

ZONA FRANCA DE BARRANQUILLA

Por Fernando Cabarcas Charris*

I - INTRODUCCION

Se intentará mostrar en este trabajo la evolución y resultados de la Zona Franca Industrial de Barranquilla (en adelante Z. F.), así como también mirar si su impacto sobre el desarrollo regional ha dado los resultados esperados en la filosofía que inspiró su creación.

Lo anterior se hace a partir de la discusión generada en algunos círculos locales sobre las consecuencias que acarrearía la aplicación de la Ley 109 de 1985 y el Decreto Reglamentario 1471 de 1986.

II - MARCO JURIDICO

A - Antecedentes

Durante la administración Lleras Camargo se creó por medio de la Ley 105 de 1958 la Zona Franca de Barranquilla y se autorizó la creación de otras más. Posteriormente aparecieron una serie de Decretos y Resoluciones que desarrollaron o complementaron la Ley 105, en materia de funcionamiento y administración de la Z. F.

De las anteriores normas sobresalen, para nuestro caso, el Decreto 2663 de 1959 que delimitó el área de funcionamiento de la Z. F. de Barranquilla, el Decreto 1032 de 1971 que reglamentó la Ley 105 y estipuló las actividades, tomó medidas con respecto al comercio exterior y al ré-

gimen de capitales de la Z. F.

En 1981 se sancionó la Ley 47 y por medio de esta se reglamentaron las disposiciones con el objeto de permitir a las empresas localizadas en la Z. F. exportar y/o vender su producción en el mercado nacional, importar materias primas, maquinaria y mercancía libre de impuestos y aranceles, siempre que fueran utilizadas dentro del área de Z. F. Consideraba además, que los productos y materias primas nacionales que entraran a la Z. F. no se consideraban exportaciones y los productos fabricados, ensamblados, etc. , en la Z. F. que se internaran en el territorio aduanero nacional, solo pagaban un impuesto de nacionalización proporcional al componente extranjero. Por su parte, los productos exportados obtendrían subsidio sólo por el componente nacional involucrado en el proceso productivo.

Ante la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 47 de 1981 se expidió en 1983 la Ley Marco de Comercio Exterior, en la cual se estipularon los reglamentos que regirían las Z. F. en materia de comercio externo, a través de los Decretos 368 y 369 que crearon el Consejo Nacional de Zonas Francas.

Por los vacíos que dejaron los Decretos 368 y 369 de 1984, que generaron distorsiones en los objetivos generales de las Z.F. , se decidió una revisión del régimen legal de Z. F. por parte de los Ministerios de Desarrollo Económico y de Hacienda, como también del Departamento Nacional de Planeación y representantes de los industriales de la Z. F. Esta con-

* Economista Universidad Nacional. Profesor CUC.

certación dio como resultado la aparición de la Ley 109 de 1985 que fue reglamentada por los Decretos 1471, 1472, 2174, 2175 de 1986.

B - Régimen Actual

La Ley 109 de 1985 define las Z. F. como establecimientos públicos adscritos al Ministerio de Desarrollo Económico, que tiene por objeto promover el comercio exterior, generar empleo, divisas y servir de polo de desarrollo industrial en los respectivos lugares donde se establezcan.

La reorientación que le dio la Ley 109 a las Z. F. consistió en que estas deben estar prioritariamente dedicadas a la venta de su producción en los mercados externos. Esta medida es de suma importancia si se tiene en cuenta que las Z. F. dentro de la división internacional del trabajo generalmente se rigen por este principio y no como actualmente viene sucediendo en nuestro país, donde la mayor parte de la producción se interna en el mercado nacional con grave perjuicio para la industria instalada por fuera de las Z. F. *

La reforma a la Ley de Z. F. en materia aduanera, cambiaria, tributaria, de inversión y de comercio exterior le dio un tratamiento especial para su funcionamiento, es así como a través del Decreto 1471 de 1986, les permitió gozar de incentivos para la producción y venta en el exterior de sus productos para poder competir con eficiencia en los mercados internacionales, además posibilitó el arribo de inversionistas externos a través del régimen de inversión extranjera de libre repatriación de utilidades.

* Informe Económico Atlántico. 1988. Banco de la República.

Otros incentivos para la ubicación en las Z. F. lo constituye el hecho de que las empresas no están obligadas a reintegrar el valor de las exportaciones y en materia tributaria están exentas de impuesto de renta y complementarios correspondientes a los ingresos obtenidos de las actividades realizadas en la Zona, asimismo no se someterán a retención en la fuente ni se causarán impuestos de renta y remesas a los pagos y transferencias al exterior que por concepto de intereses y servicios técnicos se desarrollen en el sector industrial. Lo anterior tipifica en los campos tributario, cambiario y de inversión, una extraterritorialidad concedida por la misma ley.

En el campo cambiario las prerrogativas que tienen los usuarios de las Z. F. son aún más ventajosas ya que pueden poseer y negociar toda clase de divisas y mantenerlas en depósitos o cuentas corrientes en bancos colombianos o en el exterior, pero bajo ninguna circunstancia estas divisas pueden adquirirse con cargo a las reservas internacionales del país.

III - EVOLUCION DE LA ZONA FRANCA DE BARRANQUILLA

Para nuestro caso se eligió la actividad industrial de la Z. F. de Barranquilla, por cuanto la mayor parte de la producción industrial de las Z. F. en Colombia se encuentra concentrada en esta ciudad, además porque la nueva ley modifica los reglamentos de la producción industrial, dejando la actividad comercial sin cambios significativos.

Se ha guardado similitud con los indicadores elegidos en el trabajo sobre las Z. F. en Colombia adelantado por la Contraloría General de la República (1985), que a su vez mantiene la misma metodología de un estudio anterior del

Departamento Nacional de Planeación (1980), para analizar de cerca el comportamiento de la Z. F. de Barranquilla.

A pesar de que la Z. F. de Barranquilla concentra la mayor producción industrial por el número de empresas localizadas en el área, esta participación con respecto a la actividad de otras zonas ha descendido de 85% en 1979 a 68% en 1986. Sin embargo, el comportamiento y las perspectivas de las Zonas están en buena parte determinados por la Z. F. Barranquilla.

La evolución de la producción en la Z. F. de Barranquilla ha sido marginal si se le compara con el total de la producción industrial de la ciudad, ya que en promedio la participación de la Z. F. ha estado cerca a 3% aproximadamente, entre 1978 y 1987 (ver tabla N° 1). En 1978 la participación de la Z. F. con respecto al total de la producción industrial de la ciudad fue de 1.75% para aumentar en 1981 a 3.37%. Después de este año la participación cae a 2.62% y posteriormente se recupera en 1987, logrando alcanzar el mayor valor en todo el período con 4.06%.

En términos reales lo anterior significa que de cada \$100.00 del valor de la producción bruta industrial de Barranquilla en 1987, la Z. F. de Barranquilla participa con \$4.06 aproximadamente. Lo cual demuestra la marginalidad de la Z. F. en el conjunto de la producción en la industria local.

En 1986 el valor de la producción industrial en la Z. F. de Barranquilla expresada en dólares corrientes llegó a US\$45.7 millones, 27% superior a 1985 lo que significa un crecimiento nominal y real de la producción, del 73.8% y 39.7% respectivamente, siendo las mayores tasas de crecimiento de la producción en el período, después de su máximo nivel al-

canzado entre el 1979 y 1980*. Sin embargo, el repunte alcanzado en 1986 se desmejora notoriamente en los siguientes años toda vez que la producción nominal desciende a 36% en 1986 y 33.2% en 1988 y la real cayó en 9.2% y 2.8% en igual período.

Exportaciones

El deterioro de la actividad industrial de la Z. F. se explica fundamentalmente por la caída de las exportaciones de la Zona a partir de 1981 (ver tabla N° 2), las cuales han representado menor participación frente a la producción a lo largo de estos años. Las exportaciones de la Z. F. ascendieron en 1980 a US\$26.2 millones con una participación en la producción de 58% y este nivel máximo no ha sido superado en el período.

La caída de las exportaciones de la Z.F. coincide con el descenso de las exportaciones del conjunto de la industria de Barranquilla durante el período en cuestión, sin embargo el descenso de las exportaciones de la Zona ha sido más acelerado que el de las exportaciones del conjunto de la industria en Barranquilla, de tal suerte que la participación de la Z. F. en las exportaciones industriales de Barranquilla declinó al descender de 10.4% en 1978 a 5.2 en 1986. (ver tabla N° 2).

Cuando en 1980 la Zona alcanzó su máximo nivel de exportaciones, este hecho incidió para que en 1981 generara el

* Entre estos dos años la producción nominal y real creció sorprendentemente a tasas de 125.2% y 67.4% respectivamente como resultado de la intalación de 15 empresas de ellas en el sectores de confecciones y dos en metalmecánica intensivas en mano de obra, lo que se tradujo en un aumento de la producción de US\$22.3 millones a US\$45.2 millones y de las exportaciones, las cuales aumentaron en un 77%.

mayor empleo del período con 3.900 puestos, el sector que mayor peso tenía era el de confecciones y textiles cuya producción representó el 38% del total producido en la zona y exportó el 69% de su producción y del total de las exportaciones de todos los sectores aportó 45%.

De 1984 en adelante la composición sectorial se modifica y la primacía del sector de confecciones y textiles es desplazada por el sector químico, el cual es muy bajo en utilización de mano de obra y sus exportaciones representan una porción marginal de su producción, toda vez que la mayor parte de lo producido se destina al mercado interno (insumos agroquímicos, plásticos, lubricantes, etc.).

Las dificultades que enfrentan las exportaciones de la Z. F. tienen su origen en los problemas de competitividad en los mercados externos originados por el rezago cambiario, desfase tecnológico en los ciclos y composición del comercio internacional, así como también en la delicada situación de algunos países compradores.

Internación al Territorio Aduanero Nacional

Ante los problemas que han encontrado las exportaciones de la Z. F. los productores han dirigido su producción al mercado interno, de tal forma que la introducción al territorio aduanero nacional de productos elaborados en la Zona ha aumentado cada vez en mayor proporción que las exportaciones. (véase tabla N° 4).

Para 1970 la Z. F. , exportó la totalidad de su producción, en 1979 las exportaciones representaron el 66% de la producción y el 34% restante entró al mercado nacional. Para 1987 la situación cambia radicalmente porque 25% de la

producción se exportó, y US\$37.5 millones se internaron en el territorio aduanero, es decir, 75% del total de la producción, lo cual demuestra que la Z. F. está produciendo para el mercado interno con grave perjuicio para la industria instalada en el resto del país, la cual no goza de las ventajas otorgadas por el Estado a los productores en la Z. F.

Empleo

La caída de las exportaciones, el desplazamiento de los subsectores intensivos en mano de obra por intensivos en capital y el aumento de la internación de la producción al territorio aduanero han acreado una disminución en el valor agregado por trabajador en la producción de la Z. F. frente al mayor valor agregado por trabajador en el conjunto de la industria localizada por fuera de esta área. En consecuencia, la relación valor agregado-personal ocupado señala que en 1987 el valor agregado por trabajador de la Z. F. fue de \$1.29 mientras que en la industria de Barranquilla el valor agregado en la producción fue de \$3.54 (ver tabla N° 3).

Las modificaciones en la estructura productiva de las Z. F. han repercutido en una acelerada disminución del empleo como producto del decrecimiento de la producción y de las exportaciones.

El empleo inicialmente aumentó entre 1978 y 1981 en 567 puestos para un total de 3.900 empleos en este último año, lo que significa que por cada 100 personas ocupadas en la industria en Barranquilla, la Z. F. empleó 10. Del año 81 en adelante el empleo en la Z. F. , cae 45% en 1982 y el año siguiente sufre una morigerada recuperación. En 1984 la nómina de trabajadores representó menos de la mitad de los empleados en 1981, siendo 1984 (ver tabla N° 3) el año crítico en

generación de empleo, cuando por cada 100 empleados industrialmente en Barranquilla, la Z. F. aportaba 5. En 1987 según lo reportado por la Z. F. el número de ocupados ascendió a 3659, repunte que no alcanza el máximo logrado en 1981, siendo el resultado de la ampliación de una firma ubicada en el subsector de productos metálicos, sin embargo, en 1988 el personal ocupado descendió en 39 puestos con respecto al año anterior.

IV - LA LEY 109

El punto crucial sobre el que ha girado la controversia local se centra en la obligación que tienen las empresas ubicadas en la Z. F. de exportar la totalidad de la producción.

Como la legislación anterior sobre Z.F. permitía exportar y/o vender en el mercado nacional, muchas empresas se instalaron pensando solo en la producción para la venta en el territorio aduanero, y por las características de su producción, la reorientación hacia el exterior significa, según los mismos productores, el desmonte y liquidación de sus industrias con el corolario del despido de personal y la merma en la producción.

Sin embargo después de la expedición de la Ley 109 de 1985 el gobierno concedió cinco años de prórroga a las empresas para acogerse a la totalidad de la ley, para aquellas empresas que hubiesen celebrado contratos con anterioridad a la expedición de dicha norma, tiempo en el cual deberían hacer los ajustes necesarios para lograr en 1990 estar enmarcadas dentro de la reorientación de dicha ley. Hasta el momento 8 empresas se han instalado bajo la nueva ley de las cuales 5 son de capital nacional, 2 de capital extranjero y una mixta.

Ahora bien, la posibilidad de desa-

rollo industrial que ofrecen las Z. F. en los países donde se establecen está dada dentro de la órbita de la nueva división internacional del trabajo. Según Grunwald (1983) la internacionalización de la industria se expresa en las complementariedades entre los factores productivos de los países en desarrollo y los países industrializados, de esta forma una parte aporta primordialmente los servicios de mano de obra y la otra parte proporciona los componentes. En ambos lados de la relación de coproducción se obtienen beneficios ya que una parte enfrenta los problemas de altos costos de la mano de obra en la etapa final de la producción y la otra parte enfrenta situaciones desventajosas de contar con recursos subempleados como el factor trabajo.

De esta forma, los países industrializados que producen materia prima, bienes intermedios y partes con métodos altamente tecnificados y avanzadas economías de escala, envían a las Z. F. de los países en vía de desarrollo sus productos para que sean terminados, armados o ensamblados (maquilar) creándose con estas actividades oportunidades de empleo y mejoras en la distribución del ingreso.

Dentro del sistema de internacionalización del proceso productivo impuesto por la dinámica de las empresas transnacionales las Z. F. aprovechan sus ventajas comparativas como herramientas que permiten procesos industriales intensivos en mano de obra y orientados a las exportaciones, logrando con esto obtener beneficios en la consecución de divisas, en el empleo generado en la transferencia de tecnología y en los nuevos conocimientos de modelos de producción.

La Z. F. de Barranquilla cuenta ade-

TABLA N° 1. PRODUCCION INDUSTRIAL BRUTA DE ZONA FRANCA Y BARRANQUILLA

AÑOS	ZONA FRANCA				TOTAL INDUSTRIA BARRANQUILLA			
	(US\$ MILL)	(\$ MILL) *	VARIACIONES %		(\$ MILL)	VARIACIONES %		(1/2)
		(1)	NOMINA REAL **		(2)	NOMINA REAL **		%
1978	15.4	602.1	--	--	34.396.4	--	--	1.75
1979	22.3	948.8	57.6	22.2	46.338.9	34.7	4.4	2.05
1980	45.2	2.137.0	125.2	67.4	61.811.6	33.4	6.4	3.46
1981	47.0	2.561.0	19.8	-3.0	76.044.7	23.0	-0.4	3.37
1982	37.5	2.403.3	-6.2	-24.7	91.859.7	20.8	-3.0	2.62
1983	44.0	3.469.8	44.4	22.4	109.021.4	18.7	0.6	3.18
1984	39.3	3.962.2	14.2	-5.8	134.302.9	23.2	1.6	-2.95
1985	35.9	5.108.9	28.9	4.9	175.737.3	30.9	6.4	2.91
1986	45.7	8.877.6	73.8	39.7	223.565.8	27.2	2.3	3.97
1987	50.0	12.130.5	36.6	9.2	298.862.6	33.7	6.8	4.06
1988	54.0	16.155.4	33.2	2.8	---	---	---	---

Fuente: Zona Franca, Anuarios, DANE, Anuario de la Industria Manufacturera

más con garantías geográficas, dadas por su ubicación cerca a la costa del Atlántico, próxima a los mercados norteamericanos y de la cuenca del Caribe (si se compara con las zonas económicas especiales asiáticas) lo que le permite disminuir los costos de transporte en el proceso importación-exportación, ventajas que pueden animar a los industriales a emprender dentro de los nuevos objetivos de la ley 109 una política agresiva de exportaciones en procura de una mayor producción y por lo tanto de un aumento del empleo, acelerando el efecto multiplicador sobre la región y no arroje los resultados limitados, como lo demuestran los datos existentes.

* Convertido a pesos utilizando la cotización promedio del certi. cambio-compra sin descuento, Banco de la República.

** Deflactado utilizando el I. P. M.

A - BIBLIOGRAFIA

- 1- Ministerio de Desarrollo Económico. Zona Franca. Anuarios Estadísticos. (Diferentes años).
- 2- Grunwald Joseph (1983). Reestructuración de la industria Maquiladora. El Trimestre Económico Vol. 50 N° 200. México.
- 3- Departamento Nacional de Planeación (1986). Revista Planeación y Desarrollo. Zonas Francas en Colombia: Evolución, situación actual y perspectivas. Vol. 12 N° 13.
- 4- Contraloría General de la República (1985). Informe Financiero. Zonas Francas en Colombia, evolución y perspectivas.
- 5- Ministerio de Desarrollo Económico. (1988). Zona Franca de Barranquilla 30 años.

**TABLA N° 2. PRODUCCION INDUSTRIAL DE ZONA FRANCA
 BARRANQUILLA Y EXPORTACIONES
 (MILES DE DOLARES)**

		ZONA FRANCA				BARRANQUILLA			
PRODUCCION		EXPORTACIONES				EXPORT. INDUSTRIAL			
AÑOS	(1)	BRUTAS (2)	VARIACION %	(2/1) %	COMP. NAL. (3/2) %	(3)	(4)	(4)	(2/4) %
1978	15.401	10.400	---	67.5	4.950	47.6	99.726	10.4	10.4
1979	22.325	14.784	42.2	66.2	8.000	54.1	112.404	13.2	13.2
1980	45.237	26.256	77.6	58.0	15.643	48.2	168.509	15.6	15.6
1981	46.983	22.007	-16.2	46.8	12.994	59.0	160.576	13.7	13.7
1982	37.516	14.935	-32.9	39.8	8.876	59.4	168.711	8.9	8.9
1983	43.967	12.194	-99.0	27.7	6.699	54.9	120.517	10.1	10.1
1984	39.254	7.396	-39.3	18.8	2.645	35.8	86.086	8.6	8.6
1985	35.873	5.435	-26.5	15.2	1.701	31.3	100.947	5.4	5.4
1986	45.654	7.511	31.0	16.5	2.790	37.1	145.555	5.2	5.2
1987	49.960	12.361	64.6	24.7	6.685	54.1	n. d	---	---
1988	53.990	16.345	32.2	30.3	6.936	42.4	n. d	---	---

Fuente: Zona Franca, Anuarios. DANE Anuario de comercio exterior.

TABLA N° 3. VALOR AGREGADO POR EMPLEADO EN LA PRODUCCION

AÑOS	ZONA FRANCA			INDUSTRIA MANUFAC. BARRANQUILLA		
	V. A. N. (MILL \$) (1)	PERSONAL OCUPADO (2)	(1/2) %	V. A. N. (MILL \$) (3)	PERSONAL OCUPADO (4)	(3/4) %
1978	175.2	3.333	0.053	12.800.3	37.642	0.340
1979	339.1	3.530	0.096	17.189.6	38.359	0.448
1980	688.2	3.775	0.182	21.002.2	40.029	0.525
1981	666.9	3.900	0.171	26.758.8	37.352	0.716
1982	586.5	2.146	0.273	33.653.6	35.937	0.936
1983	825.0	2.244	0.368	41.439.0	33.134	1.251
1984	1.200.9	1.862	0.645	50.129.3	31.793	1.577
1985	1.555.2	2.511	0.619	63.455.5	30.169	2.103
1986	2.727.9	2.579	0.058	81.240.7	29.708	2.735
1987	4.734.4	3.659	1.294	104.215.0	29.462	3.537
1988	6.025.0	3.620	1.664	n. d.	---	---

Fuente: Zona Franca, Anuarios. DANE Anuario de la Industria Manufacturera.

TABLA N° 4. PRODUCCION EXPORTACIONES E INTERNACION POR SECTORES

ZONA FRANCA BARRANQUILLA

(MILLONES DE DOLARES)

1987 - 1988

	PRODUCCION				EXPORTACION			INTERNACION		
	1988	%	1987	%	1988	%	1987	%	1988	1987
Alimentos. Bebidas	607	1.1	187	0.4	---	---	---	---	607	187
Confecciones	16.287	30.2	7.292	14.6	14.804	90.6	4.725	38.2	1.484	2.567
Cuero. Calzado	2.716	5.0	1.492	3.0	290	1.8	71	0.6	1.426	1.421
Prod. Químicos	20.078	37.2	21.721	43.5	165	1.0	257	2.1	19.913	21.464
Prod. Plásticos	1.104	2.0	1.203	2.4	---	---	---	---	1.104	1.203
Manufac. de Vidrio	4.735	8.8	1.248	2.5	119	0.7	75	0.6	4.616	3.173
Prod. Metálicos	3.141	5.8	10.586	21.2	907	5.5	7.068	57.2	2.234	3.518
Maqui. y Sum. eléct.	4.028	7.5	3.188	6.4	---	---	63	0.5	4.028	3.125
Otras	1.295	2.4	1.044	2.1	61	0.4	102	0.8	1.234	942
TOTAL	53.991	100	49.961	100	16.345	100	12.361	100	37.646	37.600

Fuente: Zona Franca. Anuarios