

Zonas francas en Colombia: una evaluación de sus avances comerciales

Free trade zones in Colombia: an evaluation of trade progress

VALENCIA GONZÁLEZ, Catherine¹

Resumen

La actual política comercial en Colombia contempla 3 tipos de zonas francas: zonas francas permanentes, multiusuario, zonas francas permanentes especiales, uniempresariales y las transitorias. A puertas de un cambio definitivo del régimen que apunta a la armonización de las operaciones aduaneras con el contexto internacional, este artículo analiza y compara las importaciones, exportaciones y flujos de comercio entre las zonas francas multiusuario y las uniempresariales, permitiendo hacer una evaluación sobre su crecimiento, avances y diferencias entre 2005 y 2019. El análisis permite concluir que el modelo colombiano de zonas francas nace en la costa, pero se traslada al interior y ha tenido un avance notorio en número de operaciones y monto de las transacciones desde la aparición de la legislación de 2005 que da origen a las zonas francas uniempresariales, quienes son las que en poco tiempo acrecentaron el volumen de importaciones y exportaciones, siendo hoy las dinamizadoras del comercio internacional colombiano.

Palabras clave: Política comercial, comercio internacional, zonas francas, comercio internacional colombiano

Abstract

The current Colombian trade policy includes 3 types of free zones: permanent multi-user, special permanent single-user and transitory ones. In view of a definitive change in the regime that aims to harmonize customs operations with the international context, this article analyzes and compares imports, exports and trade flows between multi-user and single-user free zones. The article evaluates free zone's growth, and their progress and differences between 2005 and 2019. The analysis concludes that the Colombian free zones model was born on the coast, but it moved to the interior and has had a notable advance in the number of operations and amount of transactions since legislation appearance in 2005 that gives rise to the single-user free zones. These are the ones that in a short time increased the volume of imports and exports, being today the driving forces of Colombian international trade.

Key words: Trade policy, International Trade, Free Zones, Colombian Trade.

1. Introducción

Las zonas francas (ZF), generalmente se definen como áreas delimitadas dentro de un país, donde los procesos burocráticos son menos rigurosos, los aranceles son eliminados y existen incentivos fiscales para la promoción del comercio exterior y la inversión extranjera directa (IED). En Colombia, la Ley 1004 de 2005 define una ZF como aquella: "Área geográfica delimitada del territorio nacional, donde se desarrollan actividades industriales

¹ Profesora Investigadora en Negocios Internacionales. Universitaria Agustiniiana. Profesional en Comercio Internacional. Máster en Didáctica de las Ciencias. catherine.valenciag@uniagustiniana.edu.co

de bienes y servicios o actividades comerciales, regidas por una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior” (Art. 1).

Los beneficios referidos en la norma se pueden sintetizar en: i) tributarios; tarifa única de renta 20% (fuera de ZF, 35%), exención de IVA para compras de materias primas, insumos y bienes terminados para los usuarios, ii) aduaneros; exención de impuestos a la importación (tributos aduaneros) que es la sumatoria de arancel e IVA, por mercancías provenientes del exterior mientras permanezcan en ZF y iii) comercio exterior; mercancías extranjeras introducidas a ZF, no se consideran importación por estatus de extraterritorialidad, las exportaciones no requieren declaración de exportación ni autorización de embarque (son autorizadas por el usuario operador), posibilidad de retiros temporales de las mercancías por fuera de las ZF, no hay tiempos de permanencia máxima para las mercancías que ingresan a las ZF, ni restricciones de venta a terceros países y al resto del territorio nacional.

Las ZF se clasifican en tres categorías: Zona Franca Permanente (ZFP) o multiusuario, Zona Franca Permanente Especial (ZFPE) o uniempresariales y las Zonas Francas Transitorias (ZFT). En la ZFP o multiusuario varias empresas (usuarios) desarrollan sus actividades industriales, comerciales o de servicios. Se asemeja a un parque industrial, mientras que en las ZFPE o uniempresariales es solo una empresa la que, independientemente del área geográfica donde se ubique tiene la posibilidad de amparar su actividad con los beneficios de ZF. En esta categoría, el régimen contempla empresas de bienes, de servicios (incluye salud), proyectos agroindustriales, sociedades portuarias y la reconversión de empresas existentes. Por su parte, las ZFT son aquella en las que se autorizan de manera temporal la celebración de ferias, exposiciones, congresos, seminarios de carácter internacional con impacto para la economía y el del país.

Ahora bien, luego de 15 años de vigencia del régimen franco en Colombia y dada la cercanía de su cierre es pertinente hacer una evaluación comparativa del desarrollo comercial que han tenido las ZFP -multiusuario y las ZFPE – Uniempresariales por cuanto, aunque son evidentes los beneficios fiscales y tributarios obtenidos, aún existe incertidumbre en el progreso exportador del país a través de este mecanismo; incluso algunas investigaciones mencionan que el modelo es antiexportador y que en algunos casos la operación de comercio exterior más frecuente por ZF es la importación. Adicionalmente, se ha mencionado que en el modelo de ZF en Colombia los beneficios tributarios de renta, exención de impuestos a las remesas por utilidades y la desgravación de insumos están condicionados a montos de inversión y generación de empleo; pero no a la actividad exportadora, lo que genera distorsiones en la competencia y un sesgo antiexportador (Reina, 2009).

En esa dirección, este artículo compara y analiza los flujos de comercio y las operaciones de comercio exterior de las ZFP multiusuario y las ZFPE uniempresariales bajo la ley 1004 de 2005, durante el periodo 2005 - 2019. Para ello, luego de esta introducción se desarrolla un apartado de antecedentes que expone el modelo OLI como marco teórico de la investigación incluyendo lo enseñado por la literatura académica sobre los regímenes especiales como motor del comercio enfatizando en el rol de las ZF. Posteriormente, se explica la articulación de las ZF con el proceso de internacionalización, se exhiben hallazgos de la literatura reciente que contempla las ZF como dinamizadoras de la economía y se relacionan casos exitosos en diferentes países. Luego se muestra el desarrollo normativo e histórico de la evolución en Colombia de las ZF, haciendo una interpretación conjunta del impacto de la política comercial, asociado a trabajos empíricos previos en el país. Finalmente, se concluye en torno al éxito relativo de las ZF en Colombia.

El trabajo se desarrolló con un enfoque de investigación mixta con predominancia del enfoque cuantitativo que permitió el análisis comparado de las cifras para las operaciones y flujos comerciales. En el artículo se presentan resultados las ZF multiusuario y uniempresariales, se evidencia cuál ha sido el comportamiento en quince años del régimen franco en Colombia y se revela que un tipo de ZF concentra un mayor volumen de comercio en un número menor de operaciones. Ello disipa dudas sobre las operaciones de ZF como modelo antiexportador.

2. Antecedentes

La base teórica de esta investigación es el modelo OLI (*Ownership, Location & Internalization*) de Dunning, que postula que la producción internacional está relacionada con tres tipos de ventajas: propiedad, localización e internacionalización (Dunning, 1995; Hill, Hwang, & Kim, 1990; Dunning, 1988).

En cuanto a la propiedad, son esos elementos que brindan pauta para competir exitosamente con otras firmas ya instaladas; son activos tangibles e intangibles como: acceso a materias primas de manera diferencial con competidores, posibilidades de desarrollar economías de escala, registros de marcas y patentes, como también el *know how*. En la localización se encuentran beneficios por proximidad geográfica con proveedores y clientes, minimización de tiempos y movimientos, que con eficiencia logística reducen costos. La internalización hace referencia al incremento de las utilidades de la empresa por: expansión y diversificación de mercado y la eliminación de operaciones con intermediarios (Dunning, 1995; Hill, Hwang, & Kim, 1990; Dunning, 1988).

En ese sentido, las ZF abarcan las 3 características del modelo OLI, propiedad con la facilitación de las operaciones aduaneras y facilidad de acceso a las materias primas e insumos, localización porque facilita que los proveedores estén dentro de la misma área que para el caso de las ZF multiusuario se traduce en reducción de impuestos y procesos aduaneros en importaciones, como también en reducción de los procedimientos para exportar e internalización al facilitar el acceso a los diferentes mercados con exenciones arancelarias para materias primas e insumos cuando vayan destinados a la exportación o al mercado nacional.

Algunas investigaciones indican que el éxito del modelo de internacionalización de China se explica por el modelo OLI (Ping, 2007; Narula, 2006; Erdener & Shapiro, 2005). De igual manera, se declaran críticas al modelo, dados los procesos particulares de internacionalización que han resultado en mejoras al mismo, sin embargo su estructura fundamental se mantiene (Nelson & Winter, 2002; Andersen, 1997; Andersen, 1993; Buckley & Casson, 1976).

Bajo ese panorama, la literatura académica muestra las ZF como un pilar dinamizador de la economía, que se articula a la internacionalización no solo por los incentivos fiscales y aduaneros para empresas que deciden operar con estatus de extraterritorialidad, sino porque así lo muestran algunas investigaciones que se relacionan a continuación.

La evaluación a la Zona de Libre Comercio del Puerto de Taiwán arrojó que los negocios y las operaciones de las empresas allí asentadas son influenciadas por cinco factores: eficiencia en los trámites operacionales, tarifas reducidas, simplificación en trámites aduaneros, regulaciones claras y los incentivos libres de impuestos. A cambio, las empresas en esta zona incrementaron la inversión, la satisfacción de los clientes, su reputación y sus ingresos (Chiu, Lirn, Li, Lu, & Shang, 2011).

En América Latina, las ZF más exitosas son Zona Libre de Colón en Panamá y Zona Económica Libre de Manaus en Brasil, la primera se caracteriza por su favorable ubicación geográfica costera entre los océanos Atlántico y el Pacífico, mientras que la segunda es un gran centro empresarial y logístico al interior de su país. El punto de convergencia son las exenciones arancelarias, reducción de tiempos aduaneros y reducciones tributarias por lo que se han desarrollado como centro de operaciones comerciales y de procesamiento industrial (Li, 2014).

En China, la política comercial: *Coastal First, Inland Later* es una muestra de los beneficios de la facilitación del comercio desde las costas y de la revelación de la necesidad de un desarrollo de economías de escala al interior del país donde resultaron imprescindibles los arreglos fiscales para la industrialización, exportación y competitividad del país a través de las ZF (Tian & Li, 2015). Asimismo, es evidencia de que la logística y el procesamiento de las operaciones de exportación son determinantes para la localización de las empresas, mientras que la IED y el turismo no son significativos (Su & Xia, 2015).

En comparación con los modelos europeos y asiáticos existentes, el análisis hecho a Dubái muestra que el crecimiento y evolución de la ciudad ha concentrado la mayoría de factores internos (ingresos petroleros y estrategias gubernamentales) y externos (fuerzas regionales y globales) para el comercio. Así, a pesar de compartir características comunes con el modelo de consolidación asiático, el estudio mostró que Dubái desarrolló un patrón particular de ciudad portuaria gracias a las nuevas construcciones de infraestructura portuaria y a las ZF (Akhavan, 2017).

2.1. Zonas francas en Colombia

Colombia adopta parcialmente el Decreto 2685 de 1999 para un proceso de transición de las ZF. Posteriormente, la Ley 1004 de 2005, define las ZF, sus clases, sus modalidades, los beneficios que se obtienen con la declaratoria de las mismas y sus usuarios. Esta Ley, tiene tres decretos que articularon y generaron cambios trascendentales en la operación de estas. El Decreto 1289 de 2015, que asigna al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) como el encargado de la administración de instrumentos de promoción de inversión; aquí se contemplan las ZF, el Plan Vallejo y las Comercializadoras Internacionales, que antes eran dependencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Este decreto también modificó: declaratoria de los tres tipos de ZF, el área geográfica de operaciones como requisito, la autorización del usuario operador (quien administra las ZF multiusuario), calificación de los usuarios, visitas técnicas, resolución de pérdida de declaratoria y la expedición de modificaciones a la norma.

El Estado dando cumplimiento a este último compromiso, emitió el Decreto 2147 de 2016, con 140 artículos que reglamentan los requisitos y procedimientos para la declaratoria, como competencia del MinCIT, las operaciones de comercio exterior de las ZF, competencia de la DIAN y las vigencias y derogatorias. Más adelante, en 2018, el Decreto 659 modificó el Decreto 2685 de 1999 y el Decreto 2147 de 2016, cambiando el régimen franco del país, aclarando conceptos como operaciones industriales, operaciones aduaneras, empresas de apoyo, nuevos requisitos para las ZFPE uniempresariales, cambios en los montos del patrimonio, claridad sobre el procedimiento de auditoría externa, tipifica las causales para el reemplazo del usuario operador, entre muchas otras. El acierto de este decreto es la armonización de las operaciones de comercio exterior de los usuarios de ZF con respecto al Estatuto Aduanero.

Este recorrido evidencia que el marco jurídico colombiano aduanero ha sido cambiante; en más de una década las modificaciones pudieron haber generado incertidumbre en los inversionistas de ZF y dilación en las operaciones de comercio exterior realizadas por los usuarios de ZF. No obstante, la legislación precisa los conceptos que permiten delimitar las operaciones de comercio exterior que fundamentan el presente artículo; importación en el decreto 390 de 2016 es:

La introducción de mercancías de procedencia extranjera al Territorio Aduanero Nacional cumpliendo las formalidades aduaneras previstas en el presente decreto. También se considera importación, la introducción de mercancías procedentes de un depósito franco al resto del Territorio Aduanero Nacional, en las condiciones previstas en este decreto (Artículo 3).

Así, toda mercancía que sale de una ZF al resto de Colombia se registra como una importación para el país. Es de aclarar que: las únicas formas en que la mercancía introducida al territorio nacional puede formalizar su estadia es sometiéndola a un destino aduanero o a una operación aduanera especial de ingreso (el depósito franco por sí es un destino aduanero) (Sánchez, 2017).

El mismo decreto define la exportación como: “La salida de mercancías del Territorio Aduanero Nacional cumpliendo las formalidades aduaneras previstas en el decreto. También se considera exportación, la salida de mercancías a depósito franco, en las condiciones previstas en el presente decreto” (Artículo 3). Explicado de otra

manera, todas las salidas de mercancías del país son exportaciones, pero también lo que Colombia vende a ZF, aunque esté dentro del país se considera una exportación.

De otra parte, el desarrollo histórico de las ZF en Colombia muestra su inicio en 1958 en Barranquilla, ciudad equidistante entre los puertos del Caribe de Santa Marta y Cartagena. Esta ZF se creó como mecanismo facilitador para el comercio y la importación de insumos, los cuales fueron utilizados en la producción de bienes, que posteriormente serían introducidos al territorio nacional y a la exportación. Luego, en los setenta se conformaron las ZF de: Buenaventura, Cartagena, Cúcuta, Palmaseca y Santa Marta (Ramos & Rodríguez, 2011). Con el proceso de apertura económica, llega la privatización de las ZF en el país (1991) y paralelamente la creación de nuevas ZF: Urabá y Rionegro. En 1996, con cambios normativos se renombraron las ZF industriales de bienes y de servicios como áreas que debían desarrollar actividades económicas las cuales la principal función debería ser la producción de bienes y servicios para los mercados externos (Ramos & Rodríguez, 2011). En consecuencia, al cambio de política comercial y normatividad por el proceso de apertura económica y con el objetivo de promover la IED y las exportaciones, el nuevo régimen franco de 2005 impulsa la creación de ZF. Al cierre de 2018 había 111 ZF declaradas; 42 multiusuario y 69 uniempresariales (Tabla 1).

Tabla 1
Declaratoria anual de las Zonas Francas

Año	Multiusuario	Uniempresariales
2006	10	0
2007	10	1
2008	11	7
2009	12	16
2010	17	28
2011	18	35
2012	18	36
2013	22	44
2014	32	53
2015	33	60
2016	34	61
2017	39	65
2018	42	69

Fuente: Boletín técnico del DANE (2018)

2.2. Impacto de las zonas francas

En Colombia existen diferentes estudios sobre ZF que revelan cuál ha sido su proceso y consolidación a través del tiempo. Inicialmente, se publicó un artículo explicativo del marco jurídico de la conformación y los beneficios que proporcionaban las ZF, los usuarios, beneficios al comercio exterior y como podrías usarse como herramienta de competitividad (Barbosa & Sánchez, 2008). En 2009, se analizó la creación de ZF de la Sabana donde la justificación de creación fue satisfacer las necesidades de exportación e importación del mercado de Bogotá y se encontró que el sistema de ZF para la capital colombiana era insuficiente para la demanda del mercado, además se publicaron informes detallados de los movimientos económicos del país y cómo las ZF contribuyen al crecimiento sostenible de la economía en Colombia. Paralelamente, se halló que los beneficios que representan las ZF se traducen en incentivos a las pequeñas y medianas empresas a exportar productos o servicios (Alvarado Martínez & Mendez, 2008). Así mismo, se halló que las ZFP o multiusuario están conformadas por empresas grandes y solo 32 % de estas son empresas medianas en comparación con las ZFPE donde se encuentran las empresas más grandes del país (Correa Martínez, 2010).

A su vez, el Banco de la República, estableció que los beneficios tributarios y de impuesto a la renta de las ZF no habían generado un impacto fiscal importante, que el aporte de las ZF al impuesto de renta no es significativo, al tiempo que recalcó que el régimen de ZF genera inequidad tributaria y profundiza los problemas de asignación de recursos (Ramos & Rodríguez, 2011). En esa dirección, se analizaron los costos económicos y sociales que implica para el gobierno la creación de ZF con base en el modelo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) revelando los beneficios y debilidades del modelo colombiano (Alvarez & Lora Suarez, 2015).

Otros autores identificaron la rentabilidad que tienen las empresas dentro de las ZFPE con el fin de dar una perspectiva sobre las ventajas competitivas y financieras de ubicarse en los parques industriales como multiusuarios. El estudio analizó los diferentes tipos de ZF que existen en el país (enfaticando que Colombia es el país con más ZF de Latinoamérica) mostrando resultados positivos en generación de empleo y en el incremento y mejoras de las economías de escalas que impulsan el comercio. También se encontró que las empresas obtienen beneficios en la facilidad para las exportaciones y la exoneración del IVA y aranceles (Ruiz Restrepo, 2016).

3. Metodología

La presente evaluación se desarrolló con un proceso de investigación mixta con un modelo de enfoque cuantitativo predominante. El enfoque cualitativo permitió explicar el fenómeno de estudio y sus diferencias, que para esta investigación son las ZF tal y como se contemplan en el escenario de la política comercial colombiana y la legislación nacional. Posteriormente se consolidó la información cuantitativa a partir de las sumas de valores FOB en USD para las exportaciones y valores CIF en USD para las importaciones que permitió la descripción y análisis de esas variables a través del lapso de estudio. En este caso, el enfoque dominante es el cuantitativo, ya que, sin las mediciones de las operaciones de comercio exterior, los flujos comerciales y el comparativo de los mismos, no se podría hacer una comparación fáctica de las operaciones de las ZF en el país.

Las cifras utilizadas para la evaluación fueron las de importación y exportación entre 2005 y 2019. Se tomaron los registros por actividades de bienes, servicios, de bienes y servicios y comerciales. La información consolidada en fue tomada de la base de datos anonimizados del Sistema Estadístico Nacional - Colombia (SEN), específicamente en datos abiertos de la interfaz del Archivo Nacional de Datos (ANDA) que agrupa operaciones estadísticas, el módulo consultado fue economía y el área temática comercio internacional, microdatos de las ZF. El periodo seleccionado para la medición y comparación de los datos es estrictamente los publicados por el SEN. La primera consolidación de datos fue en el segundo semestre del 2018, donde se obtuvo la información del 2005 al 2017, y en el primer semestre de 2020, se recopiló información del 2018 al 2019.

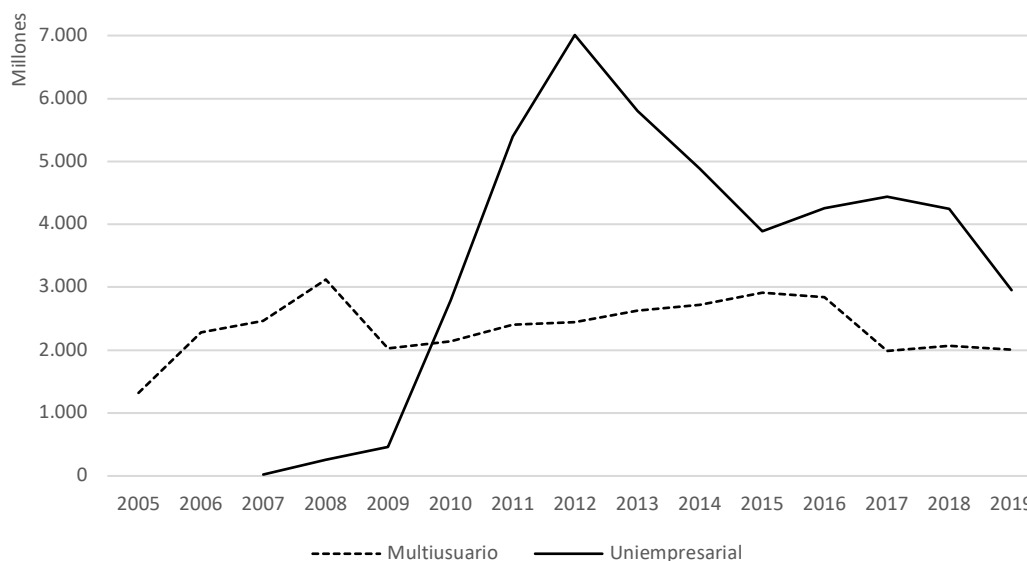
4. Resultados

La dinámica de la localización geográfica de las ZF multiusuario en Colombia señala que han tenido un desarrollo en el país de afuera hacia adentro: antes de los noventa y del proceso de apertura económica las ZF estaban ubicadas en las zonas costeras y sitios fronterizos. A partir del cambio de legislación en el 2005 se da mayor relevancia a fomentar las ZF en el centro del país, en lugares como Bogotá y en los departamentos de Cundinamarca y Antioquia que son regiones del centro del territorio nacional. Adicionalmente hay ZF ubicadas en 64 municipios a lo largo de 19 departamentos de los 32 que tiene el país (ANDI, 2017). Ello que permite afirmar que el modelo de desarrollo de ZF en el país tiene similitud con el modelo *Coastal First, Inland Later* de la China de los noventa.

Con respecto a los flujos comerciales, se observa en el gráfico 1 que desde la entrada en vigor del régimen para ZF, en el 2005 hubo que esperar dos años para que las ZF uniempresariales registraran operaciones de comercio exterior, desde ese momento y al cabo de tres años, superaron el volumen de comercio que venían realizando

las ZF multiusuario en 345 %. Las ZF multiusuario mantienen volúmenes de comercio entre USD\$2.000 y USD\$3.000 millones entre 2006 y 2016, reduciendo el monto desde 2017. A su vez, las ZF uniempresariales registraron su mayor volumen de comercio en 2012, superando los USD\$7.000 millones; cifra nunca registrada por las ZF multiusuario. Aunque los flujos comerciales han disminuido desde 2012, persiste la tendencia de mayor volumen de importaciones y exportaciones para las ZF uniempresariales que para las ZF multiusuario.

Gráfico 1
Flujos comerciales (exportaciones + importaciones)
por tipo de zona franca. Valores en USD

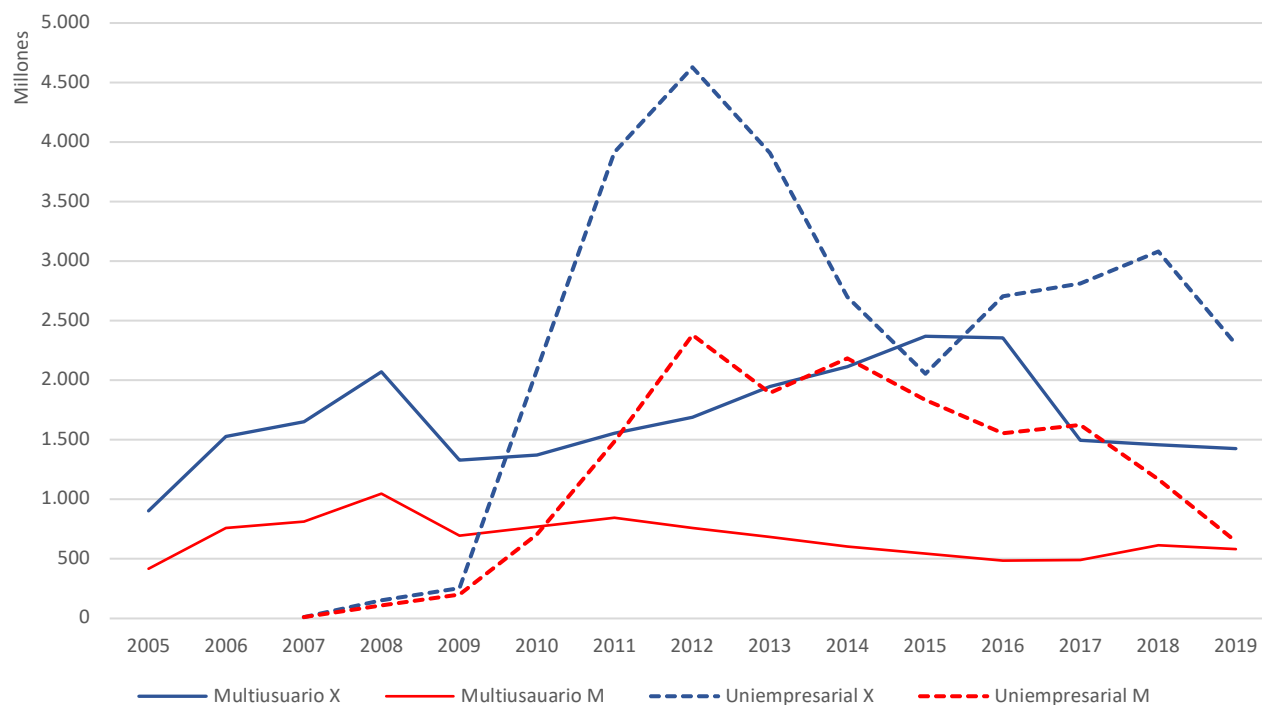


Fuente: Micradatos de DANE. Las cifras del año 2019 se registran hasta octubre.

Sobre la caracterización de las operaciones de comercio exterior, el gráfico 2 revela que entre en 2005 y 2006 solo se registran importaciones y exportaciones por las ZFP multiusuario. Las exportaciones de este tipo de ZF registraron su mayor auge en 2015 y 2016 con un valor por encima de USD\$2.300 millones, mientras que las importaciones registran siempre un valor menor, no superando el millón de dólares americanos, excepto para el año 2008. En cuanto a las ZFPE uniempresariales, se observa un comportamiento similar en cuanto a que las exportaciones son mayores que las importaciones, triplicando su valor registrado. El pico de las exportaciones se presentó en 2012, donde el valor exportado fue mayor a los USD\$4.500 millones. Desde ese momento se ha reducido notablemente el valor de las exportaciones. Analizando las importaciones, 2012 también significó su mayor registro llegando casi a los USD\$2.400 millones.

Para subrayar, las ZF uniempresariales registran mayores valores tanto en importaciones como exportaciones desde su creación, pero ambas ZF registran una reducción en las operaciones de comercio exterior, para las ZF multiusuario en importaciones durante entre 2011 y 2016 hubo una leve disminución, y en exportaciones desde el 2016 a la actualidad. Las ZF multiusuario tienen una tendencia de reducción, mientras que las ZF uniempresariales desde el mismo año, presentan crecimiento. Se evidencia mayor valor en las operaciones de comercio exterior en las ZF uniempresariales que en las multiusuario desde el año 2009 y es una tendencia que se mantiene a la fecha, tanto para importaciones como para exportaciones.

Gráfico 2
Exportaciones e importaciones por tipo de ZF. Valores en USD

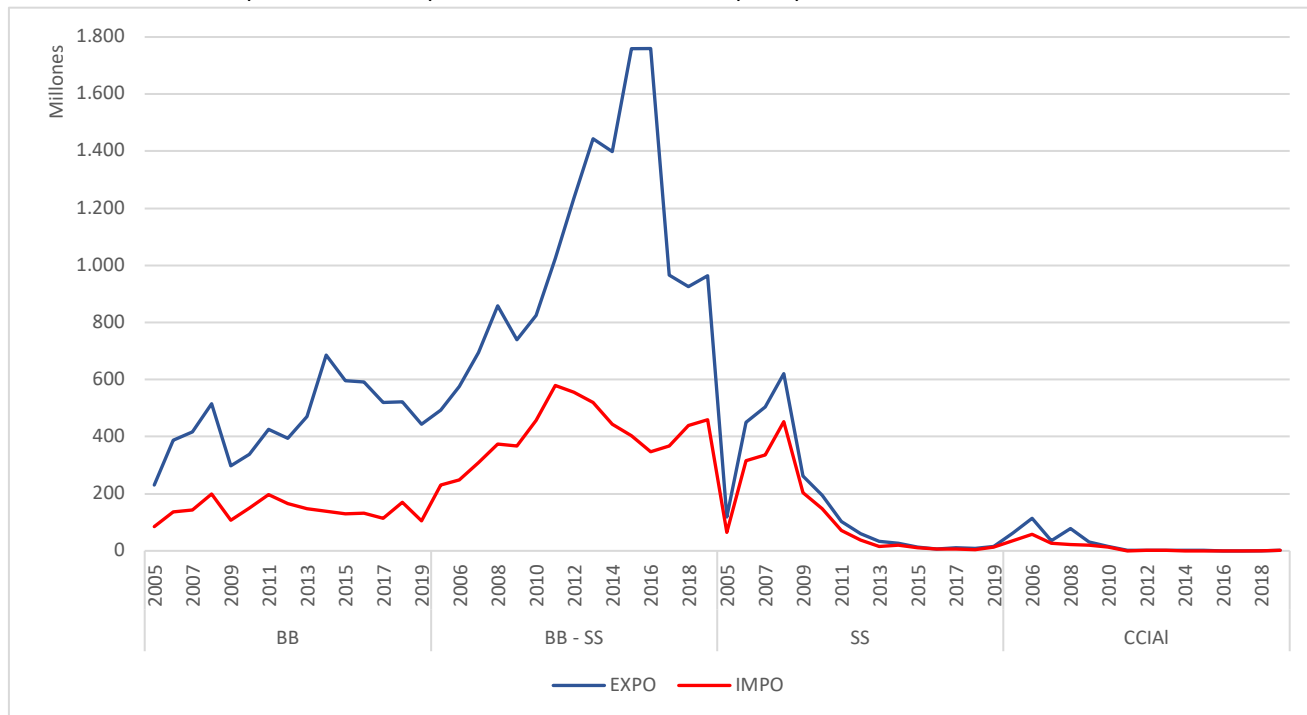


El desglose del número de operaciones por tipo de ZF y sus categorías (tipo de usuario: ZF de Bienes (BB), ZF de bienes y servicios (BB-SS), ZF de servicios (SS) y ZF comerciales (CCIAL)) evidencia que el mayor número de operaciones se registró en 2018, en las ZF multiempresariales cuando se realizaron 83.189 operaciones, presentando un mayor número de exportaciones (48.190) que de importaciones (34.999). En ese mismo año las ZF uniempresariales registraron 23.386 operaciones, pero con un número mayor de importaciones (15.305) que de exportaciones (8.081).

Igualmente, se muestra que: i) las ZF multiusuario hacen en promedio 12 veces más operaciones que las ZF uniempresariales, ii) existe una concentración generalizada de operación de las ZF de bienes y servicios, a partir del año 2008, iii) en segundo lugar el mayor número de operaciones se presentan en las ZF de bienes, iv) existe un marcado crecimiento del número de operaciones realizada por las ZF uniempresariales y v) las operaciones de ZF de servicios muestran un aumento importante en ZF multiusuario a partir de 2007.

A su vez, los valores FOB y CIF de exportaciones e importaciones por tipo y categoría de ZF muestran que entre 2005 y 2007 solo se registran operaciones en las ZF multiusuario. En el primer año las ZF de bienes y servicios registraron una participación de 54 % para exportaciones y del 55 % para importaciones, siendo las más representativas, seguidas de las ZF de bienes, luego las de servicios, y con menor participación las comerciales con un 6% de exportaciones y un 8% de importación. Para el siguiente año hay un cambio de participación; mientras en importaciones la actividad con mayor participación en exportaciones son las de bienes y servicios con un 37,6 %, en las importaciones son las de servicios con el 41,5 %. Para el 2007 hay un comportamiento similar, pero enfatizando en un aumento en miles de dólares en todos los tipos ZF multiusuario, excepto para comercial que registra una caída del 72 % (Gráfico 3).

Gráfico 3
Exportaciones e importaciones ZF multiusuario por tipo de usuario. Valores en USD

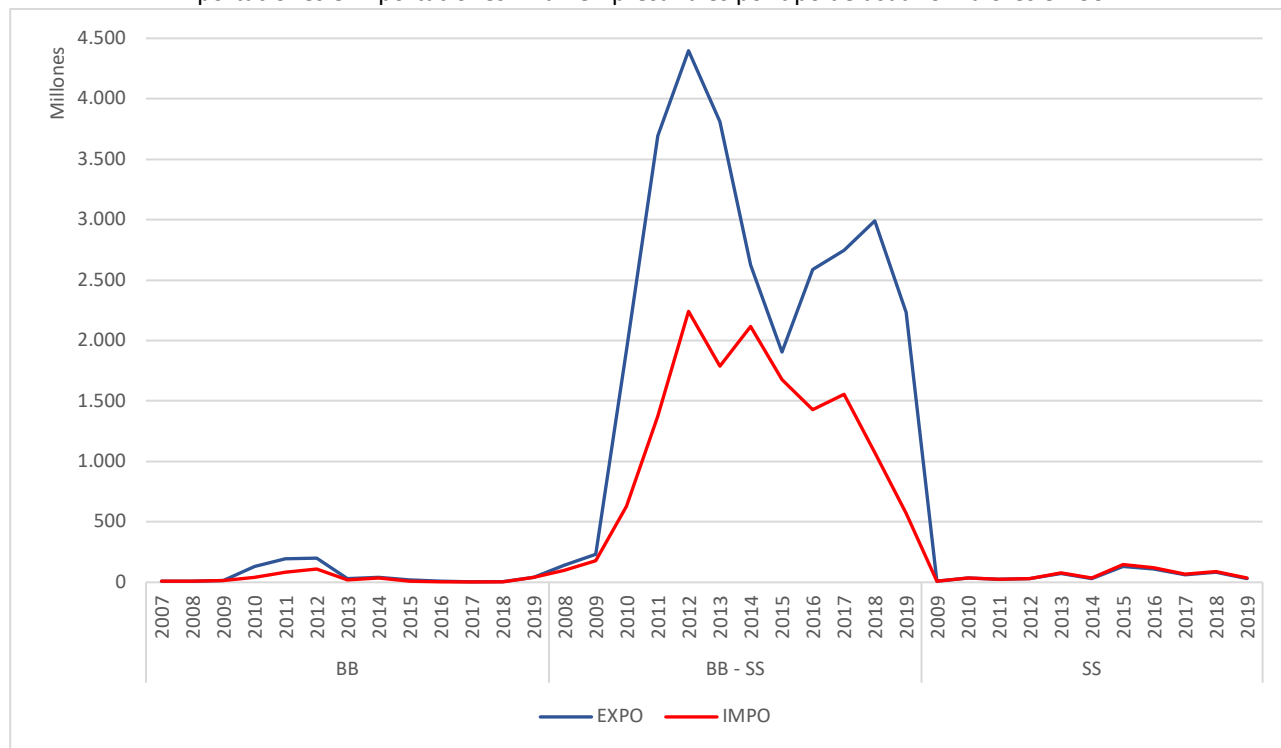


Fuente: Micradatos de DANE. Para el 2019 las cifras van hasta octubre.
BB: Bienes, BB-SS: Bienes y servicios, SS: Servicios, CCIAl: Comercial.

Es 2007 el año cuando se hacen las primeras transacciones de las ZF uniempresariales en empresas de bienes, por poco más de 11 millones de USD. En el 2008, se evidencia un crecimiento importante en exportaciones e importaciones en ambos tipos de ZF. Las ZF multiusuario superaron los USD\$2.000 millones en exportaciones, y USD\$1.000 en importaciones, mientras que las uniempresariales crecieron 136 % en un solo año de funcionamiento pasando de USD\$11,0 millones a USD\$150 millones para exportaciones y algo más de USD\$108 millones en importaciones, donde la mayor participación (93,1 %) se presentó en las ZF de bienes y servicios y el resto (6,9 %) en las ZF de bienes. En el año siguiente se observa un cambio sobresaliente en las operaciones de comercio exterior, en las ZF multiusuario hay una disminución de USD\$743 millones en exportaciones y de USD\$350 millones en las importaciones, mientras que las ZF uniempresariales presentaron un aumento de USD\$100 millones en cada una de las operaciones de comercio exterior. En ambas ZF la actividad de mayor movimiento es en las de bienes y servicios. Es de resaltar que a pesar de la crisis financiera global del 2008 y su reducción en el comercio internacional las ZF nacionales elevaron sus operaciones (Gráfico 4).

Gráfico 4

Exportaciones e importaciones ZF uniempresariales por tipo de usuario. Valores en USD.



Fuente: Micradatos de DANE. Para el 2019 las cifras van hasta octubre.

BB: Bienes, BB-SS: Bienes y servicios, SS: Servicios, CCIAL: Comercial.

Cabe hacer hincapié a las cifras entre el 2011 y 2012, años en el que entran en vigencia algunos Tratados de Libre Comercio (TLC) con países como: Canadá, EFTA, y en 2012 con Estados Unidos su principal socio comercial (MinComercio, 2018). Los registros evidencian que el año donde se registran más exportaciones desde las ZF, es el año 2012 en las ZF uniempresariales, adicionalmente es el año donde más operaciones hay, en el total de exportaciones se superaron los USD\$6.317 millones y las importaciones los USD\$3.140 millones de dólares. Este año es el de mayores movimientos registrado a la fecha tanto en importaciones como exportaciones de las ZF de bienes y servicios es mayor que en los otros tipos de ZF.

5. Conclusiones

El análisis muestra que las ZF han permitido incrementar las operaciones de comercio exterior. La comparación por tipos muestra que las ZF multiusuario fueron las primeras en empezar a operar en el país y concentran un mayor número de empresas en sus parques industriales, por lo tanto, concentran mayor número de operaciones a través del tiempo. Mientras que las ZF uniempresariales se reconocieron en 2005 e iniciaron sus operaciones en 2007; desde ese momento su crecimiento ha sido vertiginoso superando significativamente el valor de las operaciones tanto en importaciones como exportaciones a las ZF multiusuario. En palabras simples, aunque las ZF multiusuario hacen más operaciones cada año, en millones de dólares las cifras son ostensiblemente más significativas para las ZF uniempresariales. A la fecha, las operaciones de exportación duplican las de importación, pero también las ZF uniempresariales duplican los valores de las exportaciones de las ZF multiusuario, en cuanto a importaciones la tendencia no presenta diferencias tan significativas.

En ese sentido, las ZF multiusuario son generadores de empleo y desarrollo en el país, pero son las grandes empresas (aquellas con músculo para hacer transacciones con altos valores) en ZF uniempresariales las que realmente aprovechan los incentivos, no solo por sus posibilidades de generar economías de escala, sino porque

robustecen el valor de las importaciones y exportaciones; a solo 4 años de su primera operación con la categorización de ZF, superaron y duplicaron los montos transados por las ZF multiusuario. Las ZF uniempresariales a pesar de ser una figura más reciente en el país, son mayores dinamizadoras del aparato productivo nacional y mejores exponentes de los logros de la política comercial colombiana.

Así mismo, se evidencia que dentro de los diferentes tipos de usuarios de las ZF, aquellas de bienes fueron la primera la apuesta comercial, sin embargo, hubo un cambio rápido hacia ZF de bienes y servicios que concentraron el mayor movimiento tanto en operaciones como en cifras tanto en las ZF multiusuario como en las ZF uniempresariales. Cabe mencionar que la categoría de usuarios de servicios desde el año 2017 ha presentado un crecimiento significativo en el comercio exterior del país.

Los resultados permiten entrever que el modelo de ZF colombiano, similar al Chino (primero en las costas, luego en el interior) tiene relativo éxito en el contexto latinoamericano (incluido el Caribe) en lo relacionado con aumento del número de operaciones con el exterior y sus montos. Ese éxito es especialmente notorio a partir de la Ley 1004 de 2005 y sus cambios que evidencian un proceso de transición para armonizar su legislación hacia estándares internacionales, a pesar de los rezagos nacionales en infraestructura.

Hacia adelante toma fuerza la necesidad de un análisis de las variaciones normativas y su impacto en la dinámica de las ZF (multiusuario y uniempresariales) como también mirar el detalle de la desagregación de los destinos de las exportaciones y los productos exportados desde ZF; ello con el ánimo de no entrar en ambigüedades jurídicas frente al concepto de exportación y el destino de las mismas, como también para ampliar la información que permita identificar los bienes objeto de las operaciones de comercio exterior en las ZF.

Referencias bibliográficas

- Akhavan, M. (2017). Development dynamics of port-cities interface in the Arab Middle Eastern world-The case of Dubai global hub port-city. *Cities*, 60, 343-352.
- Alvarado Martinez, I. J., & Mendez, J. C. (2008). Plan de negocios para la creación de la zona franca permanente de la sabana. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Alvarez, E., & Lora Suarez, J. E. (2015). La generación de beneficios sociales y económicos de las zonas francas en Colombia. *FACE: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, 2(15), 53-67.
- Andersen, O. (1993). On the internationalization process of firms: a critical analysis. *Journal of International Business*(2), 209-231.
- Andersen, O. (1997). Internationalization and market entry mode: a review of theories and conceptual frameworks. *Management International Review*, 2(37), 7-42.
- ANDI. (2017). *Cámara de usuarios de Zonas Francas de la ANDI*. Asociación Nacional de Industriales, Bogotá D.C.
- Barbosa, M., & Sánchez, L. (2008). El Régimen de Zonas Francas en Colombia. *Revista Pontificia Universidad Javeriana*(58).
- Buckley, P. J., & Casson, M. (1976). *The Future of the Multinational Enterprise*. London: Macmillan.
- Chiu, R.-H., Lirn, T.-C., Li, C.-Y., Lu, B.-Y., & Shang, K.-C. (2011). An Evaluation of Free Trade Port Zone in Taiwan. *The Asian Journal of Shipping and Logistics*, 27(3), 423-446.

- Correa Martinez , N. (2010). Eficacia de las zonas francas como estrategia económica en Colombia. Envigado: Escuela de Ingeniería de Antioquia.
- Dunning, J. H. (1988). The eclectic paradigm of international production: a restatement and some possible extensions. *Journal of International Business Studies*(19), 1-491.
- Dunning, J. H. (1995). Reappraising the eclectic paradigm in an age of alliance capitalism. *Journal of International Business Studies*(26), 461-491.
- Erdener, C., & Shapiro, D. M. (2005). The internationalization of Chinese family enterprises and Dunning's eclectic MNE. *Management and Organization Review*(1), 411-436.
- Hill, C., Hwang, P., & Kim, W. (1990). An eclectic theory of the choice of international entry mode. *Journal of Strategic Management*(11), 117-128.
- Li, H. E. (2014). Practices of Coastal and Inland Free Trade Zones in South America and China's Free Trade Zone Construction [J]. *International Business Research*(2).
- MinComercio. (2018). *Comercio exterior colombiano: seguimiento a los acuerdos comerciales*. Bogotá: Ministerio de Comercio Industria y Turismo.
- Narula, R. (2006). Globalization, new ecologies, new zoologies, and the purported death of the eclectic paradigm. *Asia Pacific Journal of Management*(23), 143-151.
- Nelson, R. R., & Winter, S. G. (2002). Evolutionary theorizing in economics. *Journal of Economic Perspectives*, 2(16), 23-46.
- Ping, P. L. (2007). Toward an integrated theory of multinational evolution: The evidence of Chinese multinational enterprises as latecomers. *Journal of International Management*, 13(3), 296-318.
- Ramos, J. F., & Rodríguez, K. Z. (2011). Zonas francas en Colombia: beneficios tributarios en el impuesto de renta. *Borradores de Economía* 657.
- Reina, M. (2009). *Internacionalización de la economía colombiana: Comercio e Inversión*. Bogotá, Colombia: Fedesarrollo.
- Ruiz Restrepo, S. (2016). *Análisis comparativo de la rentabilidad de empresas en las zonas francas: caso colombiano*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Sánchez, J. I. (2017). *Nueva Regulación Aduanera en Colombia. Aspectos didácticos de la parte sustantiva* (Primera ed.). Bogotá D.C.: DIAN.
- Su, Y. Y., & Xia, Y. (2015). A Research on the Countermeasures of Promoting the Foreign Trade Functions of Urumqi Economic Zone. *International Business Research*(3), 5.
- Tian, B.-F., & Li, W. (2015). The Research on the Establishment and Evaluation of the Inland FTZ: An Analysis of Wuhan. *International Business Research*(5).