en vìas de desarrollo en general ofrecen exoneraciones màs amplias que las que Costa Rica ofrece. En la Repùblica Dominicana, los plazos duran de 8 a 20 años, mientras que en Jamaica y Honduras, las exoneraciones son perpetuas. Con el ràpido aumento de zonas francas en todo el mundo, el plazo de las exoneraciones ha venido gradualmente extendièndose.

- Consolidaciòn de los poderes para aprobar y otorgar (i.e., convirtièndose en ventanilla ùnica). Como un medio de reducir las complicaciones de trabajo,docenas de zonas francas han tratado, con resultados dispares, de crear oficinas ùnicas para consolidar y expeditar las aprobaciones del Gobierno. Las solicitudes para incentivos de zona franca, las autorizaciones del Banco Central, los permisos de trabajo para trabajadores expatriados, y el pago de pequeños impuestos y gastos a veces centralmente coordinados, con el fin de evitarle al inversionista las confusiones y atrasos de tratar con diferentes departamentos del gobierno. La informaciòn publicada en folletos sobre la Corporaciòn describen a la CZF como oficina ùnica, lo cual està lejos de ser cierto en la pràctica. Debido a que la CZF solo puede

recomendar la designaciòn de estatus de zona franca a las empresas, el otorgamienento de èste puede durar entre dos y cuatro meses. La mayorìa de los atrasos ocurren en el Ministerio de Economìa y en la Casa Presidencial, en vez de en la Corporaciòn. Debe legislarse una consolidaciòn de las aprobaciones dentro de la CZF, o alternativamente, otorgarse 20 dìas para que otros despachos del Gobierno puedan vetar una solicitud de incentivos de zona franca a una empresa (como es propuesto en el Articulo 31 del nuevo borrador de legislaciòn).

- Polìticas de migraciòn màs abierta. Donde se aplican polìticas de migraciòn relativamente màs liberales, las zonas francas pueden superar escaseces de mano de obra que normalmente limitan el crecimiento en las àreas remotas. Una polìtica de inmigraciòn abierta podrìa ser especialmente ùtil para atraer inversiones externas del Lejano Oriente a las regiones costeñas del paìs. Aùn màs, la adopciòn de una polìtica de otorgar un estatus similar al de pensionados a los patronos que vengan a Costa Rica con conocimientos o habilidades cientìficas o tecnològicas serìa una manera ùtil para atraer sectores industriales atractivos.

Incentivos para los desarrolladores de zonas y suplidores de infraestructura. La CZF puede tambièn mejorar el atractivo de las zonas francas costarricenses para las empresas usuarias si tomara varias medidas indirectas, como la reducciòn de ciertos costos que pesan sobre los desarrolladores y suplidores de infraestructura. Se podrìan hacer reformas sustanciales en los siguientes campos:

- La eliminaciòn o reducciòn del sobrecargo basado en los alquileres a favor de la CZF. Lo primero y màs importante es que la C termine o radicalmente reduzca los sobrecargos sobre los ingresos por concepto de alquiler. Mientras que tal "impuesto" al ingreso de los desarrolladores podrìa ser posible en los casos en que los incentivos sean màs poderosos, las zonas costarricenses en la actualidad no disfrutan de esta ventaja. Una reducciòn dràstica de esta sobrecarga de $0,25 por piè cuadrado es esencial dado el èxito del regimen de Admisiòn Temporal a costas del regimen de zona franca. Como lo indicara un anàlisis anterior del The Services Group, tal impuesto puede mantener negativo el ingreso neto de los desarrolladores en los primeros años del proyecto, y puede representar un impuesto de hasta el 40 porciento del ingreso neto para un proyecto en su madurez. Dificultades potencialmente prohibitivas comienzan ahora a surtir efecto sobre los desarrolladores de zonas francas del sector privado en Costa Rica, quienes pierden la mayorìa de sus

prospectos de inversiòn a los otros regimenes de incentivos del pais.

- La desregulaciòn de las telecomunicaciones y de la energìa elèctrica por mediode sociedades con el ICE tipo "Construya-opere-transfiera". Las telecomunicaciones se han convertido en algo especialmente crìtico para la emergente generaciòn de zonas enfocadas hacia la "informàtica". En otras partes de la Cuenca del Caribe, talas empresas como AT&T, Cable & Wireless, y GTE han establecido telepuertos con lazos de comunicaciones via satèlites privados entre las zonas y los mercados del extranjero. Aunque Costa Rica se compara bien con los otros paises de la Cuenca del Caribe en muchas maneras fundamentales, todavìa està atrasado en comparaciòn con la Repùblica Dominicana y Jamaica en permitir que se proporcione servicios de telecomunicaciones internacionales privados. Los incentivos a favor de las zonas francas costarricenses pueden ser liberalizadas para hacer posible alternativas efectivas al actual monopolio, sin trasladar formalmente la propiedad del sector pùblico. Un mètodo para mobilizar los recursos del sector privado a favor de los sistemas de telecomunicaciones y de energìa es por medio de una politica de "Construir-operar-transferir" (BOT). Este medio -- que ya ha sido implementado en Mèxico, Turquìa e India -- hace posible sociedades inovadoras entre los sectores privados y pùblicos para mejorar los servicios de las zonas francas. Por este medio, empresas privadas financian, construyen, y suministran apoyo operacional, al servicio pùblico sin comprometer sus capacidades para recobrar las inversiones. En los años por venir, este procedimiento podrìa ser empleado efectivamente por el ICE para permitirle a las zonas francas competir. Similarmente, la generaciòn de energìa B-O-T podrìa minimizar problemas anticipados con la generaciòn de energìa elèctrica en los años por venir; los desarrolladores de zonas francas podrìan adquirir una ventaja competitiva sustancial en la medida de que puedan asegurar a los inquilinos una oferta confiable a precios razonables.

- Lograr los beneficios de reconversiòn de deuda. Las mejoras en el programa costarricense de conversiòn de deuda pueden tambièn jugar un papel crucial en acelerar el desarrollo de la zona franca. Aunque un borrador anterior de de la legislaciòn de zona franca hacìa ver que las zonas pueden ser beneficiarias de los canjes de deuda (lo cual ha sido omitido de la legislaciòn propuesta), el Banco Central todavìa no ha demostrado una clara y predecible preferencia por las zonas privadas en su programa de conversiòn de deuda. Lo

anterior contrasta con lo actuado por competidores regionales tales como Jamaica. El gobierno jamaiquino ha anunciado que las zonas francas estaràn entre los tres sectores prioritarios a beneficiarse de la conversiòn de deuda. (El gobierno de la Repùblica Dominicana tambièn ha expresado la intenciòn de otorgar prioridad a las zonas francas en su programa de conversiòn de deuda pendiente.) Para poder enfrentarse a tales retos competitivos, el Banco Central de Costa Rica podrìa desear que se tome en consideraciòn el establecimiento de politicas especialmente liberales para el financiamiento del desarrollo de las zonas francas por medio de conversiones de deuda. En contraste con otras posibles aplicaciones, las conversiones de deuda para el desarrollo de zonas francas son particularmente atractivas para un pais por usar la mano de obra intensivamente y estar orientadas hacia la exportaciòn. Al contrario de conversiones de deuda que generan solamente inversiones de portafolio, las conversiones para el desarrollo de zonas francas pueden mobilizar aumentos en la entrada de capitales directos por medio de la atracciòn de empresas orientadas hacia la exportaciòn nuevas hacia un pais. Los balances de pagos de los paises patrocinadores se ven afectados positivamente por el desarrollo de la zona franca tan pronto como las empresas convierten moneda extranjera para pagar por mano de obra, servicios, y otros insumos proporcionados por el pais huèsped. Este atributo inusual de las zonas francas puede hacer de las conversiones de la deuda para la construcciòn de zonas francas una inversiòn màs atractiva para los inversionistas que cambios de deuda para financiar otras clases de proyectos sujetos a las limitaciones normales de repatriaciòn de fondos. Aùn màs, el clima inherentemente favorable de impuestos de renta y de importaciòn de las zonas francas pueden hacer de otros proyectos basados en la conversiòn de deuda--incluyendo la privatizaciòn de la infraestructura--màs factible dentro que fuera de las zonas. El efecto potencialmente inflacionario de conversiones de deuda, aùn màs, puede ser eliminado por medio de trueque a cambio de deuda.

Virtualmente todas las anteriores alternativas para mejorar los incentivos ofrecidos por el regimen de zonas francas dependeràn eventualmente de la respuesta de los tomadores de decisiones del Gobierno, fuera de la Corporaciòn de la Zona Franca. En muchos casos, los puntos de vista de dichos tomadores de decisiones pueden ser afectados por experiencias directas. Se recomienda, correspondientemente, que la alta gerencia de la CZF organice y acompañe a una delegaciòn de los funcionarios apropiados del Ministerio de Economìa, la Casa Presidencial, y otras

instituciones, en una visita a otros exitosos programas de zona franca, incluyendo a la Repùblica Dominicana.

2. Misiòn opcional: Fomento de lazos.

El fortalecimiento de las relaciones de la Zona Franca con empresas locales. Un factor clave para asegurar el desarrollo acelerado de las Zonas Francas costarricenses debe ser el fomento de subcontrataciones y de programas de apoyo. Frecuentemente, empresas que consideran hacer una inversiòn directa en un paìs, primero contrata una empresa existente como subcontratista. Alternativamente, si un programa de apoyo està disponible, la empresa extranjera tiene la opciòn de alquilar los servicios de una fuerza laboral en un edificio con todos los servicios, y de importar solamente su equipo de producciòn especializado. Dicha posibilidad de "medir las aguas primero" es especialmente importante para maximizar la respuesta de empresas en los sectores no tradicionales, tales como el ensamblaje electrònico o las operaciones de procesamiento de informaciòn, empresas que pueden estar renuentes a arriesgar un gran inversiòn directa si van a ser la primera empresa de su tipo que lo haga en el paìs. Los desarrolladores de zonas pueden trabajar con los lìderes empresariales locales con el fin de establecer operaciones de subcontrato o de apoyo, y asì referir a estas empresas afiliadas los contactos generados en el curso de mercadear la zona a empresas de ultramar.

Las actividades que la CZF podrìa emprender en apoyo de los planes de subcontrataciòn con empresas afiliadas o de apoyo podrìan incluir:

- la preparaciòn de materiales de orientaciòn sobre oportunidades en sub sectores especìficos;

- proporcionamiento de fondos de contrapartida para el desarrollo de estudios y prospectos de factibilidad;

- la identificaciòn de posibles socios extranjeros; y

- asistencia en el diseño de ofertas introductorias para clientes importantes (verbigracia: ensambladores de electrònica de bajo costo, entrada de datos, y digitaciòn de diseño con la ayuda de computadores--CAD).

Un segmento especialmente grande del mercado potencial consiste en la conversiòn de materiales de entrenamiento de corporaciones estadounidenses a formatos interactivos, empleando las nuevas interfaces de software descritas anteriormente. La creaciòn de cursos en software interactiva de medios de texto y de video tradicionales es una operaciòn que ocupa mucha mano de obra, y bien adecuada a las ventajas de costo de Costa Rica. La preparaciòn de

tales materiales de entrenamiento interactivos para corporaciones multinacionales proporcionarà transferencias valiosìsimas de habilidades a trabajadores costarricenses que subcontraten o que apoyen dichas operaciones, y aumentarà la probabilidad de una inversiòn directa eventual por las corporaciones de ultramar a como la fuerza laboral costarricense se hace màs tècnicamente capaz en habilidades especificas.

El mejoramiento de las relaciones de la Zona con instituciones tècnicas. Las fuerzas de mercado mundiales atraeràn a muchos inversionistas de tecnologìas intensivas hacia Costa Rica en proporciòn a la disponibilidad a buenos precios de habilidades tècnicas y gerenciales en el pais. En cooperaciòn con el Ministerio de Ciencia y Tecnologìa, la CZF debe explorar maneras innovadoras para que se dèn iniciativas de entrenamiento tècnico que respondan a las necesidades del mercado en coordinaciòn con las zonas francas privadas, y que incluyan la introducciòn de compensaciòn con base en resultados para las instituciones de entrenamiento (haciendo que sus presupuestos vayan en proporciòn al empleo y retenciòn de empleados por las empresas de la zona) y el establecimiento de relaciones de entrenamiento a distancia vìa satèlite con universidades reconocidas internacionalmente.

Existen varias oportunidades para que la CZF coopere con centros de educaciòn y entrenamiento costarricenses con el fin de mejorar su èxito en impartir habilidades mercadeables. Como medio para promover una mayor sensibilidad de parte de instituciones de entrenamiento a las necesidades de mercado, la CZF puede asistir en lo siguiente:

- Estableciendo programas de trabajo y estudio conjuntos para que estudiantes puedan lograr la experiencia pràctica en las zonas francas.

- Suplementando la facultad en las aulas con instructores a tiempo parcial en prèstamo de las industrias de zona franca.

- Solicitando contribuciones privadas, deducibles de la renta, de equipo que puede ser obtenible de corporaciones multinacionales para mejorar equipo existente en instituciones de tècnicas y de entrenamiento costarricenses. Podrìan solicitarse cientos de microcomputadoras, por ejemplo, de fabricantes en el extranjero, provenientes de su exceso de inventario.

- Desarrollando nuevas iniciativas locales de entrenamiento. Subcontratistas basados en Costa Rica dedicados al desarrollo de cursos interactivos podrìan tambièn trabajar con instituciones de entrenamiento locales en "examinaciones beta" de sus productos antes de ser embarcados. Por este medio, jòvenes matriculados

en el sistema educacional y de entrenamiento obtendrìan mayor familiaridad con materiales de entrenamiento actuales provenientes de empresas lìderes en campos especìficos, asì como experiencia en las màs avanzadas tecnologìas de entrenamiento.

- Formando lazos con instituciones tècnicas de ultramar y las zonas francas en Costa Rica. Un medio poderoso para estimular el interès del usuario en Costa Rica serìa el encontrar la manera para que instituciones internacionalmente reconocimidas se afilien con las zonas francas costarricenses orientadas hacia sectores especìficos. Universidades norteamericanas, europeas o del oriente lejano, lìderes reconocidos en algùn sector (verbigracia, electrònica, procesamiento de informaciòn, agro-industria) podrìan encontrar interesante una afiliaciòn con las zonas francas costarricenses o con instituciones relacionadas con èstas, especialmente en el establecimiento de "Parques Basados en la Ciencia", por medio de componentes de aprendizaje usando comunicaciones via satèlites. Un programa de seminarios, talleres, y becas podrìa resultar atractivo para dichas instituciones, particularmente si los desarrolladores privados estuvieran anuentes a dedicar una pequeña fracciòn de sus ganancias a tales activities. La existencia de una relaciòn como èsta demostrarìa a inversionistas extranjeros que instituciones conocedoras ya han examinado la zona y otorgado a èsta un "sello de aprobaciòn". Las relaciones, aun màs, ayudarìan a hacer mìnimas las preocupaciones de las empresas en algunos sectores sobre la disponibilidad de mano de obra especializada en Costa Rica.

Los lazos con instituciones tècnicas fomentados por la CZF podrìan tambièn resolver un problema de mercadeo en potencia de la zona franca costarricense: sus orientaciones sectoriales respectivas. Las zonas francas costarricenses en Costa Rica pueden màs efectivamente competir en el mercado enfatizando sus especializaciones sectoriales distintivas, en vez de tratar de cubrir todos los sectores. Como medio de promociòn de orientaciones sectoriales complementarias entre las zonas francas costarricenses, la CZF podrìa otorgar asistencia especial para estudios de pre-inversiòn a los desarrolladores privados que acuerden enfocar sus proyectos hacia un sector particular (por ejemplo, empresas de confecciòn de ropa de vuelta ràpida, operaciones de ensamble electrònico, empresas agroindustriales, o servicios de informaciòn).

3. Misiòn opcional: la transferencia de tierras pùblicas adicionales a desarrolladores privados.

Esta misiòn seria iniciada por la Corporaciòn al recibir instrucciones de parte del Gobierno para ensamblar otras propiedades privadas para el futuro traspaso a desarrolladores privados de zonas francas. Dadas las lecciones aprendidas de las experiencias con Moin y Santa Rosa, la Corporaciòn parece estar en buena posiciòn para llevar a cabo futuras iniciativas que involucren tierras pùblicas con la participaciòn de desarrolladores privados. Las propiedades que estàn siendo reunidas en Golfito y otras partes parecen ser prometedoras. Otras propiedades podrian ser obtenidas en comùn acuerdo con diferentes ministerios que tienen tierras subutilizadas pero bien ubicadas, con la estipulaciòn de que los ingresos obtenidos de los alquileres a largo plazo o de la venta de las propiedades serian compartidos entre la CZF y la agencia propietaria original.

Se pueden encontrar ejemplos de sociedades con el sector privado en los programas de Hong Kong, Turquia, y la Repùblica Popular de la China, donde una variedad de relaciones entre los sectores pùblicos y privados estàn siendo empleados para mobilizar fondos y conocimientos privados. Las principales formas de sociedades incluyen: alquileres a largo plazo o venta de zonas en manos del sector pùblico (o de grandes partes de èstas) a desarrolladores privados; sociedades de participaciòn compartida; y acuerdos de "construcciòn-operaciòn-transferencia". Tales avenidas tienen la ventaja de que suplementan recursos pùblicos escazos y crean organizaciones de desarrollo de zonas eficientes desde el punto de vista del costo.

Las siguientes avenidas han sido probadas exitosamente en otras localidades.

Alquiler de tierra a desarrolladores. La principal zona franca del mundo--el puerto libre de Hong Kong--ha sido casi totalmente construido por desarrolladores privados que alquilaron a largo plazo las tierras del gobierno. Las organizaciones del sector pùblico propietarias de tierra designada para zonas francas exploran ahora una politica similar para alquilar toda o parte de las fincas a desarrolladores privados, que puedan asumir la responsabilidad de hacer las mejoras del terreno y construcciòn de las edificaciones. Dada la politica de Costa Rica de prohibir la propiedad privada de tierras en los puertos y aeropuertos, la CZF, en su papel de organizaciòn de sector pùblico, puede adquirir èstas de otras partes del Gobierno y alquilarlas a desarrolladores privados a largo plazo.

Desarrollo a base de propiedad compartida. Otro medio empleado en el desarrollo de zonas francas es el fomento

de empresas mixtas, en las cuales empresas locales y extranjeras se asocian en la proporciòn correspondiente a sus respectivas contribuciones financieras o de otra clase. Freeport, en Gran Bahama, iniciado en 1959, es un ejemplo de un desarrollo con una activa inversiòn extranjera. Un grupo privado de inversiòn norteamericano, en asocio con instituciones de las Bahamas, formò una empresa mixta con fines de lucro que desde entonces ha construido un parque industrial y extensas facilidades de recreo y residenciales. El compromiso del sector pùblico a tal clase de inversiòn no tiene por que ser financiera; el valor del terreno contribuido por el sector pùblico puede ser equivalente al 10 o 15 porciento de los activos de la zona una vez completada.

Acuerdos para construir-operar-transferir. Como se discutiera anteriormente, este innovador procedimiento permite mobilizar los recursos del sector privado y aplicarlos de tal manera que se beneficien organizaciones gubernamentales. En Turquìa, la empresa de construcciòn Bechtel ha tomado la responsabilidad de desarrollar un proyecto de un proyecto privado de zona franca por $220 millones en Yumurtalik, y recobrarà su inversiòn por medio del otorgamiento de derechos de operaciòn durante un perìodo definido. Al final de dicho perìodo, la propiedad de la zona serà transferida a las autoridades locales. Un acuerdo similar con Gulf & Western condujo en 1969 a que el Gobierno autorizara la primera zona franca de la Repùblica Dominicana.

Si el Gobierno de Costa Rica desea un papel central para la CZF en la futura organizaciòn de localidades para zona, debe emitir un claro mandato contenido en la legislaciòn propuesta pendiente para que la Corporaciòn obtenga bienes raìces de otras organizaciones estatales. Para prevenir una repeticiòn de las experiencias de Moìn y Santa Rosa, la legislaciòn debe al mismo tiempo evitar que la CZF desarrolle o administre directamente las zonas francas. El limitar el papel de la CZF a la organizaciòn de fincas del sector pùblico y el alquiler o venta impondrìa el peso de los gastos a los desarrolladores privados, en vez de sobre las organizaciones y recursos del sector pùblico. Similarmente, las provisiones que permitan a la CZF adquirir las fincas privadas para desarrollo de zonas deben ser eliminadas; los desarrolladores privados deben ser ayudados para que compren su propia tierra, en vez de que la CZF expropie tierra para el uso de èstos.

C. RECOMENDACIONES SOBRE LA PROPIEDAD, LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y LAS FUNCIONES INTERNAS

1. Consideraciones generales

Propiedad. El equipo del proyecto considera que la Corporaciòn de la Zona Franca debe mantenerse como institución del Gobierno, dada la naturaleza de las responsabilidades fundamentales que se proponen (conferir incentivos de zona franca a empresas individuales, y designar y supervisar las zonas.) La venta de propiedad de un ente regulador preocupa por los conflictos de intereses que se pudieran presentar. Aunque la propuesta de venta de acciones de la CZF (o la conversiòn de los depòsitos de los usuarios en acciones de la CZF) al sector privado podrìa ser justificada con base en los ingresos que se anticipan producto de la venta o alquiler de propiedades del Gobierno, en la pràctica se esperaria que los socios tomarìan un interès en algo màs que la organizaciòn de la zona y en los aspectos de venta y alquiler de la corporaciòn. En particular, los desarrolladores privados podrìan comprar acciones en la Corporaciòn con la meta de restringir desarrollos de zonas francas potencialmente competitivos en el paìs.

Structura Organizacional. La estructura bàsica de la Corporaciòn parece bien adecuada a las tareas de avanzar las zonas francas en Costa Rica. Sin embargo, con el propòsito de desviar el enfoque de la Corporaciòn lejos del desarrollo directo, la administraciòn y el mercadeo de las zonas francas, el cambio estructural pendiente relacionado con el Departamento de Ingenierìa y Desarrollo debe ser completado segùn lo planeado. La unidad se convertirà en el Departamento de Anàlisis Econòmico, responsable de la revisiòn y monitoreo de las solicitudes iniciales, bajo las direcciones de la alta gerencia.

2. Asignaciòn de responsabilidades para la misiòn central

Despùes de un periodo de transiciòn, la CZF podrìa presumiblemente manejar la misiòn central con un grupo no mayor de cinco profesionales y tres personas de apoyo. El personel central en esta visiòn serìa el Gerente General y el Subgerente. Ellos continuarìan proporcionando direcciòn estratègica para la aprobaciòn de la Junta de Directores, dirigirìan las operaciones de la organizaciòn, se reunirìan con inversionistas extranjeros que demuestren estar seriamente interesados, darìan seguimiento al progresode las empresas y desarrolladores dentro del regimen de zona franca, evaluarìan el desempeño de los empleados de la CZF, y tal vez lo màs importante, emplearìan su alto nivel de acceso en el Gobierno y el sector privado con el fin de generar mayor apoyo para efectuar las reformas de polìtica necesarias.

Los otros profesionales incluirìan:

El Director de Anàlisis Econòmico y Supervisiòn (antiguamente Director de Ingenierìa y Desarrollo). El que pronto serà el Departamento de Anàlisis Econòmico estarìa a cargo principalmente de la revisiòn de las solicitudes y de las funciones de regulaciòn y supervisiòn. Como un integrante de dicha actividad, el Departamento debe ser el responsable de obtener la informaciòn sobre el estatus de las empresas y operadores de zonas francas, los problemas a que se enfrentan, y la posiciòn competitiva del regimen de zona franca con alternativas dentro y fuera del pais.

Ombudsman (antiguamente el director de mercadeo). La unidad de mercadeo debe ser rebautizada Oficina del Ombudsman, en reflejo de la importancia de resolver los problemas enfrentados por los usuarios y desarrolladores de las zonas francas. Por medio de dicho cambio, la dedicaciòn de la CZF hacia la soluciòn de problemas serà enfatizada, sean los problemas de interès para las aduanas, las devoluciones del impuesto de la renta, el acceso a mercados locales, o un falta de trabajadores especializados. El Ombudsman estarìa dedicado a la detecciònde problemas "màs allà del horizonte" que confronta el regimen de zonas francas, tales como las faltas anticipadas en infraestructura, habilidades laborales, o de transporto de personas. Como representante de la linea de avanzada de la CZF, el Ombudsman tambièn tiene el potencial para jugar un papel convincente al responder a las preguntas de inversionistas potenciales de las zonas francas. En èste (pasivo) papel de mercadeo, el Ombudsman debe ejercer cuidadosamente sus funciones para evitar duplicar los esfuerzos de promociòn en el exterior de CINDE o de los representantes de las zonas francas privadas. Finalmente, el Ombudsman puede trabajar efectivamente con la alta gerencia de la CZF ayudando a mejorar el entendimiento del pùblico de, y las actitudes hacia, las zonas francas. Actualmente, muchos costarricenses se sienten poco convencidos y algo ambivalentes hacia el programa de zonas francas. Los esfuerzos corrientes de la CZF para destacar los beneficios de las zonas francas podrìan ser de ayuda en reforzar el apoyo pùblico para una mayor liberalizaciòn orientada hacia el sector exportador.

El Asesor juridico. El departamento legal enfrenta varios problemas que son en gran parte herencia de anteriores administraciones de la CZF, incluyendo problemas con la venta de un camino pùblico a una empresa privada vecina de la zona franca de Santa Rosa; la transferencia de tierras del gobierno a la CZF para ser usadas como zonas francas; y poner al dìa los archivos oficiales que habìan sido descuidados en el pasado. A como el trabajo generado por dichos proyectos se normaliza, los abogados de la CZF podrìan dirigir su atenciòn hacia la nivelaciòn de los beneficios laborales del personal de la Corporaciòn en comparasiòn con los recibidos por otros empleados pùblicos en Costa Rica, y hacia una mejora en el paquete de incentivos ofrecido por la zona franca.

El Director de Finanzas y de Administraciòn. Las funciones financieras y administrativas podrìan ser supervisadas por un solo director. Adicionalmente, es esencial que la CZF reciba una auditoria externa anualmente. El actual equipo consultor no cuenta con auditores profesionales, pero aùn asì logrò detectar ciertas irregularidades financieras. La primera tarea debe ser llevar a cabo una investigaciòn exhaustiva de los activos de la CZF; por ejemplo, varios activos registrados a nombre de la zona franca de Santa Rosa son de naturaleza cuestionable. Segundo, la CZF debe implementar un programa de cobros màs eficiente; hay varias cuentas seriamente atrasadas. Tercero, deben tomarse medidas para la creaciòn de una cuenta de deudas incobrables. Final, y fundamentalmente, la Corporaciòn debe tambièn dejar de usar el periodo de contabilidad pre-operativo. Dicho mètodo està diseñado solamente para empresas que inician operaciones. Una organizaciòn con siete años de existencia, y una que no puede esperar llegar a un punto de autosuficiencia financiera sin la ayuda de sustanciales transferencias del gobierno, no tiene bases algunas para emplear dicho procedimiento contable. En la actualidad, el uso del procedimiento ha inflado sustancialmente el total de activos de la CZF y ha ayudado a hacer parecer que està en una situaciòn màs segura financieramente que la real.

Despuès de un periodo de transiciòn hacia el desempeño de su nuevo papel, solo tres personas de apoyo--principalmente secretarias y recepcionistas--serìan necesarias para descargar las funciones de apoyo administrativo. Con la eliminaciòn de las funciones de manejo de zonas francas, la CZF no requerirìa de los servicios de gerentes de zonas, guardas, cuidadores y jardineros.

3. Funciones que ilustran la misiòn central

Parece evidente que la CZF puede llevar a cabo sus funciones centrales sin problema alguno con un personal de cinco profesionales y de dos a tres funcionarios de apoyo. Los siguientes son los funcionarios recomendados y los procedimientos requeridos para efectuar las funciones màs fundamentales de la CZF.

Misiòn central: la designaciòn de zona franca. Para poder cumplir con sus responsabilidades de otorgar estatus de zona franca, la CZF necesitarìa pocas personas ademàs de las ya mencionadas. Un procedimiento estandarizado de obtenciòn y anàlisis de informaciòn serìa posible, con el cual el Director de Anàlisis Econòmico y Supervisiòn revisarìa la solicitud y los antecedentes del inversionista, haciendo entonces llegar los resultados del exàmen al Gerente General. El Gerente (o el Subgerente) tendrìa otras reuniones con los representantes de la empresa solicitante, remitiendo posteriormente la solicitud con o sin una recomendaciòn positiva a la Junta Directiva de la CZF. Una vez que las aprobaciones necesarias han sido otorgadas, el Departamento Legal

confeccionaria un contrato entre la CZF y la empresa o desarrollador. Similarmente, el Asesor Legal tendria la responsabilidad de redactar los decretos de implementaciòn para la firma del Poder Ejecutivo, para la publicaciòn en la Gaceta, el uso de MINEX y cualquier otra institución autorizadora.

Supervisiòn reguladora. En la actualidad, dicha tarea es la responsabilidad del Departamento de Auditoria, para asegurar que las empresas y los desarrolladores cumplan con los contratos firmados con la CZF. Bajo el nuevo sistema propuesto, dicha tarea seria màs lògicamente desempeñada por el Director de Anàlisis Econòmico y de Supervisiòn, quien estaria familiarizado con las condiciones establecidas en el contrato original. Ninguna otra persona haria falta para asegurar el cumplimiento de esta tarea en circunstancias normales. Donde existieran indicaciones de incumplimiento por parte de un usuario o desarrollador, el asunto seria remitido al Gerente o Sugerente para revisiòn, con el Asesor Legal presente cuando fuera necesario.

Bùsqueda de soluciones a problemas que se presenten. En la actualidad, las responsabilidades para solucionar los problemas son compartidas por el Subgerente y el Director de Promociòn. Un plan màs efectivo, como se indicara anteriormente, seria convertir al Director de Promociòn (o al Subgerente) en un Ombudsman. Contactando sus contrapartidas en la burocracia, el Ombudsman pondria presiòn sobre los ministerios para acelerar la aprobaciòn para que las empresas de las zonas francas puedan vender en el mercado local, para resolver los problemas con impuestos de venta sobre las compras de insumos de suplidores costarricenses, y para resolver los problemas con las aduanas.

Obtenciòn de informaciòn (estadìstica). La CZF solo recientemente recobra su capacidad para coleccionar informaciòn estadistica. En la actualidad, la obtenciòn de informaciòn es lograda por un miembro de la unidad administrativa de la CZF. Una manera de hacer èsto màs sistemàticamente seria que el Director de Anàlisis Econòmico y Supervisiòn recolecte la informaciòn en el curso de supervisar las empresas de zona franca. Ademàs de remitir informes regularmente sobre las condiciones y desempeño a la alta gerencia de la CZF, el funcionario podria empacar la informaciòn atractivamente y distribuir èsta a publicaciones y oficiales relevantes.

Misiòn central: mejorar el regimen de incentivos. Esta critica funciòn debe ser otorgada la màs alta prioridad por la alta gerencia y por el Asesor Legal. Como se ha descrito repetidamente en el presente informe, la legislaciòn sobre la zona franca costarricense no ha logrado aùn obtener para sì el rango entero de beneficios necesarios para superar la competencia internacional. Se necesita que el Gerente General logre el apoyo necesario para efectuar reformas de gran alcance, en tales campos como las extensiòn de exoneraciones de impuestos, la liberaciòn de

imigraciòn, la aprobaciòn de conversiones de deuda externa, y la autorizaciòn de sociedades para "construir-operar-transferir" y asì lograr privadamente mejoras en los sistemas de telecomunicaciones y energìa.

4. Funciones opcionales

Misiòn opcional: el fomento de lazos. Para poder construir puentes entre las empresas costarricenses y las empresas de zona franca, la CZF podrìa contratar un Coordinador de Lazos quien tendrìa la responsabilidad de varias tareas. En la actualidad, es dudoso que alguno de los empleados de la CZF tenga el entrenamiento o calificaciones necesarias para manejar estas actividades. Serìa màs ùtil para la CZF contratar un experto en desarrollo industrial por un periodo (renovable) de dos años. Segun este esquema, el experto concluirìa su trabajo despuès de suficiente tiempo para crear los lazos, sin crear una plaza permanente en la CZF.

En sus gestiones con las empresas de zona franca, el ombudsman y el Director de Anàlisis Econòmico debe descubrir sistemàticamente las habilidades e insumos necesarios para las empresas de zona franca. Despuès de recoger esta informaciòn, el Cordinador de Lazos debe informar a las empresas costarricenses de las oportunidades disponibles para los posibles suplidores, subcontratistas, u operadores de programas de refugio (shelter programs). Similarmente, la CZF podrìa facilitar las relaciones entre las Instituciones Tècnicas y las empresas de las zonas francas para asì empatar mejor los niveles tècnicos de costarricenses con las emergentes oportunidades laborales. El Coordinador de Lazos podrìa tambièn ayudar a desarrollar los Parques Cientìficos por medio de interacciones con universidades locales y de ultramar, organizando acontecimientos como los descritos en la Secciòn B.

Misiòn opcional: reuniòn de tierras. Para reunir terrenos adicionales para la venta o alquiler a los desarrolladores de zonas francas, la CZF tendrìa que expander su personal un poco al contratar un profesional adicional. La tarea de buscar posibles ubicaciones para las zonas serìa mejor desempeñada por el Coordinador de la Zona (Site Assembly Coordinator). Deberìa enfatizarse que el papel de la CZF, como recolector de tierras pùblicas, no le otorgarìa el derecho de planificar, construir o administrar las zonas francas. El Coordinador de la Zona, asistido por el Director de Anàlisis Econòmico y de Supervisiòn, buscarìa las ubicaciones que podrìan ser desarrolladas rentablemente por un inversionista de zona franca. Una vez que las localidades prometedoras han sido identificadas, las negociaciones podrìan llevarse a cabo por el Gerente General o el Subgerente, con las partes indicadas para que la CZF pueda tomar posesiòn. El Departamento de Anàlisis Econòmico y de Supervisiòn podrìa entonces preparar los materiales de respaldo sobre la propiedad a venderse

o alquilarse a un desarrollador privado, y contratar a CINDE, CENPRO u otros especialistas independientes en mercadeo para anunciar ampliamente la disponibilidad de la propiedad a inversionistas en bienes raices, desarrolladores, y constructores costarricences y extranjeros. Los tèrminos y condiciones de la venta deben ser definidos rigurosamente por adelantado por el asesor legal de la CZF. Los criterios que se emplearian en la evaluaciòn de las ofertas serian de conocimiento pùblico, y las ofertas solicitadas se conformarian al esquema descrito en la Parte B del presente capitulo.

* * *

La estrategia propuesta en el presente capitulo, a pesar de ser ambiciosa, tiene el potencial para poner a Costa Rica al frente de las zonas francas de Amèrica Latina. La experiencia ha demostrado que los factores criticos para el èxito de las zonas francas son la amplitud del regimen de incentivos, la dedicaciòn de organizaciones que operen como empresas mercantiles al desarrollo de la zona, y la capacidad de las empresas locales de entrar en relaciones comerciales para subcontratar y suplir. La CZF, con el apoyo indicado, puede proporcionar el liderazgo necesario para que las iniciativas a favor de las zonas francas en Costa Rica cumplan con su objetivo.

VII. NECESIDADES DE ASISTENCIA TECNICA

La Corporaciòn tiene varias necesidades de asistencia tècnica a corto y mediano plazo. En el presente capitulo se ofrecen enfoques que permitirìan a la Corporaciòn cumplir màs efectivamente con su misiòn central y con otras responsabilidades.

A. MISION CENTRAL

La Corporaciòn tiene el potencial para beneficiarse de la ayuda tècnica que recibiera en los siguientes campos de sus responsabilidades centrales:

1. Supervisando la designaciòn de estatus de zona franca

A la CZF en la actualidad parece faltarle criterios claros sobre los cuales pudiera evaluar posibles empresas y desarrolladores de zonas francas. Por lo tanto un poco de ayuda en el desarrollo de paràmetros uniformes para la evaluaciòn de inversionistas podrìa dar beneficios. El formulario de solicitud debe ser diseñado con base en los modelos internacionales exitosos, combinando la brevedad con las solicitudes de informaciòn que tengan que ver con la situaciòn financiera y legitimidad del inversionista.

2. Seguimiento al cumplimiento por parte de empresas y desarrolladores de zona franca.

Hasta la fecha, la CZF ha hecho poco para dar seguimiento al estatus de empresas que funcionan dentro del regimen de zona franca. En parte, èsto ha ido en funciòn de recursos de personal limitados y de otras prioridades institucionales. A como la Corporaciòn restaura la funciòn de supervisiòn, el Departamento de Anàlisis y Supervisiòn pendiente debe desarrollar una gama de indicadores claves sobre las actividades de los ocupantes y desarrolladores de zonas. La asistencia tècnica en este campo puede ser productiva para establecer mètodos discretos para obtener la informaciòn necesaria anual o semestralmente.

3. Solucionando problemas (trouble-shooting)

Para poder aumentar el apoyo recibido de los ministerios en la soluciòn de problemas en el programa de zonas francas, la CZF puede organizar una misiòn de campo de funcionarios de dichos ministerios a paìses vecinos como la Repùblica Dominicana, Mèxico y Jamaica. La asistencia tècnica puede ser enfocada hacia la organizaciòn y oferta de apoyo para tal viaje.

Concurrentemente, se puede aplicar asistencia tècnica beneficiosamente hacia la identificaciòn y evaluaciòn de posibles cuellos de botella que las zonas francas podrìan enfrentar en el futuro cercano. La investigaciòn podrìa incluir:

- restricciones infraestructurales, en los campos de energìa elèctrica, telecomunicaciones, sistemas de agua y cloacas, transporte aèreo y marìtimo, y servicios locales de transportaciòn;

- faltantes de pericias, especialmente las relacionadas con el crecimiento de sectores tradicionales como electrònica, confecciòn de ropa, operaciones de metal-mecànica, y los màs nuevos campos de bio-ingenierìa, procesamiento de informaciòn, programaciòn, diseño con la ayuda de computadora, artes gràficas, traducciones tècnicas, y servicios secretariales; y

- restricciones de recursos y medioambientales, que incluyen cambios en la disponibilidad, costo y calidad de insumos de materias primas locales.

La identificaciòn de problemas pendientes debe estar acompañada por recomendaciones de medidas remediales especìficas que podrìan ser tomadas por la Corporaciòn en concierto con los otros organismos gubernamentales, los desarrolladores y los usuarios de las zonas.

4. Despojarse de las actuales zonas francas.

La zona de Moìn, y las otras propiedades de la CZF que tengan potencial para el desarrollo, deben ser ofrecidas para la venta privada lo màs pronto posible, compatible con la obtenciòn de un precio de mercado satisfactorio. Los procedimientos establecidos en la oferta de la zona de Puntarenas son aplicables a las otras propiedades, pero la asistencia tècnica puede ser ùtil debido a lo siguiente:

- la identificaciòn de medios orientados hacia los bienes raìces en mercados de ultramar donde anunciar y hacer publicidad a la oferta;

- asistir en el diseño y ubicaciòn de los anuncios;

- preparar los anuncios y entregas a la prensa diseñados a maximizar la publicidad gratis; y

- preparar los paquetes de documentaciòn para la revisiòn de los inversionistas, estableciendo las caracterìsticas de la propiedad, los usos de las tierras adyacentes y el acceso por medios de transporte, las

ventajas de las comunidades cercanas, e informaciòn general sobre el crecimiento del regimen de zona franca.

5. Proponer politicas mas liberales

La asistencia tècnica puede tambièn jugar un papel importante en las siguientes actividades:

- mantenerse enterados de los incentivos ofrecidos por los paìses vecinos que mantienen zonas francas. Periòdicamente,por medio de CIND u otras organizaciones, la CZF debe recopilar informaciòn concerniente a las polìticas de incentivos ofrecidos por otros paìses con zonas francas competitivas. Dicha informaciòn debe ser almacenada en un banco de datos y usada por la CZF cuando reformas legislativas y administrativas sean necesarias para mantener competitivo el règimen de zona franca costarricense.

- preparar las pautas sugeridas en el establecimiento de arreglos de contrucciòn-operaciòn-transferencia (BOT) con proveedores privados de infraestructura. A como los efectos de posponer el mantenimiento de la infraestructura y de gastos de capital se hagan sentir en transcursc de los años venideros en Costa Rica, la CZF podrà contratar servicios en nombre de las empresas de zona franca para estructurar acuerdos BOT aceptables al ICE. El estudio contratado podrìa identificar los tipos de equipo y de servicios de apoyo màs apreciados para remediar los problemas, la divisiòn òptima de responsabilidades entre los inversionistas privados extranjeros y las contrapartes nacionales; y los tiempos razonablemente estimados para recobrar y transferir la infraestructura.

6. Ayudar a mejorar las relaciones con la el pùblico y la comunidad empresarial.

En la actualidad, las actitudes del pùblico y la comunidad empresarial hacia las zonas francas se caracterizan frecuentemente por la ignorancia y ambivalencia. La Corporaciòn puede neutralizar dicho problema ofreciendo informaciòn correcta y al dìa a partes interesadas.

La asistencia tècnica puede ser aplicada ùtilmente hacia el logro de este propòsito por medio de las siguientes actividades:

- apoyo en la preparaciòn y mejora de los paquetes informativos y panfletos; y

- asistencia en el diseño de una presentaciòn interactiva sobre el programa de zonas francas, incorporando donde fuera posible un Sistema Geogràfico de Informaciòn y una base de datos relacionada con las condiciones de operaciòn en Costa Rica. (Para el uso interno de la CZF, y puede ser adaptado para que contenga cierta informaciòn sobre otras zonas en la Cuenca del Caribe.)

Los resultados de dichas actividades seràn las mejoras a la apreciaciòn por parte del pùblico y de la comunidad empresarial al impacto de desarrollo producido por el regimen de zona franca.

7. Mejoras de sistemas financieros y administrativos de apoyo

Otorgàndole la màs alta prioridad, la CZF debe contratar los servicios de una reconocida empresa contable para que lleve a cabo una evaluaciòn objetiva y cabal evaluaciòn de la totalidad de los activos y pasivos corporativos. Los sistemas generales de apoyo de la Corporaciòn deben tambièn ser mejorados para asegurar que se logren las funciones centrales. El equipo prioritario a adquirirse debe incluir:

- cuatro microcomputadoras (idealmente con interfases gràficos) unidos a una red local;

- una impresora laser;

- un medio de almacenaje magnètico o òptico compartido; y

- software adecuada para ediciòn de publicaciones, manejo de base de datos integrado, contabilidad y teneduria de libros, y presentaciones interactivas.

La asistencia tècnica en este campo consistiria en proporcionar apoyo de entrenamiento a la Corporaciòn en los campos anteriores.

8. El desarrollo de recursos humanos

En la actualidad, gran parte del personal de la CZF no domina el idioma inglès con la fluencia deseable en una instituciòn del sector exportador. Para resolver el problema anterior, la CZF debe obtener los recursos que le permitan al personal y a la gerencia de "primera linea" asistir en la noche a cursos de idiomas en las universidades costarricenses.

B. CREACION DE LAZOS

Asumiendo que el Gobierno quiere que la CZF refuerze las relaciones comerciales entre las empresas de zona franca y la economìa general, una asistencia tècnica que le permitiera a la CZF estrechar los lazos con sub-contratistas, suplidores, e instituciones tècnicas serìa de la màs grande utilidad.

Entre las màs prometedoras oportunidades al respecto se encuentran las siguientes:

1. Producir un catàlogo para estimular las compras locales.

Una asistencia tècnica para preparar un "catàlogo" local ayudarìa a las empresas de las zonas francas a tomar decisiones con mejor informaciòn sobre los sub-contratistas y suplidores costarricenses. Dicha tarea involucrarìa la preparaciòn de cuestionarios iniciales y la presentaciòn de materiales sobre el catàlogo, seleccionando empresas para inspeccionar, obtener y evaluar informaciòn de empresas de zona y locales con respecto a sus potenciales de oferta y demanda, produciendo y haciendo circular el catàlogo, y dando seguimiento para determinar las relaciones ya establecidas.

2. Asistir a los desarrolladores privados de zonas a establecer Parques Cientìficos.

Con el fin de fomentar el desarrollo de Parques Cientìficos en Costa Rica, las siguientes tareas de asistencia tècnica serìan de utilidad:

- a identificaciòn de sectores de tecnologìa intensiva que pudieran ser de atracciòn a programas especiales de zona.

- el patrocinio de un seminario para educar a oficiales costarricenses, educadores, y personas de negocios, sobre las oportunidades y retos que ofrecen los Parques Cientìficos y las zonas de alta tecnologìa.

- visitar a Parques Cientìficos en los Estados Unidos, Korea, Singapur, y otras partes (especificamente con el fin de determinar las virtudes relativas de vìas consolidades versus vìas especializadas).

- la bùsqueda de universidades socias potenciales en la Cuenca del Caribe, Norte Amèrica, el Lejano Oriente, y Europa.

3. Asistir a los desarrolladores privados en un exitoso establecimiento de "incubadoras" de negocios.

Como medio para promocionar el desarrollo de incubadoras de negocios en Costa Rica, la CZF podria hacer arreglos para lograr una asistencia tècnica en los siguientes campos:

- la identificaciòn de oportunidades sectoriales para que empresas locales vendan en mercados mundiales con requisitos modestos (asumiendo la existencia de un efectivo incubador en la zona);

- el patrocinio de un seminario para educar a oficiales costarricenses, educadores, y personas de negocios, sobre las oportunidades y retos que ofrecen los incubadores de negocios.

- visitar a exitosos incubadores en los Estados Unidos, Irlanda, y otras partes; e

- identificar a las empresas locales y extranjeras capaces de proveer el apoyo de implementaciòn, operaciòn y mercadeo de incubadoras ubicadas en la zona.

4. Planificar y proporcionar el apoyo para la implementaciòn de programas locales de entrenamiento especializado.

Una asistencia tècnica por medio de la CZF en los campos siguientes podrìa ser de utilidad para que los desarrolladores de zonas privadas puedan mejorar las destrezas de la fuerza laboral:

- examinando a las actuales empresas de zona franca de Costa Rica para descubrir las areas de pericia (gerenciales y tècnicas) màs deficientes.

- trabajando con las universidades y centros de entrenamiento nacionales para aliviar la escasez de mano de obra especializada. Ademàs de abogar para que dichas instituciones diseñen cursos para satisfacer la demanda, la asistencia tècnica podria tambièn a ayudar a los programas de la CZF de trabajo y estudio conjuntos, asì como a facilitar a los maestros y profesores el uso de industrias de zona franca como laboratorios pràcticos.

5. La planificaciòn y la proveeduria de apoyo a demostraciones de aprendizaje por medio de satèlites.

Una oportunidad de bajo costo para que las zonas francas de Costa Rica y las empresas afiliadas puedan lograr una mejor imàgen en el mercado internacional podria ser afiliàndose a las mejores universidades de Europa, Amèrica del Norte, y del Lejano Oriente. Asumiendo que servicios de telecomunicaciones de bajo costo para las zonas francas està pendiente, asistencia tècnica debe ser obtenida con el fin de implementar "entrenamiento a distancia" o cursos universitarios via televisiòn en aquellos campos tècnicos relacionados con las necesidades de entrenamiento industrial.

Las tareas en este campo deben incluir lo siguiente:

- la identificaciòn de oportunidades para que las zonas francas costarricenses importen cursos de programas de grado cortos sobre negocios (y programas de ingenieria) con un minimo de requisitos de costos y de operaciòn;
- la identificaciòn de universidades e instituciones tècnicas en el exterior capaces de proporcionar entrenamiento a distancia a las zonas francas costarricenses e instituciones afiliadas; y

- el patrocinio de talleres de un dia por medio de teleconferencias que introduzcan a universidades y ejecutivos estadounidenses a instituciones y empresarios de Costa Rica afiliados a las zonas francas.

Muchas de las actividades anteriores complementarìan los esfuerzos del Ministerio de Ciencia y Tecnologìa y de los actuales promotores de las zonas francas privadas en Costa Rica para establecer el primer parque cientifico en la regiòn, con base en los iniciativas existentes en Brasil, Taiwan, Singapur, y Corea del Sur.

C. ENSAMBLADO DE LOCALIDADES PARA FUTURAS ZONAS

Un tercero gran enfoque potencial para la CZF -- sobre el ensamblado de propiedades para la venta futura a desarrolladores privados -- tambièn contemplaria la asistencia tècnica en campos determinados.

1. La identificaciòn de tierras pùblicas con gran potencial de desarrollo.

El montar localidades atractivas de zonas francas en tierras del gobierno representa una importante oportunidad de ingresos futuros para la Corporaciòn. Para asistir en este campo, se podria ofrecer asistencia tècnica para entrenar a un especialista en investigar localidades atractivas con base en los factores bàsicos de

producciòn necesarios para una exitosa zona franca, especialista que seria designado por la CZF. Otra alternativa seria que la Corporaciòn contratara la bùsqueda de localidades potenciales de zonas francas.

2. La documentaciòn y ayuda para dar publicidad a oportunidades de asocio para desarrollo privado.

La asistencia tècnica en este campo podrìa ser de utilidad en la preparaciòn de paquetes promocionales a mercados de ultramar preparados por la CZF. El proveedor de servicios tècnicos recomendarìa mètodos òptimos de mercadeo a desarrolladores internacionales de zonas francas de gran prestigio, en conjunto con los esfuerzos de la CZF para atraer a grupos de inversionistas y desarrolladores locales.

3. Relacionandose directamente con desarrolladores de ultramar.

Los desarrolladores de ultramar pueden contribuir un nùmero de ventajas a los proyectos para zonas privada. Ademàs de actuar como fuente inicial de capital, dichos socios pueden ser importantes fuentes de planificaciòn, gerencia, y asistencia promocional. El proveedor de servicios tècnicos puede establecer contactos iniciales con la Asociaciòn Nacional de Parques de Oficinas e Industrias de los Estados Unidos, asì como con los grupos de desarrollo de propiedades Europeos y del Lejano Oriente.

* * *

La Corporaciòn de la Zona Franca ha hecho impresionante progreso hacia su conversiòn en una organizaciòn de negocios, y en mejorar el ambiente empresarial de la zona franca costarricense. Aùn asì, falta mucho todavìa para que las zonas costarricenses logren un primer lugar en la atenciòn de inversionistas extranjeros y empresarios locales. Se necesita un enfoque global que extienda el progreso recièn logrado, con el apoyo polìtico y financiero requerido de parte de aquellas instituciones dedicadas al èxito de las exportaciones de Costa Rica.

APENDICE A

PERFILES DE ACTIVIDADES REGIONALES DE ZONAS FRANCAS

Entre los acontecimientos importantes recientes de zonas francas en la regiòn se pueden indicar los siguientes:

Repùblica Dominicana. La Repùblica Dominicana tiene el programa màs activo de zonas francas del Hemisferio Occidental, con 12 zonas operacionales, 18 otras bajo planificaciòn o construcciòn, y màs de una docena de proyectos adicionales en etapas formativas. Las zonas dominicanas apoyan una gama de operaciones de exportaciòn que se extienden desde la agro-industria (fabricaciòn de habanos y zapatos) y ropa, hasta el ensamble de productos electrònicos y procesamiento de informaciòn electrònicamente. Màsde 80.000 trabajadores encuentran empleo en las zonas francas. Las màs destacadas zonas incluyen:

San Cristòbal (Itabo). La zona ofrece edificios para usos industriales y para oficinas, es propiedad de un lìder empresarial dominicano en conjunto con la subsidiaria local de GTE. Ubicada a media hora de Santo Domingo, la zona de San Cristòbal ha atraìdo varias empresas incluidas en la lista de las 500 de la revista Fortune, incluyendo a Westinghouse y Baxter Travenol. La zona mantiene una respetada relaciòn con institutos tècnicos dominicanos y proporciona servicios de pre-selecciòn de empleados. Tambièn implementa un plan de refujio (shelter plan) para las operaciones de ensamble electrònico.

San Isidro. Una proyecto de zona privada, con fines de lucro, bajo desarrollo por el Grupo Financiero Nacional, una destacada empresa multinacional dominicana. Ubicada sobre 210 hectàreas en las afueras de Santo Domingo, San Isidro se encuentra en la primera fase de construcciòn y ya ha logrado un primer inquilino con màs de 200 trabajadores dedicados a operaciones de entrada de datos. CODETEL ha anunciado que su telepuerto darà prioridad a una conecciòn via fibra òptica con la zona de San Isidro.

Villa Mella. Ubicada en el puerto fluvial de Ozama, el proyecto de Villa Mella està siendo desarrollado como uno mixto para usos industriales y de oficina por una empresa dominicana con mucha experiencia en servicios de computaciòn. El desarrollo inicial consiste de la construcciòn de 18 edificios para fàbricas,dos de los cuales ya estàn terminados, con un total de 54.000 pies cuadrados. Los inquilinos actuales se dedican a la industria ligera, pero se construyen edificios de oficinas especiales para empresas de servicios de informaciòn.

Las Amèricas. Ubicado a menos de tres millas del Aeropuerto Internacional Las Amèricas, el proyecto està siendo desarrollado por un consorcio bancario privado que incluye al Banco de Desarrollo Continental, una institución financiera dominicana lìder, y CODETEL, la subsidiaria de telecomunicaciones y de gràficas por computadoras de GTE. La zona ofrecerà edificios para servicios de informaciòn y para la fabricaciòn de industria liviana y de ensamble para la exportaciòn.

Jamaica. Aproximadamentemedia docenade proyectos de desarrollos de zona franca se encuentran bajo construcciònen Jamaica. La primera zona franca, en Kingston, ha crecido hasta tener màs de 10.000 empleados--principalmente en el sector de confecciòn de ropa. Otros proyectos han sido iniciados con una orientaciòn sectorial que enfatiza los sectores no textiles. Los màs importantes incluyen:

Zona Franca de Montego Bay. La Zona Libre de Montego Bay, propiedad del Gobierno de Jamaica, ha atraìdo empresas de entrada de datos y las principales operaciones de ensamble de ropa desde su inicio en 1985. Aunque la zona ha construido tanto edificios de oficinas como edificios industriales corrientes, la rapidez de su construcciòn ha estado corta de la demanda. El Gobierno recientemente abriò un telepuerto que proporciona servicios de bajo costo a la zona dedicados a la transmisiòn de voz y circuitos para transmisiòn de informaciòn entre Jamaica y los Estados Unidos.

Zona Franca de Spanish Fort. La zona, la primera autorizada en Jamaica para el desarrollo privado, estarà orientada principalmente hacia los sectores de electrònica y de servicios de informaciòn. Ubicada aproximadamente a media hora de Kingston, la Zona Franca de Spanish Fort serà capitalizada por medio de una conversiòn de la deuda y el programa puertorriqueño 936 para apoyar su programa de construcciòn, con la asistencia de la empresa de banca de inversiones Drexel Burnham Lambert Caribe.

Otros paises. En otras partes de la regiòn, los siguientes acontecimientos sobre las actividades relacionadas con las zonas francas son dignas de ser destacados:

Barbados. El Gobierno de Barbados ha establecido 11parques industriales que ofrecen beneficios similares a los de zonas francas, a empresas orientadas hacia la exportaciòn de manufacturas y servicios de entrada de datos y procesamiento de informaciòn. E informa que Barbados External Telecomunications, Ltd. completa planes para la instalaciòn de un telepuerto con el fin de estimular el crecimiento de las industrias de informaciòn en el pais.

El Salvador. La Zona Franca de San Bartolo ha logrado estimular las operaciones de ensamble electrònico en El Salvador, donde subcontratistas locales exportan al mercado de los Estados Unidos. Se està integrando una empresa local de entrada de datos con el objeto de vender servicios de subcontratista al mercado externo.

Haitì. Los cuatro parques industriales, que ofrecenincentivos similares a los de zonas francas, han crecido en el transcurso de la ùltima dècada hasta llegar a emplear màs de 55.000 trabajadores. A pesar de un clima de inversiòn frecuentemente problemàtico, Haitì ha desarrollado un sector de ensamblado electrònico importante, destinado a suplir mercados mundiales, como consecuencia de agresivas actividades de empresarios subcontratistas locales.

Mèxico. Màs de dos docenas de parques industriales privados y pùblicos sirven actualmente al sector de maquiladoras mexicanas, que ha crecido desde emplear 125.000 personas en 1980, hasta màs de 350.000 en la actualidad. El Parque Industrial Bermùdez, en Juàrez, es un ejemplo de parque industrial privado que ofrece servicios, facilidades, y un diseño estilo "campus", comparable a los mejores parques industriales estadounidenses. Como medio para estimular el crecimiento de actividades de procesado de informaciòn, incluidas la entrada de datos, el desarrollo de software, y diseño con ayuda de computadores por medio de digitaciòn y vectorizaciòn, el Gobierno de Mèxico recientemente permitiò que por lo menos una multinacional estadounidense se establezca dentro del parque industrial de Chihuahua, una estaciòn para satèlite dedicada a la transmisiòn de voz e informaciòn.

Trinidad y Tobago. El recientemente electo gobierno de Trinidad y Tobago ha anunciado su decisiòn de establecer cuatro nuevas zonas francas, la primera de las cuales serà establecida en una localidad cercana al aeropuerto internacional. En vez de asumir la responsabilidad financiera para mejorar el lugar y construir los edificios, el Gobierno actualmente revisa ofertas para construir y operar la primera zona, provenientes de cuatro consorcios internacionales privados para el desarrollo de zonas francas. Una actividad que serà enfocada es el diseño por medio de la digitaciòn usando computadoras, con la participaciòn del numeroso grupo de dibujantes e ingenieros locales con experiencia en el sector petroquimico.

APENDICE B

LA CONSTRUCCION DE LAZOS ENTRE LAS ZONAS FRANCAS Y LOS EMPRESARIOS LOCALES

A. INTRODUCCION

La mayorìa de los fabricantes locales de las zonas francas son subsidiarias extranjeras con cortos lazos hacia la economìa domèstica. El consumo de bienes y servicios locales es tìpicamente limitado a la electricidad, las telecomunicaciones, el transporte domèstico, la construcciòn y otras actividades orientadas hacia los servicios. En la medida en que lazos de suministro entre la zona franca y la economìa domèstica puedan ser extendidas, y en la medida en que los fabricantes domèsticos puedan ser incentivados a involucrarse màs en fabricar para la exportaciòn en la zona franca, mayor la posibilidad de que las zonas francas puedan jugar un papel catalìtico en el proceso de desarrollo industrial, de transferencia de tecnologìa, manualidades y conocimientos gerenciales.

Paìses desde Mèxico y la Repùblica Dominicana hasta Taiwan y Malasia han encontrado medios efectivos para inducir a los fabricantes locales a que fabriquen para la exportaciòn y para suplir las zonas francas. Especìficamente, subcontrataciòn internacional y programas de refugio dentro y fuera de las zonas francas han estimulado la integraciòn de manufacturas de calidad digna de exportaciòn en todas las industrias domèsticas claves. dichas actividades de exportaciòn aumentan el componente de valor agregado de las exportaciones y propician un alto empleo, la generaciòn de moneda extranjera, los recursos humanos y tecnològicos, y en ùltima instancia el PNB. Incentivos de la clases empleada por paìses tales como Taiwan y Mèxico para fomentar la subcontrataciòn internacional, los programas de refugio, y el abastecimiento local, pueden ayudar a lograr los objetivos de desarrollo mencionados en otros paìses.

B. DESARROLLOS EN EL FOMENTO DE LAZOS

1. Subcontrataciòn internacional

Una relaciòn de subcontrataciòn internacional ocurre cuando una empresa importante de origen extranjero entra en un acuerdo con una local para la fabricaciòn, procesamiento, o ensamblado de partes o componentes que la empresa extranjera posteriormente venderà (principalmente en el mercado internacional). Un arreglo de subcontrataciòn generalmente estipula el precio, el nivel mìnimo

de calidad y de tiempo de convertir los componentes en producto terminado, aunque los acuerdos de subcontrataciòn pueden variar en muchos grados. Los inversionistas extranjeros utilizan arreglos de subcontrato para evitar el riesgo de inversiòn inicial en una localidad no familiar mientras evalùa la capacidad de manufactura local, la razòn de costo a efectividad y el clima manufacturero general. En algunos casos la empresa extranjera usa arreglos de subcontrataciòn como paso anterior a una inversiòn directa o a otra relaciòn de màs largo plazo. Los incentivos que fomenten los subcontratos internacionales pueden ser dirigidos a empresas dentro y fuera de las zonas francas.

Los siguientes pasos estàn siendo examinados por algunos paìses de la Cuenca del Caribe con el propòsito de aumentar las capacidades de subcontrataciòn en las zonas francas por medio de programas de asistencia tècnica y de promociòn finamente enfocados:

- aumentar el conocimiento de los fabricantes de zona franca concerniente a la disponibilidad de capacidades locales de fabricaciòn, suministros y servicios;

- estimular la producciòn local de nuevos bienes y servicios para satisfacer las demandas de la zona;

- identificar las limitaciones de compras locales, incluyendo las barreras de politicas, los requisitos de procedimientos, y las limitaciones de producciòn; y,

- establecer la capacidad institucional para proporcionar apoyo y guìa constante a empresas extranjeras y locales en la formulaciòn de relaciones de oferta y contrataciòn rentables.

En los años de la dècada de 1970, Malasia se dedicò a poner en pràctica un plan similar diseñado para expander las capacidades de subcontrataciòn dentro de su programa de zona franca y parques industriales. Para 1985, el componente de valor agregado local de producciòn en las zonas francas de Malasia estaba por encima de 37 porciento, y los inquilinos de la zona franca compraban el 13 por ciento de su materia prima localmente. Para obtener estos logros, el gobierno proporcionò procedimientos simplificados y exoneraciones para bienes fabricados fuera de la zona franca para el uso de los exportadores de èsta, asistencia en la aplicaciòn de tecnologìas pràcticas de fabricaciòn, asì como en procedimientos administrativos, de exportaciòn, planificaciòn financiera, y relaciones de cooperaciòn con instituciones de enseñanza de manualidades, y de investigaciòn sobre tecnologìa de manufactura adecuada. Con el tiempo, èstas y otras medidas similares han atraìdo una enorme cantidad de fàbricas de electrònica y alta tecnologìa, que incluye la fabricaciòn y diseño de semiconductores en las zonas francas de Malasia.

2. Programas de refugio ("shelter programs")

Un programa de refugio es un acuerdo que requiera de una mayor participaciòn de la empresa contratista que es el caso de los acuerdos de subcontrataciòn. La empresa local de refugio esencialmente vende un paquete de servicios a la empresa extranjera, que incluye una fuerza laboral entrenada que posea los conocimientos relevantes y necesarios de fabricaciòn, las facilidades de fàbrica comunes y la infraestructura, administraciòn y servicios bàsicos de apoyo. La empresa compradora corresponde supliendo la tecnologìa y asistencia para fabricaciòn, los conocimientos gerenciales, el equipo y maquinaria especifica, la materia prima y los componentes. La empresa compradora tìpicamente paga un monto salarial por hora que cubre el sueldo màs todos los servicios proporcionados en el plan de apoyo. Esta clase de arreglo permite a la empresa principal mayor control sobre la fabricaciòn del producto y la calidad que en los arreglos de subcontrato, permitiendo todavìa mantener un relativamente bajo nivel de riesgo de inversiòn, asì como un gasto conservador en la ubicaciòn fuera del paìs. Los programas de refugio pueden ser ubicados dentro y fuera de las zonas francas.

Con el auge de las industrias "maquiladoras" en la frontera norte de Mèxico apareciò la oportunidad para desarrollar lazos y relaciones de suministro significativos. Sin embargo, lo anterior resultò muy difìcil de hacer debido a la facilidad con que pueden importarse fàcil y econòmicamente los suministros, en virtud de los procedimientos de importaciòn simplificados y la proximidad geogràfica. Los oficiales mexicanos posteriormente se dedicaron a estìmular a la transferencia de tecnologìa y conocimientos en la zona fronteriza, en vez de promover el uso de materia prima y bienes intermedios mexicanos.

En Nogales, los fabricantes mexicanos fueron instados a crear programas de refugio. Las empresas que adopten los programas de refugio recibieron beneficios de tratamiento de impuestos preferenciales, devoluciòn de impuestos de importaciòn y otros beneficios. Aùn màs, los fabricantes ubicados en las zonas norteñas y en los parques industriales fueron autorizados para que vendan equipo y aparatos de fabricaciòn usados a empresas fuera de las zonas francas y parques, sin que se tenga que pagar impuestos de importaciòn u otras gastos administrativos. Los programas resultaron en un corto periodo de tiempo. La àrea fronteriza atrae ahora màs empresas involucradas en industrias de capital intensivo, como la electrònica e ingenierìa, mientras que el ensamble y confecciòn de ropa se traslada a las regiones menos desarrolladas del interior de Mèxico y de la Cuenca del Caribe donde la mano de obra es menos cara. Al inicio de los años 1980, las industrias textiles respondìan por casi el 30 por ciento de la producciòn de empresas de la frontera; hoy las mismas empresas solo producen el 10 porciento.

Haitì tambièn ha tenido èxito en promover el uso de servicios e

insumos locales por parte de fabricantes extranjeros. El gobierno fomentò la adopciòn de programas de refugio basados en el modelo de Nogales, Mèxico, con el propòsito de atraer empresas de los EE. UU. y asì estimular la transferencia de tecnologìa manufacturera; entre 1970 y 1976, por ejemplo, el valor de las exportaciones de las empresas subcontratistas crecieron en un promedio anual de 60 porciento. El programa ha sido excepcionalmente exitoso y ha tenido un impacto significativo sobre la balanza de pagos, la creaciòn de trabajos, y la generaciòn de moneda extranjera.

3. Fuentes locales

Como se indicara anteriormente, los fabricantes de la zona libre compran tradicionalmente poca materia prima o bienes intermedios aparte de electricidad y otros servicios operacionales. En muchos casos, los bienes locales son simplemente de calidad y precio inferiores, y por lo tanto no cumplen con estàndares

Cuadro B-1
Componente de valor agregado local
de la producciòn de la Zona Franca (porcentage)

Costa Rica	31 %
China	50 %
India	45 %
Indonesia	56 %
Corea	52 %
Malasia	37 %
Mauritius	37 %
Filipinas	27 %
Sri Lanka	32 %
Taiwan	67 %

Fuente: Informaciòn recopilada por The Services Group y la Economist Intelligence Unit.

Los fabricantes y productores de las zonas francas del Lejano Oriente han demostrado el grado hasta el cual los bienes y servicios locales pueden ser utilizados por empresas dedicadas a la exportaciòn. En Taiwan, las zonas francas obtienen aproximadamente el 46 porciento de sus suministros de la economia local, comparado solo el 2 porciento en 1967, y generando màs de 800 millones de dòlares en exportaciones anuales. Si se incluyen los salarios, el valor agregado localmente a la producciòn en las zonas francas de Taiwan ha llegado a 67 porciento, uno de los màs altos en el mundo. Estimados conservadores indican que el nùmero de empresas que producen principalmente para suplir las empresas de zonas francas es de màs de 1000 (mil).

El record de transferencia de tecnologìa en las zonas francas taiwanesas es sustancial. En los primeros años del programa de zonas francas, solo cantidades exiguas de maquinaria fueron introducidas a travès de las manufactureras de la zona franca. A como crecieron en nùmero y tamaño las zonas durante los años sesenta e inicios de los setenta, fueron introducidas tecnologìas relativamente sofisticadas en galvanoplastia, tejido y tecnologìa de circuitos a los fabricantes de las zonas. Aùn màs, el aumento en el nùmero de fabricantes para la exportaciòn extranjeros ayudaron a estimular a la industria taiwanesa de exportaciòn. Los resultados del desarrollo con base en las exportaciones durante el periodo mencionado han sido el segundo màs alto estàndard de vida, y la emergencia de Taiwan como un lìder en el comercio del Lejano Oriente.

Taiwan logrò tan impresionantes resultados por medio de una cuidadosa evaluaciòn y formulaciòn de politicas y regulaciones que afectan a los fabricantes domèsticos y exportadores de zonas francas. Los oficiales trabajaron continuamente para simplificar los procedimientos que facilitaran el flujo de materiales, servicios, y tecnologìa entre los fabricantes domèsticos y exportadores extranjeros. Taiwan tambièn invirtiò mucho en mejorar la infraestructura bàsica y los servicios de apoyo, especialmente por medio de asistencia financiera y administrativa. De igual importancia fue el papel jugado por los mismos fabricantes en el desarrollo de sus recursos humanos; entre 1966 y 1979, màs de 4.000 taiwaneses fueron entrenados en Japòn en diferentes industrias. La inversiòn de Taiwan en recursos humanos ha logrado superar sus deficiencias en recursos naturales.

Cuadro B-2
Porcentage de materia prima local en la producciòn de zonas francas

Costa Rica	9%
India	25%
Corea	47%
Malasia	13%
Mexico	3%
Taiwan	46%

Fuente: Informaciòn recopilada por The Services Group y la Economist Intelligence Unit.

C. BENEFICIOS

En la etapa inicial de operaciòn, las zonas francas en localidades donde la mano de obra es de bajo costo atraen fabricantes que emplean operaciones simples y de mano de obra intensiva. Posteriormente, los fabricantes de zonas francas demuestran un bajo contenido de capital con relaciòn las industrias fuera de las zonas francas. Aunque los niveles de pericia locales aumentan sustancialmente debido a la venida de fabricantes a la zona franca, la transferencia de tecnologìa y de habilidades gerenciales es usualmente baja durante el tèrmino medio. Aùn asì, la transferencia de tecnologìa manufacturera is uno de los lazos màs importantes que la expansiòn de subcontrataciòn internacional, los programas de apoyo y los de abastecimiento locales proporcionan. Dichas transferencias de tecnologìa manufacturera general y de manualidades especìficas puede proporcionar el combustible necesario para mover el sector industrial hacia industrias de mayor sofisticaciòn y con un contenido màs alto de valor agregado.

Con el paso del tiempo, las zonas de algunos paìses han logrado superar en alto grado los obstàculos que impiden la transferencia de tecnologìa, a pesar de que algunas recientemente han comenzado a enfocar la transferencia de tecnologìa y de conocimiento manufacturero. Las zonas francas del Lejano Oriente han logrado atraer un gran rango de fabricantes de alta tecnologìa, de electrònica y de productos medicinales. Dichas empresas han sido atraìdas hacia el Lejano Oriente como resultado de la capacidad demostrada de absorber manualidades y tecnologìas.

D. FACTORES GENERALES QUE AFECTAN EL DESARROLLO DE LAZOS

Dada la naturaleza de la estrategia de orientaciòn hacia el exterior de los fabricantes de la zona franca, con relaciòn a los insumos y a los mercados extranjeros para sus productos terminados, y las orientaciones generalmente hacia adentro de los fabricantes locales, hacen falta fuertes incentivos para superar la naturaleza tradicional de la industria domèstica y para desarrollar lazos en la zona entre los posibles futuros exportadores domèsticos y los posibles suplidores de empresas de la zona. Dichos incentivos en ùltima instancia dependen de la identificacion de barreras que impiden el desarrollo de lazos. Las siguientes barreras enfrentadas por los fabricantes domèsticos, aunque no son ùnicas en sus efectos sobre el desarrollo de lazos entre las zonas francas y la economìa domèstica, pueden comprometer severamente la efectividad de un programa orientado hacia las exportaciones:

- bajo nivel de tecnologìa local en los procesos de fabricaciòn, control de calidad, entrenamiento de recursos humanos, y pràcticas gerenciales poco sofisticadas.

- orientaciòn hacia el mercado local en los estàndares y

producciòn de los productos.

- baja economìa de escala.

- infraestructura y mecanismos de apoyo a los negocios poco desarrollados.

- faltantes de capital y financiamiento locales.

- dificultades en la importaciòn y exportaciòn de materiales y productos.

- ausencia general en el apoyo y asistencia gubernamental e institucional a los exportadores.

Aunque las barreras aquì enumeradas no pueden ser superadas por una sola parte (ya sea el Gobierno, los fabricantes domèsticos, los fabricantes extranjeros, la gerencia de las zonas francas, u otras instituciones), las barreras pueden ser reducidas por medio de una cuidadosa formulaciòn de incentivos que actùen como un estìmulo para la expansiòn de subcontrataciòn, programas de refugio, y actividades destinadas a suplirse localmente. Tales incentivos darìan a los fabricantes domèsticos el ìmpulso para encontrar soluciones efectivamente a las muchas y aparentemente insuperables barreras enumeradas con anterioridad.

En algunos paìses como Haitì y Mèxico, que enfrentan la mayorìa de las barreras identificadas aquì, un paquete de incentivos y de formulaciones de polìtica de incentivos pueden tener èxito en reducir o amortiguar los atributos negativos de una ubicaciòn dada. Al promocionar una industria competitiva, entrenamiento, eficiencia burocràtica, y la creaciòn de programas que reduzcan el riesgo de ubicaciòn, tales como los programas de subcontrataciòn y de refugio, las empresas extranjeras podrìan ser persuadidas a establecer una productiva relaciòn con fabricantes locales. Adicionalmente, el uso de centros de extensiòn industrial, casas de descuento (clearing houses), asociaciones de fabricantes, y otras formas de organizaciòn entre los exportadores potenciales y los suplidores a la zona, puede ayudar a fomentar la diseminaciòn de informaciòn, al proveer a los inquilinos de las zonas francas con informaciòn relacionada con las capacidades domèsticas, con contactos, y con foros manufactureros. Las organizaciones mencionadas pueden ser exitosas en reducir la importancia relativa de otras variables de producciòn, especialmente de factores deficientes (es decir, de infraestructura insuficiente).

D. CONCLUSIONES

Los problemas que han tenido èxito en las zonas establecidas en el Oriente Lejano y la Cuenca del Caribe han experimentado notables resultados en sus esfuerzos para extender la subcontrataciòn internacional, los programas de refugio, y los de suministro local;todo a pesar de la exististencia de muchos obstàculos. Las

empresas han sido persuadidas a establecer relaciones de suministro y servicio como consecuencia de el aumento en la capacidad de los fabricantes locales para proporcionar bienes y servicios intensivos en mano de obra a bajo costo, con calidad controlada y un mìnimo de riesgo. Los lazos que resultan de un mayor contacto con fabricantes domèsticos han tenido un efecto significativo sobre el desarrollo de las iniciativas de exportaciòn de las zonas francas. La voluntad manifestada por estos paìses de exponer sus empresas domèsticas a las condiciones existentes en el mercado mundial ha estimulado la producciòn y la comercializaciòn de materia prima y de bienes intermedio a precios y calidades internacionalmente competitivos.

APENDICE C

OPORTUNIDADES PARA HACER MEJORAS AL BORRADOR DE PROYECTO DE LEY DE ZONAS FRANCAS

Una revisiòn cuidadosa del borrador de noviembre de 1988 del proyecto de ley, efectuada por los consultores, ha traido a luz varios campos generales que se pueden mejorar, asi como un cierto nùmero de propuestas de cambios especificos para mejorar la competitividad del règimen costarricense de zonas francas. Si se toma en cuenta el interès en los màs altos niveles del Gobierno de considerar nueva legislaciòn a favor de parques cientificos y de zonas francas de tecnologia intensiva, el momento puede ser propicio para que la Corporaciòn, en concierto con el Ministerio de Ciencia y Tecnologia, recomiende el otorgamiento de incentivos que vayan màs allà de aquellos vislumbrados en el proyecto actual.

A. Comentarios Generales

1. Definir màs claramente la misiòn de la CZF

Las estipulaciones del borrador del proyecto de ley continùan asignando a la CZF una confusa mezcla de responsabilidades, poderes y funciones regulatorias y operacionales. Como el proyecto reza, la CZF regularà el programa de zona franca y parque industrial, ysimultaneamente competirà por recursos y exoneraciones de impuestos de importaciòn con otros desarrolladores pùblicos y privados. Lo anterior constituye una posiciòn insostenible e inherentemente ineficiente. La experiencia ha demostrado en otros lugares que la separaciòn del règimen regulatorio de las operaciones directas es màs eficiente, no solo para estimular el crecimiento y desempeño, sino tambièn para protejer los intereses legitimos del gobierno.

Consecuentemente, la CZF debe despojarse, tan pronto como sea pràctico, de sus dos inexitosas zonas libres, abstenerse de promocionar otras zonas francas de la ZF, y debe dedicarse exclusivamente al desarrollo de un règimen regulatorio eficiente y productivo que tenga como objetivo principal la canalizaciòn de recursos privados hacia las zonas francas. Este enfoque no necesariamente impedirà que en el futuro las tierras de la zonas francas sean de propiedad pùblica, especialmente en el caso de ubicaciones donde pesen prohibiciones constitucionales o de otra indole contra la propiedad privada (por ejemplo, en los terrenos del Estado contiguos a aeropuertos y a puertos maritimos). La responsabilidad para el desarrollo de dichos lugares, sin embargo, debe ser claramente del sector privado en sociedad con la CZF u otros propietarios de terrenos del gobierno.

2. Transferir muchas de las estipulaciones a un reglamento

Deben establecerse por ley los principios, la estrategia y los objetivos bàsicos, asi como los campos generales de responsabilidad y la estructura institucional. Por ejemplo, el Articulo 25 es una exposiciòn demasiado larga de las reglas que gobiernan la venta en el territorio fiscal, de parte de la producciòn de la empresa ubicada en èste. Por lo menos el 75 porciento del contenido del Articulo debe ser relegado al Reglamento, donde debe ser ampliado, apropiadamente, a manual sobre los procedimientos y los formularios que han de emplearse, etc. El Articulo 25 del proyecto de ley debe indicar, de manera simple, que la venta domèstica de articulos producidos en la zona franca serà permitida hasta un limite de 49-80 porciento de acuerdo con las reglas y procedimientos que seràn publicados, y modificados periòdicamente, en el Reglamento.

De manera similar, los Articulos 37-42, concernientes con la revocaciòn de incentivos por causa justa, detallan procedimientos (incluyendo el derecho de apelar la resoluciòn), el càlculo del monto de la multa y como obtener el pago de èsta, todos asuntos que seria mejor relegar al Reglamento.

3. Introducir mejores incentivos para los usuarios de las zonas

El proyecto de ley sometido por la CZF mantiene correctamente un nùmero de incentivos existentes en la ley vigente, que incluyen las exoneraciones de aranceles e impuestos de importaciòn sobre materia prima, bienes intermedios, componentes o partes, empaques, etc. Se mantienen las exoneraciones a favor de equipo, maquinaria, vehìculos, asi como sobre impuestos de exportaciòn y un periodo de gracia de 10 años sobre el pago del impuesto sobre las ganancias, y los usuarios de la zona franca continuaràn teniendo el control de sus divisas. El proyecto de ley extiende en muchas maneras la legislaciòn actual, mejorando las condiciones de los usuarios de las zonas francas. Los periodos de gracia para el el pago de impuestos son aumentados para las empresas en el Valle Central y en las otras zonas del pais. Reconociendo las desventajas de una ubicaciòn fuera del Valle Central, el proyecto de ley otorga a estas localidades una ventaja de cuatro años de periodo de gracia para no pagar impuestos sobre las empresas ubicadas en el Valle Central. La nueva legislaciòn tambièn ha disminuido el tiempo permitido para designar nuevas zonas francas. Tambièn ha facilitado las ventas por parte de las empresas de la zona franca en el mercado interno. Aùn màs, el proyecto de ley ha eliminado la obligaciòn de efectuar estudios de factibilidad sobre por què empresas que deseen ubicarse en el Valle Central no pueden hacerlo en Santa Rosa o en Moin.

Por el contrario, de la ley vigente se retiene el poder obligar a las empresas a suplirse localmente. El proyecto de ley tambièn ignora las posibilidades de mejorar el règimen de incentivos para los usuarios de las zonas de las siguientes maneras:

- Periodos libres del pago de impuestos equivalentes a los ofrecidos en las zonas libres de Jamaica y Honduras (a perpetuidad). Aunque pueda parecer excesivo, la competencia creciente entre las zonas libres de todo el mundo ha resultado en un constante alargamiento del periodo de goce del no pago de impuestos, siendo el estàndar actual desde 10 hasta 25 años.

- Centralizar los poderes de aprobaciòn, es decir, convertirse en "ventanilla de aprobaciòn ùnica". Como medio para reducir las complicaciones para trabajar, docenas de zonas francas han creado, con diferentes grados de èxito, ventanillas de aprobaciòn ùnicas, lugares para consolidar y expeditar las aprobaciones. Las solicitudes de incentivos, las autorizaciones del Banco Central, los permisos de trabajo para extranjeros, y el pago de pequeños cargos han sido centralizos en algunos con el fin de evitar que el usuario tenga confusiones y atrasos con los diferentes departamentos gubernamentales. Aunque el proyecto de ley contiene estipulaciones para expeditar las aprobaciones, està corto de convertir a la CZF en una verdadera ventanilla de aprobaciones ùnica.

- Expander la polìtica de emigraciòn Donde se aplican polìticas de emigraciòn liberales, las zonas libres pueden superar la escasez de mano de obra que normalmente limita las posibilidades de las zonas francas ubicadas en localidades remotas. Una polìtica de emigraciòn abierta, en conjunto con el atractiva clima de negocios de Hong Kong, convirtieron a una comunidad de pescadores de escaza poblaciòn, en el 19vno poder manufacturero del mundo, con una poblaciòn de màs de cinco millones. En el caso de Freeport, en las Bahamas, la emigraciòn de los Estados Unidos y de las otras islas Bahamas han aumentado la poblaciòn de la Isla Gran Bahama, de menos de 1.000 a màs de 20.000 personas en los ùltimos treinta años. Aunque en la actualidad no sea pràctico para Costa Rica tener una polìtica de "puertas abiertas", el proyecto de ley podrìa tomar mayores medidas para extender los lìmites de las visas de trabajo relacionadas con las nuevas inversiones productivas. Similarmente, como es el caso en el programa de pensionados, los individuos que vengan con valiosos conocimientos cientìficos y tècnicos a Costa Rica deberìan ser claramente bienvenidos.

4. Introducir incentivos màs fuertes para el desarrollo privado de zonas francas y para mejoras en la infraestructura.
El proyecto de ley puede tambièn mejorar el atractivo de las zonas francas costarricenses para empresas usuarias por medio de la toma de medidas indirectas que incluye la reducciòn de los impedimentos actuales que afectan a los desarrolladores y un aumento en la calidad de la infraestructura de la zona franca.

- Reducciòn radical, si no fuera posible la eliminaciòn, del cobro que pesa sobre los alquileres. Lo màs pronto posible, la CZF debe eliminar o reducir radicalmente, el cobro basado en el alquiler del local en la zona. Aunque tal "impuesto" al ingreso de los desarrolladores se podrìa justificar en los casos en que los incentivos fueran mayores, en la actualidad tal no es el caso en las zonas francas costarricenses. Una reducciòn considerable al cargo de $0,25/piè cuadrado por año parece ser esencial. Como lo indicara un anàlisis anterior efectuado por The Services Group, dicho impuesto puede mantener negativo el ingreso neto en los primeros años del proyecto, y puede representar hasta un 40 porciento del ingreso neto de un proyecto en su madurez. Los desarrolladores privados de zonas francas en Costa Rica reportan que pierden inversionistas extranjeros que se establecen con base en otros regimenes debido en gran parte a esta razòn, y han expresado su voluntad de "extender" gran parte o el total de las reducciones que hiciera la CZF a sus clientes.

- Desregular las telecomunicaciones. Las telecomunicaciones y energìa elèctrica estàn siendo privatizadas en aquellos paises que compiten con Costa Rica en los campos que nos interesa. Los mercados mundiales dan una gran importancia a las telecomunicaciones de alta calidad a precios razonables. Las empresas que consideren ubicarse en zoas francas estaran influenciadas en gran parte por la facilidad de conectarse con los servicios telefònicos locales; la posibilidad de emplear centrales telefònicas, facsimiles, y equipo de còmputo; y la confiabilidad, calidad y precio de servicios telefònicos de larga distancia internacionales. Las experiencias de Hong Kong, Singapore, y Freeport (Gran Brahama), asi como las zonas libres de la Repùblica Dominicana, demuestran que un excelente servicio de telecomunicaciones imparte una ventaja sustancial para atraer corporaciones multinacionales que desean frecuentes o continuos canales de comunicaciones de voz y de informaciòn entre las agencias locales y sus casas matrices, suplidores y clientes. Las telecomunicaciones se han vuelto especialmente criticas para la emergente generaciòn de zonas libres orientadas hacia la informàtica, tales como las recientemente creadas en Jamaica y la Repùblica Dominicana para operaciones de entrada de datos y procesamiento de informaciòn.

El crecimiento de servicios de procesamiento de datos en Costa Rica ocurrirà en la medida de que se reduzcan los costos de transmisiòn internacional de voz y de informaciòn, y a mejoras en la calidad. El precio actual para el alquiler de una linea de transmisiòn de voz e informaciòn con una capacidad de 9.6 kilobits por segundo entre Costa Rica y la ciudad de Nueva York es màs de $3.000 por mes, lo que consume ahorros por mano de obra costarricense en servicios que de un uso intensivo de telecomunicaciones. Por contraste, aunque

las decisiones tomadas con base en el precio son flexibles, el precio de lineas de dos vìas en telepuertos en otras zonas francas de la regiòn fluctùan entre $1.000 y $2.000 por mes.

Como se hizo notar en el Capìtulo VI, los recursos del sector privado pueden ser mobilizados para mejorar los sistemas de telecomunicaciones (y de energìa elèctrica), dentro de una politica de "construya-opere-transfiera". Esto induce a empresas privadas a financiar, construir, y a proporcionar apoyo de operaciòn, de servicios de esta indole en una localidad dada, con la estipulaciòn de que el inversionista puede recobrar los costos por medio de un acceso especial a la facilidad o por medio del recibo de una parte importante del ingreso generado. El tìtulo de propiedad puede ser transferido oficialmente al sector pùblico durante o inmediatamente despuès del periodo de recuperaciòn de los costos. La legislaciòn costarricense de zonas francas debe autorizar explicitamente tales sociedades entre los sectores pùblicos y privados con el ICE, para poder competir efectivamente con los telepuertos de otros paises, y para llevar al minimo los futuros posibles conflictos con industrias de generaciòn de fuerza para la exportaciòn.

- Establecer para las zonas francas un reclamo prioritario sobre la conversiòn de la deuda externa a fondos de inversiòn. Costa Rica fuè pionera en el uso de conversiones de deuda para el desarrollo de la zona franca de Cartado en 1986. La aposterior en conversiones de deuda costarricenses, sin embargo, otorgò a competidores como Jamaica la oportunidad de anunciar que zonas francas tendrian prioridad entre los sectores a los cuales se les permitiría emplear conversiones de deuda para satisfacer la gran demanda de edificios para zona franca. Aunque el penùltimo proyecto de ley hizo referencia al uso de conversiones de deuda, la clàsula fue inexplicablemente eliminada en el proyecto màs reciente.

5. Fomentar la participaciòn de empresarios locales en las operaciones de zona franca.

Con este fin, los siguientes pasos deben tomarse con respecto al proyecto de ley:

- debe permitirse a los fabricantes de las zonas francas vender equipo y aparatos de fabricaciòn usados a los fabricantes locales sin que se tenga que pagar impuestos de importaciòn, u otros gastos compensatorios.

- debe ofrecerse a los empresarios costarricenses un tratamiento preferencial en la venta de acciones de

- empresas de alta tecnologìa ubicadas en las zonas francas, a travès de la Bolsa de Valores, y

- deben ser eliminadas las prohibiciones en contra de la celebraciòn de contratos de investigaciòn entre la industria privada y las universidades costarricenses en las ciencias aplicadas y en la tecnologìa.

B. RECOMENDACIONES SOBRE ARTICULOS ESPECIFICOS

Los siguientes cambios especificos podrìan ser hechos con el fin de mejorar las estipulaciones del màs reciente proyecto de ley:

Chapter 1 -- Exportaciones de las Zonas Francas

Artìculo 1

El Artìculo 1 define las zonas francas. Sin embargo, el Artìculo, y la completa ley en si, no estipula que puedan establecerse sub-zonas. Por lo tanto, debe agregarse un pàrrafo tal como el siguiente, que permita lo anterior:

Las fàbricas que lo encuentre expedito, pueden ubicarse fuera del recinto formal de una Zona de Procesamiento para la Exportaciòn, debido a razones de acceso a la materia prima u otras que materialmente afecten los costos o la eficiencia; pueden solicitar y recibir permiso para operar bajo el regimen de Zona Franca de acuerdo a los procedimientos establecidos en la ley. Tales fàbricas seràn designadas como: sub-zonas, fàbrica autorizada (escoger una, creo que el tèrmino "recinto fiscal" puede usarse para designar el concepto de zona franca compuesta por una sola fàbrica).

Comentario: Los Articulos 1, 2, y 3 condensan partes de los Artìculos 1 y 2 del penùltimo borrador en una presentaciòn màs corta y clara de lo que son las zonas francas, de lo que un regimen de zona franca es, y quien autoriza el establecimiento de las zonas francas.

Capitulo 2 -- De la Corporaciòn

Artìculo 4

El pàrrafo se mantiene sin cambios desde el penùltimo borrador, salvo que se le agrega una palabra; en el ùltimo borrador, la palabra "mixto" ha sido agregada a la descripciòn de la CZF como una "empresa pùblica mixta".

El pàrrafo c -- no queda claro si la referencia es sobre la contrataciòn del manejo de zonas o el desarrollo de nuevas zonas.

El pàrrafo d -- corresponde de cerca al Artìculo 3(b) del penùltimo borrador; en el ùltimo borrador la Corporaciòn indemizarìa a las empresas por los activos financiados por èstas y abandonados al final del periodo de alquiler, mientras que en el penùltimo

borrador, el traslado de tales activos era "sin costo". Aunque tal cambio constituye una sustancial mejora, la CZF debe incluir en los reglamentos los mètodos para hacer la determinaciòn del justo valor. La clàusula requiere mayor aclaraciòn actualmente; parece dar a entender que la CZF tiene el derecho de dar en alquiler tierra propiedad de otro desarrollador de zonas francas.

Pàrrafo e -- Parecido al Articulo 8 en el penùltimo borrador; solo que esta versiòn elimina la intervenciòn del Contralor General (aunque la Provisiòn III indica que todas las ventas estàn sujetas a la aprobaciòn del Contralor General).

Pàrrafo h -- la sobretasa que se paga a la CZF, actualmente $0,25 por piè cuadrado alquilado por año. Debe ser eliminada o reducida a un nivel màs razonable; un màximo de alrededor de $0,10.

Pàrrafo i -- permite que la Junta Directiva determine la manera de hacer el depòsito por parte de los usuarios de la zona franca. Segùn esta ambigua estipulaciòn, la Junta podrà pasar una resoluciòn que obligue a las empresas en las zonas francas a comprar acciones de la CZF. Esto seria una importante disuasiòn.

Articulo 7

Pàrrafo b indica que la CZF tiene el derecho de vender el 51 porciento de sus acciones a inversionistas privados, pese a que el Transitorio III indica que el Gobierno debe mantener por lo menos el 51 porciento de la CZF.

Articulo 8

El articulo otorga a la CZF el derecho de planear, desarrollar, organizar y administrar zonas francas. Esta es una amplia autorizaciòn que permite a la CZF a incursionar en actividades que no ha manejado exitosamente en el pasado, y de las cuales debe abstenerse.

Capitulo 3 -- Organizaciòn de la Corporaciòn

Articulo 11 (d)

Como el Articulo 6 (i), el 11 (d) permite a la Junta determinar la naturaleza de los depòsitos de los usuarios de la zona franca.

Capitulo 4 -- Relaciones con otras instituciones

Articulo 14

El Articulo 14 se parece al Articulo 2 en el sexto pàrrafo del penùltimo borrador, excepto que en el ùltimo borrador se ha eliminado la referencia a la actuaciòn de la CZF como ventanilla ùnica.

Artìculo 15

El Artìculo 15 corresponde al Artìculo 4 del penùltimo borrador pero difiere en que el ùltimo borrador indica que las operaciones de las empresas que operan bajo el regimen de zona franca, ubicadas fuera del territorio fiscal nacional, no estaràn obligadas a usar un agente de aduana. Tal inovaciòn obliga a preguntarse como se funcionarà. Las zonas libres, por su misma naturaleza, estàn fuera del territorio fiscal nacional. A pesar de tal hecho, èstas regularmente cuentan con un agente aduanal para registrar las entradas y salidas de bienes.

Artìculo 17

Este artìculo establece un "tratamiento privilegiado" para el personal administrativo y gerencial y para los dueños de una empresa de zona franca, para la obtenciòn de visas y de permisos de residencia.

Recomendaciòn: La denominaciòn "inversionista" que se usa en el Artìculo 17, implica que un estatus migratorio privilegiado solamente es posible para los desarrolladores y administradores de una zona franca. Debe extenderse la cubertura para cubrir a tècnicos, mandadores, y a trabajadores especializados que se necesiten para iniciar las operaciones de una fàbrica, llevar èsta a trabajar bien, y entrenar a las contrapartidas locales. Con base en otros casos, se sabe que tres años es un plazo razonable y, cuando se justificara, una extensiòn de dos a tres años es tiempo adecuado. Despuès, las solicitudes de residencia permanente y de nacionalizaciòn deben considerarse preferencialmente en la ley de migraciòn.

Articulo 18

El Ministerio de Salud cuenta con 20 dìas hàbiles para aprobar las solicitudes de instalaciòn e iniciaizaciòn de operaciones de empresas de las zonas francas.

Artìculo 19

La CZF estarà apoyada por el Estado y sus instituciones para su organizaciòn, administraciòn y operaciòn de tanto las zonas como el règimen de zonas francas. Como es el caso del Artìculo 8, tal estipulaciòn otorga a la CZF poderes muy amplios.

Capìtulo 5 -- Los beneficiarios

Artìculo 20

Este Artìculo indica que los administradores de la zona pueden ser clasificados como empresas de zona libre. La clàusula debe indicar que los desarrolladores tienen las mismas exoneraciones que gozan

las empresas. Adicionalmente, la clàusula debe aclarar que tales desarrolladores como SARET y Grupo Zeta gozan de los mismos beneficios que los administradores y empresas de las zonas francas. Para evitar confusion, debe denominarse a los desarrolladores y administradores con el tèrmino "empresas desarrolladoras".

El Artìculo 20 tambièn contempla casos especiales de administraciòn mientras que el pàrrafo (c) contempla el estatus de zona franca para industrias de servicio, incluyendo a las de telecomunicaciones y fuerza. Las estipulaciones pueden contemplar adecuadamente cualquier posible proyecto B.O.T. en Costa Rica.

Capìtulo 7 -- De los incentivos

Artìculo 23

En el segundo subpàrrafo del pàrrafo (a), se implica actualmente que se puede aplicar presiòn a las empresas para que pasen a suplirse de materiales locales cuando la Direccion General de Industrias determine objetivamente que el producto local es competitivo con el producto importado en lo relacionado al precio, calidad, y plazo de entrega. Esto puede conducir a serias disputas. Debe volver a escribirse eliminando cualquier posibilidad de imponer arbitrariamente fuentes locales a una empresa de zona franca. Por ejemplo:

"La Direcciòn General de Industria, en colaboraciòn con la Corporaciòn, ayudaràn a las empresas de las zonas francas a localizar fuentes locales de materia prima, partes y componentes que cumplan con las especificaciones tècnicas, precio y otros criterios de la industria de zona franca."

Artìculo 23

En general, para poder competir efectivamente con otros regimenes de zona franca regionales y mundiales los incentivos deben ser liberalizados a un mìnimo de una exoneraciòn de impuestos de diez años para localidades en el Valle Central, y quince para las fuera de èste. Incentivos variados se justifican con base en las prioridades de desarrollo regional (en contraste con el enfoque màs de castigo de la ley actual).

El pàrrafo (f), subpàrrafos primero y segundo, erroneamente se refiere al Artìculo 10, siendo la cita correcta el Artìculo 20.

El pàrrafo (i), cuarto subpàrrafo, que trata de la cancelaciòn de incentivos si una empresa de zona france falla en mantener su fuerza laboral o su total de salarios segùn se comprometiera en su solicitud de licencia para operar o en el Acuerdo, es una impràctica estipulaciòn y posiblemente imposible de aplicar. ¿Cuàndo se determinarìa si ha ocurrido una infracciòn? ¿A final del mes, trimestre o año? Si una empresa que opera en una zona encuentra necesario recortar trabajadores debido a una reducciòn en sus ventas u otra razòn (cambios en mètodos de producciòn oen

productos, por ejemplo) no deberia ser penalizada todavia màs al perder incentivos. El pàrrafo debe ser eliminado. El pàrrafo se refiere incorrectamente al Articulo 30 en vez del 34.

Articulo 24

Sabiamente, el ùltimo borrador de legislaciòn propuesta no hace referencia a una posible ayuda a las empresas de zona franca en el mercadeo de sus productos.

Articulo 25 -- Acceso al mercado local:

Como se indicò en la introducciòn, el Articulo 25 podria ser acortado considerablemente transfiriendo muchos detalles al reglamento, un màs adecuado documento. Debe tenerse en mente que, por ejemplo, la fijaciòn de porcentajes por ley (49 y 80 porciento en casos especiales) hacen muy dificil poder cambiarlos en el futuro. Se necesitaria una enmienda del Legislativo, mientras que tales cambios normalmente pueden hacerse en un Reglamento por medio de un decreto del Ejecutivo.

La màs reciente enmienda incluye un cambio interesante en que el "istmo centroamericano" es sustituido por "mercado nacional" excepto en la ùltima frase del ùltimo pàrrafo donde vuelve a aparecer una referencia al territorio fiscal nacional. El Articulo tambièn incluye un mecanismo de aprobaciòn por silencio administrativo despuès de quince dias con el objeto de apurar la aprobaciòn de productos de zonas francas en el mercado local. Lo anterior es una importante mejora.

El ùltimo párrafo del Articulo 25 se refiere incorrectamente al Articulo 10, cuando deberia ser al Articulo 20.

Articulo 27 -- Comercio entre empresas de zona franca

El Articulo permite ventas irrestrictas entre las empresas de zona franca, directamente, en trueque, o por transferencia, pero solo cuando autorizadas por la CZF. Aunque el concepto de permitir el libre comercio entre las empresas de zona franca es sòlido, tal comercio no deberia necesitar la autorizaciòn de la CZF.

El Articulo 27 tambièn permite que los fabricante y ensambladores pueden subcontratar a empresas domèsticas o a otras empresas de zona franca. Adicionalmente, el envio temporal de vehiculos y equipo al territorio domèstico aduanal para ser reparados es permitido, bajo la autorizaciòn de la CZF en cumplimiento de los procedimientos emitidos por el Ministerio de Hacienda.

El Articulo 10 es nuevamente citado, siendo lo correcto el 20.

Articulo 28 -- Subsidios financieros y de alquiler

El pàrrafo (a) del penùltimo borrador, establecia un financiamiento preferencial para empresas en los Parques Industriales, mientras

que el ùltimo borrador solo los hace disponibles a las empresas de zona franca.

El pàrrafo (b) trata de los subsidios de alquiler en los parques industriales. Los subsidios, al interferir la operaciòn normal del mercado, puede llevar a politicas que permiten un uso no òptimo de recursos (aunque lo sean politicamente necesarios, o vistos asì). Dichos subsidios serìan extendidos a empresas con el 51 porciento del capital en manos locales por los parques industriales del estado (incluyendo a la CZF). De nuevo, la CZF y las otras entidades del estado no deberian participar en tales actividades comerciales, especialmente si ello constituye competencia desleal en contra de los parques y zonas privadas. De todos modos, el pàrrafo debe ser eliminado.

Capitulo 8 --Procedimiento para otorgar estatus de zona franca

Artìculo 29

Una vez que la CZF decide, sobre bases tècnicas, que una zona franca serìa "conveniente" en una localidad dada, puede designar zona franca parques industriales existentes, y a los propietarios administradores de zonas francas.

Artìculo 30

El artìculo debe hacer referencia al Artìculo 20 en vez del 10.

Artìculo 31

La clàusula reduce el tiempo de revisiòn por parte de la CZF en el penùltimo borrador, de una semana a cinco dìas. Adicionalmente, el Ministerio tiene 20 dìas hàbiles para designar el estatus de zona franca. Despuès de èste tiempo, la recomendaciòn es automàticamente aprobada. Este nuevo procedimiento, si fuera implementado, serìa una importante mejora sobre el actual embotellamiento que confrontan empresas solicitantes del estatus de empresa de zona franca.

Artìculo 34 (c)

El Artìculo debe hacer referencia al Artìculo 20 en vez de al 10.

Capitulo 9 -- Sanciones y revocaciones del regimen de zona franca

Artìculos 37, 38, 39, 40, 41, y 42 -- revocaciòn de incentivos.

Muchas de las normas que gobiernan la revocaciòn de incentivos por causa pueden ser transferidas al reglamento. El pàrrafo (b) del Artìculo 40 repite lo discutido sobre el Artìculo 23.

Articulo 37

El Articulo debe referirse al Artìculo 40 en vez del 33.

Articulos 39 y 40

Ambos articulos se refieren al nùmero de dìas-multa con que se penalizarà a las empresas de zona franca. El significado de dìas-multa es impreciso.

Capìtulo 10

Articulo 44 -- Perìodo de entrenamiento:

Si la legislaciòn laboral existente no contempla un perìodo temporal de sueldo por debajo del mìnimo para aprendices, tal estipulaciòn debe ser agregada a la ley de zonas francas. La dispensa debe ser limitada a un màximo de 60 a 90 dìas, despùes de cuyo tiempo el estatus del aprendiz debe ser mejorado al de salario mìnimo.

La estipulaciòn podrìa tambièn ser incluìda en los incentivos del Artìculo 23; o en Articulo 24, pàrrafo (a) sobre ayuda para el entrenamiento.