



UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INGENIERÍA EN COMERCIO EXTERIOR

**TRABAJO DE TITULACIÓN PRESENTADO PARA OPTAR POR EL
TÍTULO DE INGENIERÍA EN COMERCIO EXTERIOR**

TEMA:

“ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN ADUANERA
ECUATORIANA ENTRE LAS ZONAS FRANCAS Y LAS ZEDE”

AUTORES:

GARCÍA AVELLÁN CÉSAR EDUARDO

MÉNDEZ VULGARÍN PIERINA SORAYA

TUTOR:

LCDO. WILSON RUBÉN MOLINA CHAGERBÉN, MSC.

GUAYAQUIL, ECUADOR

2017-2018



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA			
FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN			
TÍTULO Y SUBTÍTULO:	Análisis comparativo de la legislación aduanera ecuatoriana entre las Zonas Francas y las ZEDE		
AUTOR(ES) (apellidos/nombres):	- García Avellán César Eduardo - Méndez Vulgarin Pierina Soraya		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Tutor: Lcdo. Molina Chagerbén Wilson Rubén, MSc.		
INSTITUCIÓN:	Universidad de Guayaquil		
UNIDAD/FACULTAD:	Facultad de Ciencias Administrativas		
MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:			
GRADO OBTENIDO:	Ingeniería en Comercio Exterior		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	Viernes, 12 de enero del 2018	No. DE PÁGINAS:	94
ÁREAS TEMÁTICAS:			
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Zonas Francas, ZEDE, Legislación Aduanera, Normativa		
RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):			
<p>Para el presente trabajo de titulación se ha realizado un análisis comparativo de la legislación aduanera ecuatoriana entre las figuras de Zonas Francas y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, en el cual se ha estudiado los factores más relevantes que forman parte de la estructura en ambas normativas; elementos tales como: antecedentes históricos, objetivos, tratamiento, beneficios, tipos y sanciones, son lo que nos ha permitido conocer los cambios suscitados en la reforma. Para llevar a cabo el análisis, se emplearon diferentes métodos y técnicas que ayudaron a recopilar la información trascendental, siendo este de tipo bibliográfica, por lo que la información de la presente investigación, se fundamenta a partir de archivos documentales, referencias, normativas legales, entre otros; y por su nivel, descriptiva y correlacional, la que nos permitió comparar las variables e interpretarlas. La normativa que amparaba el funcionamiento de las Zonas Francas en el Ecuador, era un gran modelo para el fomento del comercio exterior ecuatoriano, pero estas terminaron siendo un fracaso por el abuso y la mal utilización del régimen que tuvieron por parte de los administradores y operadores que se encontraban en ella, ahora con el nuevo formato, denominado ZEDE, se califica de gran iniciativa, de la que se espera que se cumpla con los propósitos para las que fueron creadas.</p>			
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: César García: 0999037326 Pierina Méndez: 0996504048	E-mail: cesareduga@outlook.com pierinamendez.95@gmail.com	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:	Nombre: Secretaría de la Facultad		
	Teléfono: (04) 2596830		
	E-mail: fca.infocomputo@ug.edu.ec		



Guayaquil, 12 de enero del 2018

Sr.
ING. RAFAEL APOLINARIO QUINTANA, MSC.
DIRECTOR
CARRERA INGENIERIA EN COMERCIO EXTERIOR
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL
Ciudad.-

De mis consideraciones:

Envío a Ud. el Informe correspondiente a la tutoría realizada al Trabajo de Titulación *Ingeniería en Comercio Exterior - Análisis comparativo de la legislación aduanera ecuatoriana entre las Zonas Francas y las ZEDE* de los estudiantes *García Avellán César Eduardo* y *Méndez Vulgarín Pierina Soraya*, indicando que han cumplido con todos los parámetros establecidos en la normativa vigente:

- El trabajo es el resultado de una investigación.
- El estudiante demuestra conocimiento profesional integral.
- El trabajo presenta una propuesta en el área de conocimiento.
- El nivel de argumentación es coherente con el campo de conocimiento.

Adicionalmente, se adjunta el certificado de porcentaje de similitud y la valoración del trabajo de titulación con la respectiva calificación.

Dando por concluida esta tutoría de trabajo de titulación, **CERTIFICO**, para los fines pertinentes, que los estudiantes están aptos para continuar con el proceso de revisión final.

Atentamente,

Lcdo. Wilson Rubén Molina Chagerbén, MSc.

C.I. 0912872496

Registro del Senescyt: 1006-15-86068998 / 1030-02-13620 / 1030-02-2878

Docente Tutor del Trabajo de Titulación

Certificado de Gramatólogo

Quien suscribe el presente certificado, se permite informar que después de haber leído y revisado gramaticalmente el contenido de la Tesis de Grado de: ***García Avellán César Eduardo*** con C.I. No. ***0951274950***; y, ***Méndez Vulgarín Pierina Soraya*** con C.I. No. ***0928636968***.

“Análisis comparativo de la legislación aduanera ecuatoriana entre las Zonas Francas y las ZEDE”.

Certifico que es un trabajo de acuerdo a las normas morfológicas, sintácticas y simétricas vigentes.

Atentamente,

Lcda. Bertha Marianita Balladares Silva

Gramatóloga

C.I. 0904273000

Registro del Senescyt: 1006-10-709057 / 1006-03-406935 / 1006-03-441572



Declaración de Autoría

Nosotros, *García Avellán César Eduardo* con C.I. No. *0951274950*; y, *Méndez Vulgarín Pierina Soraya* con C.I. No. *0928636968*; declaramos que el proyecto denominado “*Análisis comparativo de la legislación aduanera ecuatoriana entre las Zonas Francas y las ZEDE*”, se ha desarrollado de manera íntegra, respetando derechos intelectuales de las personas que han desarrollado conceptos mediante las citas en las cuales indican la autoría, y cuyos datos se detallan de manera más completa en la bibliografía.

En virtud de esta declaración, nos responsabilizamos del contenido, autenticidad y alcance del presente proyecto.

Autores,

César Eduardo García Avellán

C.I.: 0951274950

Pierina Soraya Méndez Vulgarín

C.I.: 0928636968



Renuncia de Derechos de Autor

Por medio de la presente certificamos que los contenidos desarrollados en este trabajo de titulación son de absoluta propiedad y responsabilidad de: *García Avellán César Eduardo* con C.I. No. *0951274950*; y, *Méndez Vulgarín Pierina Soraya* con C.I. No. *0928636968*.

Cuyo tema es: “*Análisis comparativo de la legislación aduanera ecuatoriana entre las Zonas Francas y las ZEDE*”.

Derechos que renunciamos a favor de la Universidad de Guayaquil, para que haga uso como a bien tenga.

Autores,

César Eduardo García Avellán

C.I.: 0951274950

Pierina Soraya Méndez Vulgarín

C.I.: 0928636968



Certificado Porcentaje de Similitud

Habiendo sido nombrado al **Lcdo. Wilson Rubén Molina Chagerbén, MSc.**, tutor del trabajo de titulación, certifico que el presente proyecto ha sido elaborado por: **García Avellán César Eduardo** con **C.I. No. 0951274950** y **Méndez Vulgarín Pierina Soraya** con **C.I. No. 0928636968** con mi respectiva supervisión como requerimiento parcial para la obtención del título de Ingeniería en Comercio Exterior. Se informa que el proyecto: **“Análisis comparativo de la legislación aduanera ecuatoriana entre las Zonas Francas y las ZEDE”** ha sido orientado durante todo el período de ejecución en el programa anti plagio **Urkund** quedando el **3%** de coincidencia.

The screenshot displays the Urkund interface. On the left, document details are shown: 'Documento: GARCIA AVELLAN Y MENDEZ VULGARIN.docx (D34595485)', 'Presentado: 2018-01-12 01:39 (-05:00)', 'Presentado por: pierinamendez.95@gmail.com', 'Recibido: julio.baquem.ug@analysis.orkund.com', and 'Mensaje: ANTIPLAGIO. Mostrar el mensaje completo'. A yellow bar indicates '3% de estas 33 páginas, se componen de texto presente en 6 fuentes.' On the right, a table lists sources:

Lista de fuentes	Bloques
Categoría	Enlace/nombre de archivo
	TESIS UASB-CON LAS CORRECCIONES AGOSTO 21.docx
	http://docplayer.es/52107300-Pontificia-universidad-catolica-del-ecuador-facultad-d...
	Trabajo de Titulacion sin bibliografia-Bianca Torres.doc
	Aguilar Katherine.Tesis ZEDE.docx
	TESIS-Samuel Gregory Rodriguez Arana.docx

Below the screenshot, a 'Resumen' section provides a detailed description of the comparative analysis of Ecuadorian customs legislation between Free Zones and Special Development Zones. It notes that the analysis was conducted using various bibliographic methods and that the project was supervised by the tutor. The document concludes with a 3% similarity rate across 33 pages, derived from 6 sources.

Lcdo. Wilson Rubén Molina Chagerbén, MSc.

C.I. 0912872496

Registro del Senescyt: 1006-15-86068998 / 1030-02-13620 / 1030-02-2878

Docente Tutor

Agradecimiento

Siempre agradecido con el Todopoderoso, por permitirme vivir día a día con todos los seres queridos que me rodean, tanto en mi vida personal, como laboral y académica.

Agradezco a mi familia, que siempre estuvo pendiente de mis estudios y mi vida personal, por apoyarme en todo lo que era necesario. Agradezco infinita e inmensamente a mis padres, en especial a mi pilar fundamental para seguir adelante, la mujer que me dio la vida y me da fuerzas para poder seguir adelante y sin mirar atrás, gracias a mi madre por toda la paciencia y ayuda durante todo mi período académico y profesional; no caben las palabras para poder expresar todo mi agradecimiento hacia ella. Asimismo, a la mujer más bella del mundo, mi abuelita, que me da la motivación más que necesaria para alcanzar mis objetivos, por el interés que siempre ha tenido y tendrá hacia mi bienestar y mis estudios. También agradezco a una maravillosa persona que desde mediados de mis estudios universitarios estuvo presente en mi vida, dándome ánimos para lograr lo que me había propuesto, mi novia. Una mujer tan valiosa y maravillosa, ya que, si no fuese por su apoyo e insistencia en que me esfuerce día a día, no hubiera logrado este hermoso sueño. Finalmente, me encuentro agradecido con Tecnoquímicas del Ecuador S.A., gracias a ellos por apoyarme al ciento por ciento en mis estudios, en especial al Econ. Raúl Rodríguez Mejía, quien permitió que mis estudios sean la prioridad; con la Universidad de Guayaquil por las cátedras dadas a través de todos sus docentes y a nuestro tutor, el Lcdo. Wilson Molina, que siempre estuvo presto para ayudarnos y guiarnos, en la elaboración del proyecto.

Gracias a cada uno de ellos por hacer esto posible.

César Eduardo García Avellán

Agradezco a Dios, siempre primero, por la vida, la salud y la familia que me regaló, por demostrarme que sus planes son perfectos y que, sin Él, no soy nada ni nadie en este mundo. Agradecer a mi motor principal, mis padres. Mi mamá por ser mi inspiración y mi fuerza, le agradezco por siempre haber confiado en mí y darme ánimos para seguir adelante. Mi padre, mi ejemplo de lucha y dedicación, especialmente por ser mi apoyo y consejero en los momentos y las decisiones más importantes de mi vida. A mi compañero de tesis, mi novio, por su amor, paciencia, esfuerzo y dedicación en este trabajo, definitivamente, no lo hubiera podido lograr sin él, gracias por caminar junto a mí y apoyarme en todo lo referente a mis estudios.

Quiero agradecer infinitamente a las personas que hicieron posible realizar este proyecto. A mi tutor académico, por su valioso tiempo, por habernos compartido sus conocimientos y experiencias en este reto. A la empresa, Comín Cía. Ltda. la cual me abrió sus puertas y a la que hoy en día le agradezco por haberme permitido desempeñar mis actividades académicas durante todos estos casi cinco años de estudios. A la Universidad de Guayaquil, que me permitió alcanzar esta meta que la veía tan lejana pero que hoy puedo decir enérgicamente, ¡LO LOGRÉ!

Pierina Soraya Méndez Vulgarín

Dedicatorias

Dedico este trabajo a mis padres y de manera muy especial a mi querida abuelita, todo mi esfuerzo y mis logros son hacia ella. Todo sacrificio, tiempo invertido y preparación se lo dedico a ellos, por tratar de ser los mejores en lo que son. ¡Esto es por y para ustedes!

César Eduardo García Avellán

Le dedico este trabajo de titulación a mi Dios, porque aún con mis fallas y errores, me bendice enormemente en mi vida, me regaló mi familia, salud y me da fuerza para todos los días continuar y dar lo mejor de mí en esta vida. También le dedico este trabajo, a mis padres, responsables de mis virtudes y valores que hoy en día han sido necesarios para convertirme en lo que soy.

Pierina Soraya Méndez Vulgarín

Resumen

Para el presente trabajo de titulación se ha realizado un análisis comparativo de la legislación aduanera ecuatoriana entre las figuras de Zonas Francas y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, en el cual se ha estudiado los factores más relevantes que forman parte de la estructura en ambas normativas; elementos tales como: antecedentes históricos, objetivos, tratamiento, beneficios, tipos y sanciones, son lo que nos ha permitido conocer los cambios suscitados en la reforma. Para llevar a cabo el análisis, se emplearon diferentes métodos y técnicas que ayudaron a recopilar la información trascendental, siendo este de tipo bibliográfica, por lo que la información de la presente investigación, se fundamenta a partir de archivos documentales, normativas legales, referencias, entre otros; y por su nivel, descriptiva y correlacional, la que nos permitió comparar las variables del problema e interpretarlas. La normativa que amparaba el funcionamiento de las Zonas Francas en el Ecuador, era un gran modelo para el fomento del comercio exterior ecuatoriano, pero estas terminaron siendo un fracaso por el abuso y la mal utilización del régimen que tuvieron por parte de los administradores y operadores que se encontraban en ella, ahora con el nuevo formato, denominado ZEDE, se califica de gran iniciativa, de la que se espera que se cumpla con los propósitos para las que fueron creadas.

Palabras claves: Zonas Francas, ZEDE, Legislación Aduanera, Normativa.

Abstract

For the present titling work, a comparative analysis of the customs legislation has been carried out between the figures of Free Trade Zones and the Special Zones of Economic Development, in which the most relevant factors that form part of the structure in both regulations have been studied; elements such as: background, objectives, treatment, benefits, types and sanctions, are what has allowed us to know the changes in the reform. To carry out the analysis, different methods and techniques were used that helped to collect the transcendental information, this being of a bibliographic type, so the information of the present investigation was based on documentary documents, legal regulations, references, among others; and by its level, descriptive and correlational, which allows us to compare the variables of the problem and interpret them. The regulations that protected the operation of the Free Zones in Ecuador were a great model for the promotion of Ecuadorian foreign trade, but these ended up being a failure due to the abuse and misuse of the regime by the authorities and operators that were found in it, now with the new format, called ZEDE, qualifies as a great initiative, waiting to be fulfilled with the purposes for created things.

Keywords: Free Zones, ZEDE, Customs Legislation, Regulations.

Índice de Contenido

Certificado de Gramatólogo.....	IV
Declaración de Autoría	V
Renuncia de Derechos de Autor	VI
Certificado Porcentaje de Similitud	VII
Agradecimiento.....	VIII
Dedicatorias	X
Resumen.....	XI
Abstract.....	XII
Introducción	1
Capítulo I: El Problema	3
1.1 Planteamiento del problema.....	3
1.2 Causas y Consecuencias del Problema	5
1.3 Formulación y Sistematización del Problema.....	5
1.3.1 Formulación del problema.....	5
1.3.2 Sistematización del problema.....	6
1.4 Objetivos de la Investigación	6
1.4.1 Objetivo general.	6
1.4.2 Objetivos específicos.....	6
1.5 Hipótesis General	7
1.6 Variables.....	7
1.6.1 Variable independiente.....	7
1.6.2 Variable dependiente.....	7
1.6.3 Operacionalización de las variables.....	7
1.7 Importancia y Justificación de la Investigación	9

1.7.1	Importancia de la investigación.....	9
1.7.2	Justificación de la investigación.....	10
1.8	Delimitación.....	12
Capítulo II: Marco Teórico o Referencial.....		13
2.1	Descripción de las Zonas Francas.....	14
2.1.1	Estructura administrativa de las Zonas Francas.....	19
2.1.2	Beneficios tributarios de las Zonas Francas.....	21
2.1.3	Tratamiento de las Zonas Francas en Ecuador.....	22
2.1.4	Tipos de Zonas Francas.....	24
2.1.5	Objetivos de las Zonas Francas.....	26
2.1.6	Sanciones de las Zonas Francas.....	27
2.1.7	Cambio del esquema a Zonas Especiales de Desarrollo Económico.....	27
2.2	Descripción de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico.....	28
2.2.1	Ubicación de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico.....	29
2.2.2	Tipos de Zonas Especiales de Desarrollo Económico.....	29
2.2.3	Control Aduanero de las ZEDE.....	30
2.2.4	Rectoría y Administración de las ZEDE.....	31
2.2.5	Operadores de las ZEDE.....	32
2.2.6	Tratamiento Aduanero y de Comercio Exterior.....	32
2.2.7	Infracciones y Sanciones de las ZEDE.....	33
2.2.8	Situación actual de las Zonas Francas y las ZEDE.....	34
2.3	Marco Conceptual.....	37
2.4	Marco Contextual.....	39
2.5	Marco Legal.....	42
Capítulo III: Análisis de Resultados.....		44

3.1 Metodología de Investigación	44
3.1.1 Diseño de la investigación.....	44
3.1.2 Tipo de investigación.....	44
3.1.3 Niveles de la investigación.....	45
3.1.4 Enfoque de la investigación.....	46
3.2 Técnicas e Instrumentos para la Recopilación de Datos	47
3.2.1 Entrevista.....	47
3.2.2 Análisis de resultados de las entrevistas.....	65
3.3 Análisis de las Variables	66
Capítulo IV: Diseño de una Guía Referencial comparativa de la Legislación Aduanera	
Ecuatoriana entre las Zonas Francas y las ZEDE	69
4.1 Propuesta y Validación.....	69
4.2 Objetivos	69
4.2.1 Objetivo general.....	69
4.2.2 Objetivos específicos.....	70
4.3 Justificación de la Propuesta	70
4.4 Contenido de la Guía Referencial Comparativa.....	70
4.4.1 Estructura administrativa de las zonas.....	70
4.4.2 Control interno y aduanero de las zonas.....	73
4.4.3 Tratamiento aduanero de las zonas.....	76
4.4.4 Objetivos de las zonas.....	78
4.4.5 Clases de zonas.....	80
4.4.6 Sanciones de las zonas.....	82
4.4.7 Aspectos y beneficios tributarios de las zonas.....	83
4.5 Cronograma.....	85

4.6 Costos de la Propuesta.....	85
Conclusiones	87
Recomendaciones	88
Bibliografía	89
Apéndices.....	91
Anexos	92

Índice de Tablas

Tabla 1: Causas y Consecuencias del problema	5
Tabla 2: Detalle de la Operacionalización de las Variables	8
Tabla 3: Listado de países que utilizan esquemas de Zonas Francas	16
Tabla 4: Detalle de Incentivos o Beneficios Tributarios	22
Tabla 5: Lista de Zonas Francas situadas en Ecuador	25
Tabla 6: Zonas Francas vigentes en el Ecuador	35
Tabla 7: Zonas Especiales de Desarrollo Económico en Ecuador #1	36
Tabla 8: Zonas Especiales de Desarrollo Económico en Ecuador #2.....	36
Tabla 9: Tipos de entrevistas	48
Tabla 10: Análisis de las variables.....	67
Tabla 11: Estructura Administrativa - Rectoría, administradores, usuarios y ubicación.....	72
Tabla 12: Control interno y aduanero de las zonas.....	75
Tabla 13: Tratamiento aduanero de las zonas.....	77
Tabla 14: Objetivos de las zonas	79
Tabla 15: Clases de zonas	81
Tabla 16: Sanciones de las zonas.....	83
Tabla 17: Aspectos y beneficios tributarios de las zonas	84
Tabla 18: Presupuesto para el diseño de la guía	85

Índice de Figuras

Figura 1: Presencia en países desarrollado y en vía de desarrollo.....	15
Figura 2: Cambios en la legislación.....	18
Figura 3: Esquema estructural del Consejo Nacional de Zonas Francas	20
Figura 4: Participación de las principales Zonas Francas	26
Figura 5: Diagrama de Gantt.....	86

Introducción

El Ecuador trajo un mecanismo utilizado por muchos países alrededor del mundo, conocido como Zonas Francas, Zonas Industriales o Zonas Económicas, sea cualquiera su denominación, estos esquemas están plasmados con una finalidad en común, el desarrollo de nuevos polos económicos que contribuyan al crecimiento de una nación. En nuestro país, esta herramienta de política económica y fiscal no se supo aprovechar, los beneficios que concedía el régimen, fueron mal utilizados, llevando a que la figura en general sea mal manejada.

Desde su creación, en el año 1991 dentro del período de Rodrigo Borja Cevallos, hasta el año 2010, estas no presentaron los resultados que se esperaba obtener en cuanto al desarrollo de las Zonas Francas en el país. Estas zonas fueron administradas por el Consejo Nacional de Zonas Francas, este Consejo se dedicaba a dictar las políticas, emitir decretos, analizar solicitudes, aprobar reglamentos, impulsar promociones, absolver consultas, aplicar sanciones y velar por el cumplimiento de todas las disposiciones de la Ley y de sus reglamentos; pero por la mala implementación de estas acciones fue que estas zonas llevaban a realizarse actividades prácticamente ilegales, debido a la importación y la distribución de mercancías a nivel nacional sin el pago de los tributos correspondientes.

Este y otros motivos fueron los que fundamentaron reformar la Ley y replantearla con un nuevo formato amparado en la normativa que rige el Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones. El cambio de esquema lleva consigo buscar el bienestar y el desarrollo que se desea obtener para el país, vinculado a los ideales del Buen Vivir, aplicando estrategias tales como transformar la matriz productiva, incentivar las exportaciones de bienes y servicios, y cada uno de los diferentes tipos de ZEDE que se presenten.

Estos cambios que se realizaron y todas sus características, serán presentados en el presente trabajo de investigación en los diferentes capítulos detallados. Los antecedentes que originaron la problemática, se dan a conocer en el primer capítulo, cuyos objetivos tanto generales como específicos de la presente investigación serán planteados de acuerdo a las necesidades del problema. Las variables también se identificarán como parte fundamental de este capítulo y su desglose se dará mediante la matriz de operacionalización.

El Marco Teórico o Referencial se detalla en el capítulo dos, mismo que relata enfoques teóricos y límites conceptuales alineados al tema de investigación. Dichas bases teóricas, buscan sustentar la problemática a través de conocimientos científicos y aportes académicos que contribuyen a darle soporte al trabajo de investigación. En este capítulo también se expresará los antecedentes históricos referidos al problema a través de un estudio de las normativas legales derogadas y vigentes, su origen, descripción, estructura, tratamiento y la evolución de la teoría que ha tenido la legislación aduanera ecuatoriana, ley de Zonas Francas y Zonas Especiales de Desarrollo Económico.

La metodología del presente trabajo de investigación se da a conocer en el tercer capítulo, donde se determinan las estrategias utilizadas para la elaboración del análisis que establece la problemática de nuestro tema de estudio, además, se da a conocer las técnicas e instrumentos utilizados convenientemente para la investigación. En este capítulo, también se validó si la hipótesis formulada es verdadera o nula según los resultados obtenidos. Las conclusiones y recomendaciones del presente trabajo de acuerdo con los resultados recogidos en el capítulo anterior, puntualizaremos nuestro aporte y de esa forma lograremos contribuir a la problemática de nuestra investigación.

Capítulo I: El Problema

1.1 Planteamiento del Problema

Las Zonas Francas llegaron al Ecuador con el objetivo fundamental de promover sectores de bajo desarrollo, levantar plazas de trabajo y estimular inversiones que generen crecimiento al país. Desde el año de su implementación hasta el 2010, las estadísticas sobre las Zonas Francas no fueron muy favorables, debido a que ellas efectuaron importaciones por unos mil millones y tan solo produjeron la décima parte de ese monto para las exportaciones en el país. Era notorio que los resultados arrojados durante dicho período no coincidían con la finalidad del régimen.

El mal manejo de esta herramienta implicó que la mayoría de usuarios distorsionaran los beneficios que el régimen amparaba, gozando de exoneración en impuestos y aranceles a mercaderías e insumos importados a través de la distribución contraproducente dentro del país. De esta forma llegaban a lucrarse en ciertas situaciones a beneficio propio, evadiendo contribuciones económicas al estado; adicionalmente la escasa participación en control que el gobierno mantenía hacia estos sectores, provocaba la falta de institucionalidad, considerándose como si se estuviera aplicando un principio de extraterritorialidad; ya que estos espacios se deslindaban a las políticas generales y normativa ecuatoriana, tratándose como si fueran paraísos fiscales, tanto los usuarios como los administradores de estas Zonas Francas se alejaban de lo permitido, realizando actividades prácticamente ilícitas.

Estas actividades primordialmente fueron motivo, para que el esquema sea cambiado después de haber transcurrido más de diecinueve años legislando de tal manera en las normas que regían. Para poder realizar las actividades que se necesitaban para el mejoramiento del país, refiriéndose a diferentes factores, como por ejemplo el incremento que se deseaba de las exportaciones con relación a las importaciones reflejadas en la Balanza Comercial.

Hoy en día, nuestro país enfocado en el desarrollo por la integración y estabilidad económica, y en su persecución por atraer la inversión extranjera, estableció mejorar una de las figuras más importantes para el cambio de la matriz productiva, llevando consigo la creación del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

La implementación de la nueva legislación aduanera ecuatoriana introdujo una nueva modalidad de destino aduanero, denominadas Zonas Especiales de Desarrollo Económico; esquema que se creó con el fin de ser usada como una herramienta de desarrollo económico, facilitación aduanera y promoción al comercio exterior ecuatoriano. Las ZEDE en la actualidad reemplazan el formato anterior conocido como Zonas Francas, cuyo enfoque ha sido el de crear un nuevo modelo que promueva la inversión de los empresarios en dichas zonas, que no sólo abarquen con el desarrollo comercial e industrial, sino que, también estimule la innovación tecnológica y logística.

Ante lo sucedido, es preciso que se levante información y que se analice de forma comparativa los cambios suscitados en la Ley Orgánica de Aduanas del Ecuador y Ley de Zonas Francas, debido a que en la actualidad no existe una guía referencial que aporte al conocimiento en cuanto a las modificaciones que hubieron y que a su vez presente los cambios planteados en beneficio para el desarrollo productivo local establecidos en el actual Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones del Ecuador con la creación de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico.

Es importante para la investigación de este proyecto, determinar las diferencias entre ambos esquemas mediante el diseño de una guía demostrativa identificando todos los aspectos que puedan ser comparados, tales como, beneficios, tratamientos, controles, el cambio de estructura y su nueva visión que mantiene en la legislación política aduanera ecuatoriana con la realidad al comercio exterior.

1.2 Causas y Consecuencias del Problema

Tabla 1:
Causas y Consecuencias del problema

Causas	Consecuencias
<ul style="list-style-type: none"> • Régimen de Zonas Francas descontextualizado de la armonización que existe en la producción, comercio e inversiones. • Existencia de una ley que requería cambios estructurales que vayan de acuerdo con la realidad nacional. • Ausencia de una guía referencial que establezca los cambios suscitados en la Legislación aduanera entre Zonas Francas y ZEDE. • Diferencias entre la legislación antigua y la actual en relación con las Zonas Francas y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico respectivamente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de la legislación aduanera en materia de Zonas Francas. • Implementación de cambios con la vigencia del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversión. • Falta de conocimiento por parte de estudiantes y profesionales inmersos en la aplicación de estos esquemas. • Inexistencia de un análisis comparativo de ambas legislaciones.

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

1.3 Formulación y Sistematización del Problema

1.3.1 Formulación del problema.

¿Se puede conocer las diferencias que existen entre la Ley de Zonas Francas y el Título IV del Libro III del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones en relación con las Zonas Especiales de Desarrollo Económico mediante el diseño de una guía referencial comparativa?

1.3.2 Sistematización del problema.

- ¿Existen causas que haya originado la reforma de la legislación aduanera en materia de Zonas Francas?
- ¿Qué cambios se han implementado a partir de la vigencia del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones con relación a la Zonas Francas?
- ¿Existe alguna guía comparativa referente a la legislación de las Zonas Francas y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico?

1.4 Objetivos de la Investigación

1.4.1 Objetivo general.

Analizar de forma comparativa la legislación aduanera ecuatoriana entre las Zonas Francas y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico mediante el diseño de una guía referencial.

1.4.2 Objetivos específicos.

- Determinar las causas que originaron reformar la legislación aduanera en materia de Zonas Francas.
- Establecer los cambios implementados a partir de la vigencia del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones con relación a las Zonas Francas y a las Zonas Especiales de Desarrollo Económico.
- Diseñar una guía referencial comparativa en relación con la legislación aduanera entre Zonas Francas y Zonas Especiales de Desarrollo Económico.

1.5 Hipótesis General

Si se analiza y diseña una guía referencial comparativa de la legislación aduanera ecuatoriana en relación con las Zonas Francas y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, entonces, se conocerá las diferencias establecidas ante la reforma de ambos esquemas.

1.6 Variables

1.6.1 Variable independiente.

- Análisis y diseño de una guía referencial comparativa.

1.6.2 Variable dependiente.

- Conocimiento de las diferencias entre Zonas Francas y ZEDE.

1.6.3 Operacionalización de las variables.

Para la realización de las variables a estudiarse en los futuros capítulos se lleva a cabo el formato de la *Operacionalización de las Variables*. Conceptualizándolo como “*un proceso lógico de desagregación de los elementos más abstractos, hasta llegar al nivel más concreto, los hechos producidos en la realidad y que presentan indicios del concepto, pero que podemos observar, recoger valorar, es decir, sus indicadores*” (Reguant Alvarez & Martínez-Olmo, 2014). En lo que presentará todas las posibles razones o motivos de los cuales se esté llevando a cabo el presente proyecto de investigación, reflejándolos en las teorías y referencias de diferentes autores. Analizando cada uno de los puntos para determinar las diferencias que existen entre estos esquemas.

Tabla 2:
Detalle de la Operacionalización de las Variables

Variables	Dimensión	Indicadores
<ul style="list-style-type: none"> Análisis y diseño de una guía referencial comparativa 		<ul style="list-style-type: none"> Estructura administrativa Beneficios tributarios Tratamiento aduanero Clases de zonas Objetivos de las zonas Sanciones de las zonas
	<ul style="list-style-type: none"> Objeto y constitución 	<ul style="list-style-type: none"> Ubicación Tipos de zonas Control aduanero Rectoría pública
<ul style="list-style-type: none"> Diferencias entre Zonas Francas y ZEDE 	<ul style="list-style-type: none"> Administradores y operadores 	<ul style="list-style-type: none"> Administradores y operadores Tratamiento aduanero
	<ul style="list-style-type: none"> Infracciones y sanciones 	<ul style="list-style-type: none"> Infracciones y sanciones

Análisis y diseño de una guía referencial comparativa = Variable independiente;
Diferencias entre Zonas Francas y ZEDE = Variable dependiente
 Elaboración: Autores del proyecto de investigación

Claro: El presente trabajo de investigación es claro, ya que a través del análisis comparativo lograremos identificar los cambios ocurridos en materia de Ley de Zonas Francas, actualmente denominado Zonas Especiales de Desarrollo Económico.

Concreto: El presente estudio es concreto, debido a que hoy en día se encuentra definido y vigente el COPCI dándole origen a las Zonas Especiales de Desarrollo Económico.

Factible: Esta investigación es de tipo documental, descriptiva y correlacional debido al análisis comparativo que se dan entre las variables determinadas en el problema.

Relevante: Es necesario conocer un análisis preciso, acerca de la reformada Ley de Zonas Francas para de esta manera conocer el impacto que ha sufrido el desarrollo del comercio exterior ecuatoriano.

Viable: Los datos que arrojará la presente investigación son de acceso público, por el cual estudiantes, profesionales y entes asociados al tema de la problemática, podrán tomar como guía este proyecto de estudio.

Actual: La presente investigación está basada en la determinación de los cambios o actualizaciones que se suscitaron ante la reforma de una legislación aduanera ecuatoriana en materia de las figuras denominadas como Zonas Francas y Zonas Especiales de Desarrollo Económico.

1.7 Importancia y Justificación de la Investigación

1.7.1 Importancia de la investigación.

La relevancia que presenta el proyecto de investigación dentro del análisis de las leyes y normativas que durante su vigencia intervinieron en el formato de las Zonas Francas, ayudará a lograr el propósito de determinar cuáles fueron las verdaderas causas que originaron reformar dicha legislación aduanera.

La investigación se desarrollará para dar a conocer si la propuesta que se estableció de reformar este marco legal, generó algún aporte significativo para el comercio exterior ecuatoriano, y si la estructura actual que se plantea cumple con los objetivos para lo cual se crearon dichas zonas. En la actualidad no existe una comparación de ambas legislaciones ni mucho menos un análisis oficial que arroje resultados ante la influencia de esta nueva normativa, motivo por el cual es necesario fundamentar la problemática de nuestro tema de investigación.

1.7.2 Justificación de la investigación.

En el presente proyecto de investigación, se analizará a través de un estudio comparativo las incidencias suscitadas en la derogada Ley Orgánica de Aduanas en materia de Zonas Francas y al esquema que hoy en día lo reemplaza, denominado Zonas Especiales de Desarrollo Económico, mencionadas en el Título IV del Libro III del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones. Este tipo de investigación pretende permitir a los estudiantes de comercio exterior y profesionales especializados en el campo aduanero, acoger esta guía como ayuda y de esta forma emprender conocimientos necesarios sobre el cambio en diversos factores dentro de estas figuras que han pertenecido de forma legal en las políticas ecuatorianas y entender si su influencia benefició al crecimiento del país, con esto también permitimos que los que participen en la lectura de este trabajo de investigación se sientan en libertad de generar sus propias conclusiones.

1.7.2.1 Justificación teórica

El presente estudio de investigación, se enfoca en aportar al conocimiento teórico existente a partir de un análisis comparativo acerca de la implementación de la vigente legislación aduanera en relación con las Zonas Especiales de Desarrollo y con respecto a la antigua Ley de Zonas Francas, cuyos resultados de la investigación brindarán una amplia visión para cuestionar el desempeño que se ha obtenido en la estrategia que estos formatos presentaron para el fomento hacia el comercio exterior ecuatoriano.

Es importante para nuestra investigación conocer los antecedentes, fundamentos históricos, cronología referente a los cambios de la legislación aduanera y hechos actuales en el Ecuador para la realización del análisis de todas las características que presentaron estos esquemas, como por ejemplo los beneficios tributarios, control y tratamiento aduanero, entre otros.

1.7.2.2 Justificación metodológica.

Para el desarrollo de la presente investigación, se implementará arduamente una búsqueda para la obtención de la información requerida, con el fin de extraer un análisis comparativo entre las Zonas Francas y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico. El proyecto de investigación es netamente documental y descriptivo por lo que las fuentes a utilizarse serán normas, libros, periódicos, enciclopedias, fichas, revistas, repositorios, diccionarios, material digital, entre otras.

Otra fuente por utilizarse será la entrevista, como lo menciona Carlos Sabino (1992), “*La entrevista, (...), es una forma específica de interacción social que tiene por objeto recolectar datos para una investigación*” (p.116). De esta manera reforzando las bases teóricas obtenidas, con la ayuda de profesionales capacitados en el ámbito, validando mediante sus conocimientos las interrogantes propuestas por parte de los investigadores o autores, y determinando las diferencias que estos formatos presentan.

1.7.2.3 Justificación práctica.

A pesar, de que no podemos intervenir en la normativa legal que rigen estos esquemas, en especial el de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico comprendido en el Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones, ni proponer cambios que regularicen dicha legislación, lograremos con nuestro presente trabajo de investigación arrojar resultados que contribuyan a las personas interesadas en el tema a comprender las diferencias que determinaron reformar la legislación aduanera mediante el diseño de una guía referencial comparativa, en relación a zonas francas actualmente denominado Zonas Especiales de Desarrollo Económico, de forma que se exprese a través de nuestras conclusiones si esta nueva modalidad que se creó le brinda al comercio exterior ecuatoriano un desarrollo significativo.

1.8 Delimitación

Como delimitación para el presente proyecto de investigación se encuentra lo siguiente:

- Año/Tiempo: 2018
- Campo: Investigación
- Espacio: Ecuador
- Área: Comercio exterior
- Tema: Análisis comparativo de la legislación aduanera ecuatoriana entre las Zonas Francas y Zonas Especiales de Desarrollo Económico
- Población: Usuarios de Zonas Especiales de Desarrollo Económico

Capítulo II: Marco Teórico o Referencial

De acuerdo a las teorías relacionadas con la problemática de nuestro tema de investigación, nos alineamos a la teoría de las ventajas comparativas o relativas, creada por David Ricardo (1792 – 1823), en el que argumenta que, “*es el pilar fundamental de la teoría clásica del comercio internacional (...), atribuye el valor de los bienes a la cantidad de trabajo que incorpora y considera que la productividad del trabajo difiere al utilizarse distintas técnicas de producción*” (Elementos de Comercio Exterior, 2004). En relación al análisis comparativo de la legislación aduanera ecuatoriana entre las Zonas Francas y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, nos deja saber que al aplicar estos esquemas pueden suscitarse el comercio de bienes o servicios entre países, debido al proceso que estos espacios nos permiten desarrollar a través del sector exportador.

Fundamentalmente, bajo la teoría por Adam Smith (1723 – 1790), siendo una de las principales teorías clásicas del comercio internacional, ampliando los espacios de los mercados, incrementando la posibilidad de generar más, favoreciendo la especialización y aumentando la productividad del trabajo. La teoría de las ventajas absolutas de Smith, señala que es más favorable adquirir una mercancía que un país extranjero ofrece más barata de lo que nos costaría a nosotros, es mejor adquirirla mediante esta vía que producirla. Este razonamiento se lo menciona también como principio de la ventaja absoluta, debido a que la especialización admite ventajas absolutas en la fabricación de ciertos productos y con ello, el poder exportarlos, o importar lo que otros países generan de manera ventajosa, siendo el beneficio en general. Adicional a esta teoría, se encuentra en contra a la práctica del proteccionismo comercial, ya que impide los incentivos de esta especialización, siendo esta la precedente del liberalismo comercial. Demostrando que el comercio entre países permite generar riquezas a cada uno, sacando provecho de un principio fundamental, el cual es el de la división del trabajo.

El presente capítulo comprende los elementos teóricos del siguiente proyecto de investigación; se tomarán en cuenta los sucesos históricos del tema para de tal manera obtener un mayor conocimiento y entendimiento del mismo, al igual que ciertas normativas legales y conceptos relacionados a la problemática del tema. En este apartado se constituyen también las teorías y bases metodológicas que permitan asentar de manera científica las fases de la investigación para el “Análisis comparativo de la legislación aduanera ecuatoriana entre las Zonas Francas y ZEDE”.

A continuación, se expondrá los siguientes enfoques teóricos, los cuales consideramos que brinda al proyecto de investigación soportes académicos e investigativos para entender el tema que se ha planteado.

2.1 Descripción de las Zonas Francas

Las Zonas Francas, conocidas también a nivel mundial como Zonas de Procesamiento de Exportación, han gozado de permanencia desde hace muchos años en naciones industrializadas e inclusive han estado presentes en países en vías de desarrollo. Su esquema ha sido tomado para formar parte de un régimen que contribuya al crecimiento económico y social de un país mediante el apoyo al sector exportador, la competencia por atraer inversiones, y la promoción de zonas o áreas deprimidas que a su vez genere plazas de trabajo. La OIT¹ las ha definido como “*zonas industriales dotadas de incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros, en las que los materiales de importación se someten a un cierto grado de proceso industrial antes de ser de nuevo exportados*” (2007).

La presencia de estas Zonas Franca se ha incrementado de forma notoria a nivel mundial influyendo positivamente a la contribución social-económica en cada estado donde permanecen.

¹ Organización Internacional del Trabajo

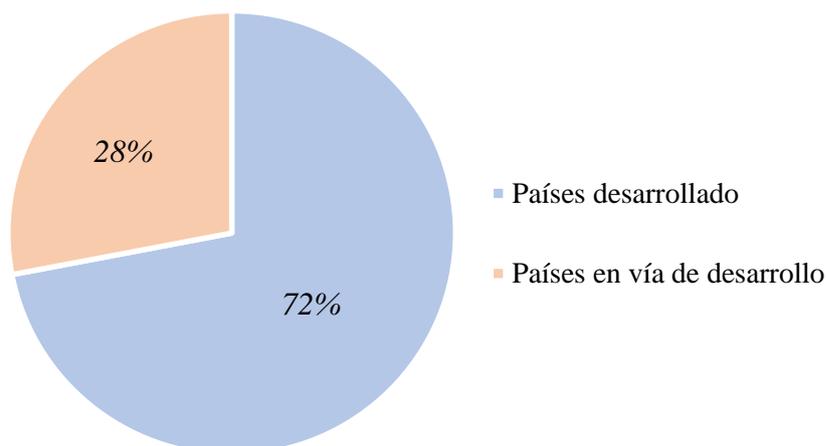


Figura 1: *Presencia en países desarrollado y en vía de desarrollo*

Fuente: Aduana News

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

Alrededor del mundo existen más de 3.000 Zonas Francas; mismas que han sido un instrumento manejado por gobiernos y autoridades competentes que logren enfocar el compromiso por el cual se crean estas herramientas facilitadoras al comercio productivo y cuyas ventajas se le otorgan justamente para brindar beneficios de diferentes índoles, algunos de ellos, y los más destacados son la eliminación de impuestos y tributos, factores que repercuten al costo del bien importado, así como también simplificar los procesos operativos que conllevan el tratamiento del régimen de Zonas Francas. En términos legales, podríamos decir que las políticas y normativas que cada país diseñe para su propia aplicación en cuanto al régimen pueden llegar a ser diferentes, ya que cada nación se acopla a sus realidades e intereses, pero la uniformidad en objetivos y principios que tiene una Zona Franca es aquella que se ha establecido desde su comienzo. Concordando con los criterios del World Bank donde:

A pesar de la continua proliferación de zonas del mundo, el historial de éxito es variable. Existe un número de zonas que funcionan como catalizador en los procesos de crecimiento económico y de ajustes. Esto ocurrió particularmente con las economías de los tigres asiáticos al este de Asia durante la década de 1980 (2012).

Consiguiendo un ejemplo vital, Asia. Siendo este uno de los continentes con mayor potencial en lo adquisitivo o económico, y conteniendo cuatro naciones (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán) las cuales se consideraron como una nueva generación de países industrializados, en los que mantuvieron un increíble aumento en la tasa de crecimiento durante décadas atrás. Detallando de manera más precisa de los países en los que se implementaron este formato siendo un éxito o un fracaso según sea el caso, en la tabla pronta presentada.

Tabla 3:
Listado de países que utilizan esquemas de Zonas Francas

Listado de países que utilizan esquemas de Zonas Francas			
Alemania	Croacia	Irán	Nigeria
Andorra	Dinamarca	Irlanda	Pakistán
Angola	EE.UU.	Isla del Hombre	Panamá
Argentina	Ecuador	Israel	Polonia
Austria	Egipto	Italia	Portugal
Bahrein	El Salvador	Japón	Reino Unido
Bangladesh	Emiratos Árabes Unidos	Kazajistán	República
Bermudas	España	Letonia	Dominicana
Biolorrusia	Filipinas	Líbano	Rumania
Brasil	Finlandia	Liberia	Rusia
Chile	Francia	Lituania	Singapur
China	Georgia	Malasia	Suecia
Colombia	Grecia	Malta	Suiza
Congo	Guatemala	Marruecos	Taiwán
Corea del Norte	Honduras	Mauritania	Turquía
Corea del Sur	India	Myanmar	Ucrania
Costa Rica	Indonesia	Nicaragua	Uruguay
			Venezuela

Fuente: Free Zones Worldwide

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

Si bien es cierto, la presencia de Zonas Francas se ha incrementado de forma considerable, tomando en cuenta que esta iniciativa surgió cuando el comercio era practicado desde la época colonial en donde ciudades que necesitaban de esta actividad establecieron ciertas rutas como estratégicas para el libre comercio y poder generar beneficios para el comprador como para el vendedor.

En la actualidad, países industrializados han acogido esta modalidad como incentivo al comercio internacional y han convertido esta dinámica en programas que sirvan de alternativa factible y viable para las empresas que estén dispuestas en invertir y adaptarse a esta estrategia de comercio internacional.

...las Zonas Francas nacieron como regímenes de excepción que permitían una apertura parcial y limitada a la par de otras políticas comerciales restrictivas de alcance nacional. No obstante, a modo de generalización, las Zonas Francas y estos regímenes cobran una importancia particular cuando los países iniciaron la ejecución de estrategias de desarrollo económico basadas en la promoción de exportaciones en abandono de políticas de sustitución de importaciones (Granados, 2003).

Es importante reconocer que a nivel global cada país tiene su propio marco legal para llevar a cabo esta modalidad de Zonas Francas, su aplicación depende mucho del control que los Gobiernos mantengan hacia estas y desde los beneficios que se les otorgue para el logro de los objetivos planteados persiguiendo siempre la contribución sostenible al desarrollo productivo local.

Ecuador no fue la excepción, el Gobierno nacional trajo consigo esta dinámica bajo un formato legal que establecía concordancia con la finalidad del régimen y la realidad del país. La primera ley de Zonas Francas entró en vigor en el año de 1991, posterior a dicho año fue reformada y modificada constantemente hasta obtener su codificación en el año 2005 con fines de mejora en búsqueda de adaptarse a los compromisos relacionados.

Para entender estos cambios importantes en la legislación aduanera ecuatoriana en materia de Zonas Francas, se considerará el siguiente gráfico:

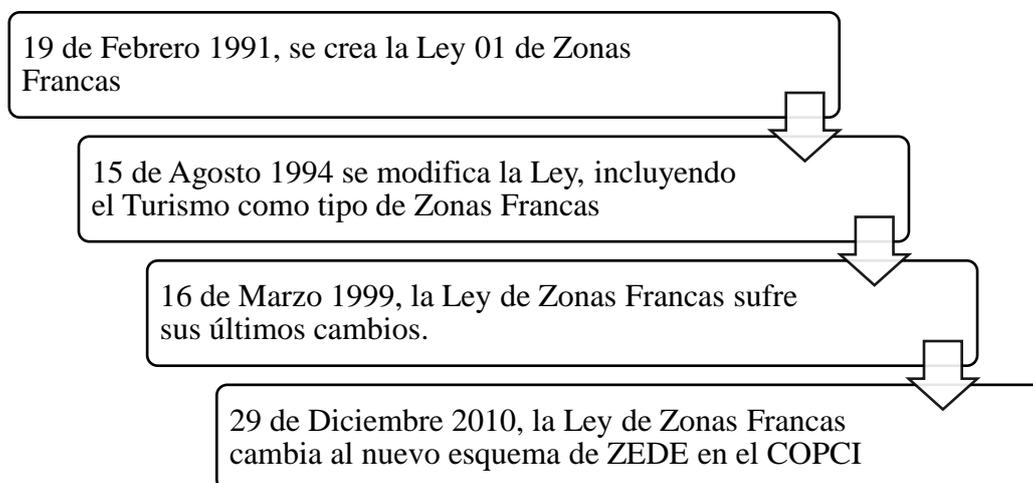


Figura 2: *Cambios en la legislación*

Fuente: Las Zonas Francas y de Desarrollo: Herramientas de Política Económica y Fiscal

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

Durante su vigencia, dentro del formato de Zonas Francas, se consideraron ciertas áreas geográficas de bajo crecimiento social y económico que de acuerdo a sus características de entorno se procedió a darle apertura al desarrollo empresarial con el fin de atraer inversión y generar plazas de trabajo. La idea de ceder espacios a empresas que mediante autorización y bajo el amparo de una ley, se dediquen a la producción y comercialización de bienes, con exenciones en el pago de ciertos impuestos fiscales y tributarios, permitía que esta dinámica tuviera relevancia en los sectores económicos productivos e inversionistas. En el Ecuador, según el artículo 2 de la Ley 01 de Zonas Francas, define la Zona Franca como:

...el área del territorio nacional delimitada y autorizada por el Presidente de la República, mediante decreto ejecutivo, sujeta a los regímenes de carácter especial determinados en esta Ley, en materias de comercio exterior, aduanera, tributaria, cambiaria, financiera, de tratamiento de capitales y laboral, en la que los usuarios debidamente autorizados se dedican a la producción y comercialización de bienes para la exportación o reexportación, así como la prestación de servicios vinculados con el comercio internacional o a la prestación de servicios turísticos, educativos y hospitalarios (1991).

Para una definición más precisa de Zona Franca, se define como un espacio o área delimitada dentro del territorio nacional manejada con un tratamiento especial a partir del cumplimiento de una normativa aduanera.

El concepto de Zonas Francas, es utilizado para diversas modalidades económicas desde transferencias internacionales de carga en zonas portuarias, hasta el procesamiento industrial para la exportación. También para referirse a un conjunto de incentivos económicos que se dan en zonas restringidas o una región entera. Estos incentivos son, por ejemplo, exención de aranceles a la importación, en los tributos a la inversión, al empleo, a la exportación, al valor agregado, al incremento de tecnología, etc. (Muñoz, 2007, p. 18).

En este espacio se permite la presencia de empresas que se encuentren en la facultad de adquirir insumos y mercancías extranjeras sin el pago de tributos. Una vez que estas importaciones entren al país ya sea con la finalidad de ser producidas o comercializadas, estas pueden pasar a ser exportadas o reexportadas. De este modo, se impulsa la oferta exportable, la salida de divisas, el uso de mano de obra ecuatoriana y se impulsa al desarrollo de regiones vulnerable en el país.

2.1.1 Estructura administrativa de las Zonas Francas.

En sus inicios, las Zonas Francas en el Ecuador funcionaban bajo la supervisión del Consejo nacional de Zonas Francas, entidad que se creó como organismo del Gobierno nacional. Dicho ente tenía a su cargo vigilar y controlar mediante decretos ejecutivos el funcionamiento que se les otorgaban a las Zonas Francas en el país. Adicional, formaban parte del Consejo, miembros y profesionales especializados en la labor y que a su vez apoyaban a la creación y modificación de dichas normativas. Las atribuciones del Consejo Nacional de Zonas Francas, correspondían netamente en dictar las normativas de manera general, para su ejecución y control en el tratamiento de Zonas Francas. En su gestión correspondía reformar o suspender las normas que no competían con la finalidad del régimen.

El Consejo Nacional de Zonas Francas, también tenía como deber resolver dudas o consultas que se originaban al aplicar el régimen por las empresas administradoras y a su vez los usuarios. A continuación, un gráfico donde se detalla la estructura original de quienes conformaban el Consejo Nacional de Zonas Francas:



Figura 3: Esquema estructural del Consejo Nacional de Zonas Francas

Fuente: Codificación de la Ley de Zonas Francas

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

En aquel período, la estructura del Consejo Nacional de Zonas Francas la lideraba el Presidente de la República del Ecuador, en ese entonces cuando se creó la primera ley de Zonas Francas, la persona que estaba a su mando era el ex-presidente Rodrigo Borja, quién podía delegar a un tercero para su reemplazo o representación. Las funciones que el Director ejecutivo delegaba le daban vida al funcionamiento de Zonas Francas. Por otra parte, dentro de las Zonas Francas están quienes la administraban; las concesiones para ejecutar esta dinámica en el Ecuador se otorgaban a personas jurídicas, públicas o privadas.

A través de solicitudes que cumplan con todos los requisitos estipulados, mientras que las empresas administradoras desempeñaban el papel de manejar la operatividad de las zonas que se encontraban en el país, mediante normativa legal vigente. Los usuarios o empresas que se establecían en estas zonas debían pasar información de manera determinada los números o valores de importaciones o exportaciones que se realizaban en estos sectores.

El establecimiento y funcionamiento de la Zona Franca y de su empresa administradora era autorizado mediante un Decreto Ejecutivo, emitido por el Presidente de la República; el mismo que delimitaba el área de funcionamiento de la Zona Franca y otorgaba a la empresa administradora la concesión para operar bajo el sistema de Zonas Francas, previo dictamen del Consejo Nacional de Zonas Francas (Tasiguano, 2011).

Si bien es cierto bajo el formato de Zonas Francas, en la teoría existía una normativa legal orientada a través del manejo y control, por organismos y miembros encargados, es preciso indicar que la normativa siempre fue clara y con propósitos que coincidían con el mejoramiento de la industria nacional que todo país espera, tales como incentivos, facilidades en procesos aduaneros, plazos atractivos en cuestión a tributos fiscales, y otras oportunidades que gozaban los usuarios al aplicar el régimen pero en la práctica no se cumplió en su totalidad con la finalidad de este mecanismo. Las ventajas concedidas no se aprovecharon como se esperaba para el beneficio del país, el resultado de esto claramente se reflejaba en una balanza comercial pobre en lo que respecta al sector de exportaciones.

Los usuarios también formaban parte de este escenario, de acuerdo a la codificación de la Ley de Zonas Francas, *“se denomina usuarios de las Zonas Francas a las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras, que se instalen en las ZF para realizar las actividades debidamente autorizadas”* (2005).

2.1.2 Beneficios tributarios de las Zonas Francas.

Cuando las Zonas Francas se establecieron en el país, el Gobierno Nacional decidió implementar dentro de sus normativas incentivos significativos que generen un mayor valor al desarrollo del comercio ecuatoriano. Estos beneficios eran usados para atraer los diferentes tipos de valores al comercio, como la inversión extranjera o el aumento de la productividad laboral, fomentando así el desarrollo de estos esquemas y mejorando la economía del país a través del desarrollo del comercio exterior ecuatoriano.

Los beneficios tributarios que se otorgaban al aplicar el esquema de Zonas Francas eran:

Tabla 4:
Detalle de Incentivos o Beneficios Tributarios

Dentro de Zonas Francas	Fuera de Zonas Francas
<ul style="list-style-type: none"> • 0% Impuesto a la Renta • 0% pago de aranceles • 0% pago del IVA • 0% pago del ISD 	<ul style="list-style-type: none"> • 22% Impuesto a la Renta • 5% al 45% de acuerdo a su clasificación • 12% pago del IVA • 5% pago del ISD

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

Estos beneficios podían ser de tipo tributario o fiscales, e inclusive se dio ventaja a los procesos que formaban parte del tratamiento aduanero con el fin de hacer atractiva dicha herramienta, puesto que de esta forma los inversionistas eran más capaces de participar en tal régimen. Exonerando al cien por ciento la mayor parte de los impuestos fiscales o aduaneros para la importación y exportación de los bienes o servicios que se comercializaban dentro de estos espacios.

2.1.3 Tratamiento de las Zonas Francas en Ecuador.

Durante los 19 años que estuvo vigente el esquema de Zonas Francas, la forma en que estas se manejaban estaba comprendida bajo un tratamiento especial ajena a las leyes aduaneras y normativas nacionales.

Considerando más aún que al régimen se le aplicaba dicho principio de *extraterritorialidad*. Sin embargo, las ZF mantenían su propio reglamento donde se sustentaba los procesos operativos a seguir, muchas veces manipulado por las mismas empresas administradoras y usuarios, lo que provocaban que todos los beneficios que el régimen incorporaba se distorsionen.

Uno de los procesos que permitía las ZF, era el ingreso y la salida de mercancías manejado por los usuarios autorizados. Aunque la tramitología de la misma era reducida, la normativa exigía un control interno de todos estos insumos o bienes que ingresaban al país, el control que se pedía a los usuarios era a través de informes en donde se debía detallar si los bienes eran ingresados para la comercialización, transformación, producción o para el consumo nacional. Dentro del informe debía constar el uso que se le daba a la mano de obra y el flujo de la salida de divisas. Así mismo, el control se mantenía para las empresas administradoras, siendo así que estas debían anualmente enviar un informe al ente que estaba bajo el control y la supervisión, como lo era el Consejo Nacional de Zonas Francas.

De acuerdo a los comentarios por Myrian Tasiguano, (2011) señala que, *“a pesar de todas estas disposiciones legales, en la práctica, la información no llegaba a las instituciones con la debida periodicidad, en tanto la ley no contemplaba sanciones para las empresas que dejaban de proporcionar la información requerida”*. Además, dichos informes debían llegar al Banco Central del Ecuador y detallar sobre la mercancía que ingresaba y salía del país, la procedencia de la misma, cantidad y para el caso de los bienes que se reexportaban, se debía informar el destino del mismo.

El Consejo Nacional de Zonas Francas, como entidad reguladora, tenía bajo su poder aplicar sanciones cuando el caso lo ameritaba. Las sanciones administrativas de acuerdo a la Codificación de la Ley de Zonas Francas:

- Amonestación y multa hasta por un valor equivalente a doce veces el precio del arrendamiento mensual;
- Suspensión de la autorización para operar, por un término de hasta tres meses; y,
- Cancelación definitiva de la autorización para operar, dentro de la respectiva zona franca, previo trámite sumario ante el CONAZOFRA (2005).

2.1.4 Tipos de Zonas Francas.

Las Zonas Francas tienen diversas funcionalidades, de las cuales se clasifican según el servicio que estas proporcionen. Estas zonas no obedecen un único lineamiento, para que sean identificadas de diferentes maneras o tipos en las que puedan ser manejadas, por lo que se necesitará ampliar este tema mediante conceptos de cada uno de los tipos que las Zonas Francas manejan. En Ecuador, hasta el año 2010, existieron cuatro clases de zonas para las empresas que se instalen en estos espacios.

Los primeros tipos de Zonas Francas, son las comerciales. Este tipo de zona, “*se destinarán a la comercialización internacional de bienes para la importación, exportación o reexportación*” (1997). Al igual que las otras zonas, es un área que se considera fuera del territorio aduanero nacional, por lo general se encuentran cerca de los puertos o aeropuertos, asimismo pueden estar ubicados en puntos del exterior de la ciudad, en donde los productos ingresan con exoneración de impuestos a la importación y estos pueden perdurar sin un tiempo establecido.

Los productos que sean ingresados a estas zonas y que tenga como destino el extranjero, pueden ser beneficiados con incentivos para el proceso de la exportación y con la devolución de impuestos que hayan sido cargados. Las Zonas Francas Industriales, las cuales en el Art. 4 de la Codificación de la Ley de Zonas Francas, indica que “*se destinarán al procesamiento de bienes para la exportación o reexportación*” (2005). Este tipo de zona es un instrumento de promoción para la exportación y tienen como objetivos principales: brindar ingresos de divisas al país promoviendo las exportaciones de los productos no tradicionales; generar ingresos y empleos; y atraer la inversión extranjera. Al igual que la comercial, tiene beneficios en los cuales sobresale la exoneración de impuestos o tributos arancelarios, para todos los productos e insumos que se importen y que sean aplicados para su perfeccionamiento.

Existen dos tipos adicionales de Zonas Francas, las de Servicios y de Servicios Turísticos. Las de Servicios, se “*destinarán a la prestación de servicios internacionales*” (2005), y de “*proveer los requisitos necesarios para el funcionamiento de las zonas francas*” (1997). Estas zonas también permiten a diferentes empresas ubicarse en un ambiente apto para los negocios y con la infraestructura adecuada para poder llevar a cabo sus operaciones, las empresas que se instalen en estas zonas se encuentran orientadas a diferentes procesos administrativos de manejo de información y toma de decisiones.

Mientras que las de Servicios Turísticos, son las zonas que se encargan de fomentar y generar la prestación de los servicios en la actividad del turismo. Desarrollando actividades económicas para la industria turística, relacionadas a prestar servicios que cumplan con crecimiento, recreación y afines, que requiera el turismo en sí y el nacional.

En el Ecuador alrededor de 22 Zonas Francas estuvieron activas durante la vigencia de la ley que las amparaba, a pesar de que estos espacios fueron creados para promover el desarrollo económico y social del país, no optaron por acoger la finalidad del régimen.

Algunas de las Zonas Francas en el Ecuador:

Tabla 5:
Lista de Zonas Francas situadas en Ecuador

Zonas Francas en el Ecuador			
• Zofragua	• Metrozona	• Polifranca	• Zoframa
• Tecocel	• Hospifuturo	• Tagsa	• Zonamanta
• Hospimillennium	• Corpaq-Tababela	• Turisfranca	• Ecuazofra
• Zofree	• Corpaq-Mariscal	• Zofraport	• Hosclipa
• Ecoterm	Sucre		

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

Siendo los que tuvieron mayor participación de inversión dentro del territorio:

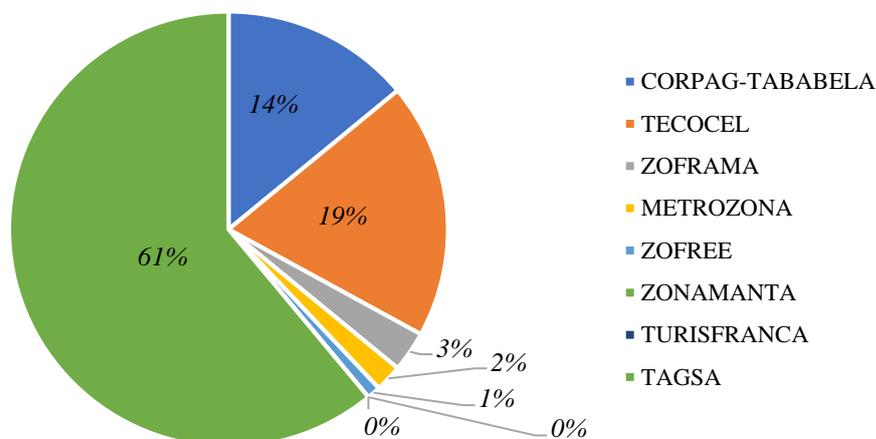


Figura 4: *Participación de las principales Zonas Francas*
Elaboración: Autores del proyecto de investigación

2.1.5 Objetivos de las Zonas Francas.

Permitiendo dejar en claro el resto de objetivos, los cuales según Mauricio Vizúete Muñoz (2007) son: (a) Generación de fuentes de trabajo; (b) incremento de la productividad laboral; creación de divisas; (c) atracción de inversión extranjera; (d) implementación de tecnologías; (e) vinculación entre empresas dentro de la zona con el resto de la economía nacional; (f) desarrollo de zonas deprimidas; (g) reciclaje de infraestructura obsoleta; (h) aumento del valor agregado a la mercancía exportada; (i) desarrollo de capacidades exportadoras orientadas a la economía global; (j) desarrollar proyectos pilotos de desregulación y simplificación del comercio exterior; (k) disminución el costo de vida de poblados remoto; y (l) la generación de polos de desarrollo. Dentro de los objetivos que los gobiernos buscan a través del establecimiento de las Zonas Francas, *“se encuentra la promoción y diversificación de las exportaciones, la adquisición de divisas, la atracción de inversión extranjera, la generación de empleo y el desarrollo económico de regiones apartadas o de menor desarrollo relativo”* (Jiménez & Podestá, 2009, p. 19).

Las Zonas Francas autorizadas y delimitadas en el territorio nacional ecuatoriano llevaban consigo objetivos que estimulaban el crecimiento comercial y actividades de servicios e industriales, mismas que funcionaban a través de políticas sostenibles en materia legal y aduanera diseñadas para crear dentro de estos espacios una economía más liberal, aumentando la eficiencia y disminuyendo los diferentes costos tributarios y fiscales que incurren en el proceso de *desaduanización*.

2.1.6 Sanciones de las Zonas Francas.

Según el Art. 23 del Capítulo IX que se encuentra dentro de la Codificación de la Ley de Zonas Francas (2005), señala que las sanciones serán aplicadas por parte del Consejo Nacional de Zonas Francas, las cuales según su gravedad son: (a) Amonestación y multa por un valor igual a doce veces del arriendo mensual del operador; (b) Suspensión de la autorización otorgada para las operaciones por tres meses; y (c) Suspensión definitiva de la autorización para las operaciones dentro de la zona. Por las diferentes violaciones a las disposiciones legales que tengan incidencias de carácter aduanero, tributario y cambiario, se aplicarán las debidas sanciones que la Ley establezca.

2.1.7 Cambio del esquema a Zonas Especiales de Desarrollo Económico.

Debido a las controversias hacia la poca participación del esquema conocido como Zonas Francas para promover el comercio exterior en el país, por la ausencia del Estado hacia estas, y por la baja generación de inversión y empleo, entre otros factores que suscitaron en la planificación para el cambio de este régimen, se vieron para que una reforma dentro de este campo sea gestionada en Ecuador, determinando como alternativa el establecimiento de una mejorada normativa en la actual legislación. Las normativas que regían a las Zonas Francas eran muy frágiles, asimismo el gobierno tuvo falencias en las administraciones de estas zonas, siendo muy permisibles en las otorgaciones de las concesiones.

Por contrario en el nuevo formato que rige en el Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, existe un mejor control hacia estas Zonas Especiales de Desarrollo Económico; un otorgamiento adecuado para la administración de estas, permitiendo, que para que esta zona se lleve a cabo deben existir las suficientes empresas que deseen invertir y conocer el por qué y cuánto invertirán.

2.2 Descripción de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico

El interés por contribuir al desarrollo del país y fomentar la facilitación al comercio exterior, originó reformar la legislación aduanera y que, dentro de esta se ejecuten los verdaderos cambios que aporten promoción al comercio exterior ecuatoriano. Herramientas como el régimen de Zonas Francas, sufrieron un giro en cuestión de normativa y a la vez su tratamiento operativo, dándole origen al nuevo esquema denominado ZEDE. Esta nueva dinámica se apertura con la vigencia del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones.

...El Gobierno nacional podrá autorizar el establecimiento de Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE), como un destino aduanero, en espacios delimitados del territorio nacional, para que se asienten nuevas inversiones, con los incentivos que se detallan en la presente normativa; los que estarán condicionados al cumplimiento de los objetivos específicos establecidos en el Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones (Cevallos, 2014).

Las Zonas Especiales de Desarrollo Económico al igual que el antiguo esquema de Zonas Francas, se distinguen por gozar de un tratamiento especial y diferente en cuanto a su operatividad dentro de los procesos aduaneros en el Ecuador. Bajo una normativa ecuatoriana, se concentran por impulsar el desarrollo tecnológico, logístico e industrial a sectores vulnerables dentro del país y que por sus características singulares son delimitados por el Gobierno Nacional.

2.2.1 Ubicación de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico.

Actualmente los espacios de ZEDE se encuentran ubicados dentro del país en áreas determinadas por el Gobierno Nacional. Factores determinantes como el bajo desarrollo económico o escasa productividad comercial. Hace que estos espacios pasen a permanecer bajo un tratamiento especial en materia tributaria, aduanera, financiera y cambiaria. El objetivo de ubicar una zona de desarrollo en dichos espacios marginales, es que estos se conviertan en nuevos polos de desarrollo para el país.

2.2.2 Tipos de Zonas Especiales de Desarrollo Económico.

Las ZEDE fueron creadas con el fin de aportar desarrollo al país en sectores estratégicos que apoye a la economía nacional. Con el fin de ser una herramienta en los diversos sectores creados, la nueva normativa trae consigo diferentes tipos de ZEDE que sirvan de apoyo a las diferentes actividades relevantes en el país. Por lo tanto, existen tres tipos de ZEDE que comparten el mismo objetivo, fomentar la innovación tecnológica, atraer la inversión extranjera, impulsar el sector exportable y con ello levantar la oferta de trabajo en el país. Los usuarios de las ZEDE podrán ubicarse según estos tipos de actividades:

Tecnológico: Este tipo de zonas permite ejecutar operaciones de transferencia y desagregación tecnológica. En el cual se podrán realizar diversos tipos de proyectos y de emprendimiento para el desarrollo e innovación tecnológico, mediante el pensamiento en la biodiversidad, asimismo con el mejoramiento ambiental tanto sustentable como energético.

Industrial: Consisten en la ejecución de la diversificación industrial, que llevan a enfocarse en emprendimientos industriales, que a su vez sean innovadores. Estos serán proyectados a la exportación de bienes, en los que incluyen todo tipo de actividades relacionadas al perfeccionamiento activo, como la transformación, elaboración y reparación de toda clase de mercancías a exportarse.

Logístico: Se efectúan diversos servicios logísticos, como el almacenamiento de mercancías relacionadas a la consolidación y desconsolidación, clasificación de mercancías, empaque, entre otras actividades como la reparación de naves, aeronaves y vehículos terrestres. Estos tipos de zonas de preferencia se ubicarán dentro o al lado de los puertos o aeropuertos, potencializando estas instalaciones.

Para llevar a cabo el proceso dentro de o como una Zona Especial de Desarrollo Económico, se debe identificar la tipología o modalidad a implementarse, o diversificar las actividades según las antes mencionadas. Al permitir que la dinámica de ZEDE se diversifique en el campo tecnológico, industrial y logístico contribuye aún más al desarrollo del Plan del Buen Vivir enfocándose en el cambio de la matriz productiva, transformando el modelo común hacia uno que no solo incentive la producción, sino que agregue valor al producto a través del talento humano especializado y fomente las exportaciones de un producto completo que compita en los mercados internacionales y no solo exportar materia prima. De esta forma se incorpora todos los recursos y actores productivos que el Ecuador posee.

2.2.3 Control Aduanero de las ZEDE.

Toda persona, bien y medio de transporte que se introduzca en las áreas determinadas como Zonas Especiales de Desarrollo Económico, estarán bajo la supervisión de la administración aduanera. Este control aduanero que se realice constará dentro de los procedimientos necesarios para todo tipo de ingreso y salida en estos espacios. La finalidad de establecer un control durante la permanencia de estos bienes dentro del país busca cumplir que las actividades se desarrollen de acuerdo a la normativa que ampara el funcionamiento de las ZEDE. Dentro de este aspecto el control está alineado a una simplificación de procesos en lo que respecta todas las actividades que se realicen dentro de las Zonas de Desarrollo.

2.2.4 Rectoría y Administración de las ZEDE.

El Ente encargado de autorizar y calificar la concesión de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico está conformado por el Consejo Sectorial de la Producción, organismo que considera características específicas para el otorgamiento del establecimiento, entre ellas, la conservación del medio ambiente, el espacio determinado, la fuerza comercial del sector, la infraestructura de las vías o el acceso para llegar hacia dichos espacios, servicios básicos que posee el área y la forma en la que esta se conecta con otras áreas estratégicas del país son factores esenciales que permiten la constitución de una ZEDE.

El Consejo Sectorial de la Producción, tendrá como objetivo velar por la normativa que ampare el funcionamiento de una Zona Especial de Desarrollo Económico y que, a su vez, la misma se cumpla por los administradores y operadores autorizados. Es atribución del Consejo, establecer dentro de la normativa, requisitos tanto generales como específicos a un producto que requiera ser nacionalizados y que esta sufra alguna transformación, elaboración o implique perfeccionamiento, la recaudación total o parcial de aranceles o su exención.

Para calificar como empresa administradora, estas deberán cumplir con requisitos afines a promover la actividad productiva en el sector industrial, logístico y tecnológico. Según el Art. 41 del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones (2014), *“las personas jurídicas privadas, públicas o de economía mixta, nacionales o extranjeras, que lo soliciten, podrán constituirse en administradores de Zonas Especiales de Desarrollo Económico”*. Para el caso de que los administradores u operadores presenten dudas ante la aplicación de dicho mecanismo, el Consejo Sectorial de la Producción tendrá la obligación de absolver las consultas con el fin de despejar y aclarar todo tipo de duda. Las empresas que tengan a su cargo el control y desarrollo de una ZEDE, podrán ser sancionadas por el Consejo Sectorial de la Producción, siempre y cuando estas incumplan en la normativa estipulada en el Código de la Producción, Comercio e Inversiones.

El período que se le otorga para el funcionamiento de una ZEDE bajo la gestión de una empresa administradora será de veinte años, sujetos a prórroga. El Consejo Sectorial de la Producción tendrá el derecho de reevaluar dicha administración de acuerdo a lo que indica el reglamento, en caso de que se cometa alguna infracción, este podrá levantar la autorización antes de que se venciera el plazo.

2.2.5 Operadores de las ZEDE.

Se denominan operadores de una ZEDE, personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, de economía mixta ya sea nacional o extranjera que, bajo el cumplimiento de requisitos estipulados en la normativa, serán calificados y aprobados por el Consejo Sectorial de la Producción, cabe recalcar que son las empresas administradoras quienes asignan a dichos operadores, mismos que deberán cumplir a cabalidad para la actividad que soliciten.

2.2.6 Tratamiento Aduanero y de Comercio Exterior.

Por referirse a un sistema legal de excepción, las ZEDE gozan de tratamiento como destino aduanero según el régimen legal aduanero, en el cual implica la exoneración del pago de los aranceles a las mercancías procedentes del exterior, siendo beneficiados tanto a los operadores como a los administradores de estas zonas. Las mercancías que ingresen o salgan de estas zonas serán sometidas a control aduanero, así como el uso de los desperdicios, para su posible destrucción como también para su nacionalización o reexportación. En la operatividad, se consideran a las mercancías que ingresen a estas zonas como una exportación, mientras que las mercancías que son precedentes de estas zonas e ingresan al territorio aduanero se consideran como una importación. Las mercancías que sean importados por medio de un régimen aduanero de suspensión o liberación del pago de los tributos, podrán culminar su régimen a través de la reexportación hacia una ZEDE, de acuerdo a la previa autorización del operador para realizar las actividades autorizadas.

2.2.7 Infracciones y Sanciones de las ZEDE.

Para las infracciones por incumplimiento en materia de ZEDE se las clasificarán en infracciones leves e infracciones graves, las cuales serán sancionadas por el Consejo Sectorial de la Producción o por la Unidad Técnica Operativa de control de estas zonas, a su vez considerando la gravedad de estas y las consecuencias del hecho u omisión realizada. Según el Art. 50 del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones, se determina para las infracciones leves sancionar con amonestación por incumplimiento de obligaciones del administrador que no constituyan infracciones graves; al no informar a la empresa administradora por parte del operador sobre la entrada, uso y salida de los bienes e insumos que se elaboran, transforman, procesan, comercializan o consumen; por no presentar en los plazos establecidos en los reglamentos internos; por no llevar mediante sistemas informáticos organizados y ser comunicados a las entidades públicas respectivas; no observación de los procedimientos para el ingreso y salida de bienes en las zonas; por incumplimiento de los cronogramas de los avances de obras, equipamiento y de inversión, que se deberán cumplir en las fechas estipuladas; e incumplimiento a cualquier otra infracción no grave.

Las infracciones graves constituyen aquellas que hacen figurarse de una manera inexcusable la falta de diligencia y cuidado, asimismo como las que hubiesen reincidido a las infracciones leves. Se sancionan con suspensión, anulación de calificación del operador o la revocatoria la autorización de estas zonas por el incumplimiento de los objetivos planteados a estas zonas dentro del COPCI; por el incumplimiento a la prohibición de no vínculo previsto para los administradores y los operadores; por la ausencia por parte de la empresa administradora en el control y verificación de actividades por parte de sus operadores; por negación a realizarse inspecciones, verificaciones o auditorías dentro de estas zonas; por ingreso de mercancías peligrosas o prohibidas; por actividades que produzcan defecto al ambiente por parte de los operadores.

Por estas contravenciones, se sancionará con multas económicas o suspensiones de los administradores u operadores por un tiempo establecido.

Las sanciones se entienden por multas en valores por de un mínimo de diez a un máximo de cien salarios básicos unificados y amonestaciones por escritos para infracciones leves, estas serán adoptadas por la unidad competente para el control de estas zonas. Para las infracciones graves se establece un valor por de un mínimo de cincuenta a un máximo de doscientos salarios básico unificados; así como la suspensión de la autorización otorgada para realizar las actividades; cancelación de manera definitiva la calificación de operador dentro de estas zonas; y la revocatoria de la autorización de esta zona especial, estas sanciones serán adoptadas por el Consejo Sectorial de la producción. Por daño al medio ambiente, estarán obligados a remediar de acuerdo al proceso de conformidad a la normativa ambiental vigente.

2.2.8 Situación actual de las Zonas Francas y las ZEDE.

Hoy en día, es conocedor que el régimen de las Zonas Franca fracasó en su funcionamiento dentro del territorio ecuatoriano, más de cien Zonas Francas fueron creadas en el país durante la vigencia de esta normativa, mismas que con el pasar del tiempo y de acuerdo a que ninguna generó las expectativas esperadas, exceptuando la Zona Franca ubicada en Posorja (ZOFRAPORT) que fue la que más se ajustó a los objetivos que perseguía la Ley. Por iniciativa propia, en el año 2009, el Consejo Nacional de Zonas Francas bajo el poder de un nuevo director comenzó con un acendramiento, las visitas hacia estos espacios se hicieron llegar, comprobando si efectivamente estas zonas delimitadas cumplían con las actividades para las cuales se las había autorizado. Fue entonces, que el Gobierno Nacional de la Revolución Ciudadana, en el período de Rafael Correa, planteó reformar urgentemente la estructura legal junto con el Consejo Nacional de Zonas Francas para lo cual, este último ente presentó un Plan de Reforma junto con la colaboración de Organismos.

Tales como Ministerios, la Corporación Aduanera Ecuatoriana, entidad como el Servicio de Rentas Internas, Banco Central, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, de esta forma fue naciendo un plan aprobado por el Presidente; plan de mejora en la normativa reflejado en la nueva figura llamada Zonas Especiales de Desarrollo Económico. En el año 2010, oficialmente se deroga la Ley Orgánica de Adunas y con ella la Ley de Zonas Francas y se expide el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), y con él se apertura el nuevo esquema de Zonas Especiales de Desarrollo Económico, un mecanismo que no deja seguir los mismos objetivos que mantenían las Zonas Francas pero en cuestión a una mejora, se adhiere a un Plan Nacional de Desarrollo y a la nueva visión que el Gobierno durante ese período impulsó sobre la economía del país, el cambio de la matriz productiva. Cabe mencionar que, para el cambio de modalidad, es decir de Zonas Francas a ZEDE, se abrió la alternativa de migrar hasta que finalicen sus concesiones autorizadas, recordemos que el período que se otorgaba para su funcionamiento era de hasta veinte años. Siendo así, que actualmente, son tres Zonas Francas acogidas a la concesión bajo el amparo de la antigua Ley de Zonas Francas, a continuación, un detalle de las mismas:

Tabla 6:
Zonas Francas vigentes en el Ecuador

Nombre	Tipo	Ubicación	Longitud
• ZOFRAPORT	• Industrial, comercial y de servicios	• Vía Posorja-Guayaquil (Guayas)	• 38 hectáreas
• METROZONA	• Industrial, comercial y de servicios	• Yaruquí, Quito (Pichincha)	• 24 hectáreas
• ZONA MANTA	• Industrial, comercial y de servicios	• Vía San Juan (Manabí)	• 53 hectáreas

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

En relación a las ZEDE, son tres las que hoy en día se encuentran activas, desarrollando actividades de conocimientos tecnológicos e investigativo, industriales y logístico, de las que se espera desempeñar actividades que generen el desarrollo de nuevos polos económicos en el país. A continuación, un cuadro informativo de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico que se encuentran en funcionamiento:

Tabla 7:
Zonas Especiales de Desarrollo Económico en Ecuador #1

Nombre	Característica	Tipo	Ubicación
• Eloy Alfaro	• Complejo petroquímico	• Industrial y logística	• Manta, Manabí
• PIADY	• Complejo industrial y de acopio	• Industrial y logística	• Yaguachi, Guayas
• YACHAY	• Ciudad del Conocimiento. Universidad de investigación de tecnología experimental	• Industrial, logística y tecnológica	• Urcuquí, Imbabura

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

Tabla 8:
Zonas Especiales de Desarrollo Económico en Ecuador #2

Nombre	Administrador	Operador	Impacto
• Eloy Alfaro	• EP Eloy Alfaro (Empresa pública)	• Refinería del Pacífico	• Generará 26000 empleos en la etapa de construcción y 4720 en la de operación
• PIADY	• Pendiente (Empresa privada)	• Pendiente	• Polo logístico para el país
• YACHAY	• Yachay (Empresa pública)	• Pendiente	• Desarrollo de la investigación en el Ecuador

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

2.3 Marco Conceptual

Legislación aduanera:

Según lo indicado por Pedro Coll Tor, la legislación aduanera “*es la intervención en el control de las operaciones de importación y exportación, tanto en la aplicación de la recaudación fiscal en frontera como del obligado cumplimiento de las normas afectas al tráfico internacional*” (2012). Legislación aduanera, es la normativa que ampara los procesos operativos en materia de aduana para su operación, control, tratamiento, sanción o demás factores que influyan en la dinámica del comercio exterior.

Régimen Aduanero:

Una serie de normativas fiscales sobre las operaciones de transformación de mercancía. (Regímenes Aduaneros Económicos y Procesos Logísticos en el Comercio Internacional, 2012). Régimen aduanero se define como el tratamiento específico que se le da a una mercancía según lo que el consignatario del bien haya determinado.

Régimen de Zona Franca:

Se refiere a las áreas territoriales exentas fiscalmente de aranceles o de cualquier otra restricción a la importación, en las que se pueden ubicar empresas para someter las mercancías allí introducidas a procesos industriales de ensamblado, confección manipulación o transformación en otras mercancías, ultimando el régimen con la exportación del producto obtenido (2012). Zonas Francas son áreas delimitadas por Gobiernos Nacionales, que, de acuerdo a la vigencia de una normativa legal, cumplen con un tratamiento diferente al resto de operaciones en materia aduanera.

El tratamiento que se le da a dicha mercancía fomenta la atracción de inversores, contribuyendo al crecimiento y desarrollo del país.

Son espacios delimitados y estratégicos dentro del territorio nacional, que gozan de una gran variedad de beneficios para la importación o exportación de bienes o servicios que esta brinda según sea su tipo; los cuales son: comerciales, industriales, de servicios y servicios turísticos. Los incentivos que estos espacios brindas a los usuarios que se encuentren en estas zonas van desde exoneración de la totalidad de los impuestos que conlleven a formar la empresa hasta los tributos a cancelar para el proceso de comercialización al importar, exportar o reexportar.

Extraterritorialidad:

De acuerdo a la Real Academia Española, el término *extraterritorialidad* se define como privilegio jurídico en el que considera a estos espacios como si estuviesen fuera del territorio nacional, sometiéndose a distintas normativas en comparación al país en donde se encuentran ubicadas geográficamente.

Matriz Productiva:

Según la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, es “*el conjunto de interacciones entre los distintos actores sociales que utilizan los recursos que tienen a su disposición para llevar adelante las actividades productivas. (...), que incluye los productos, los procesos productivos y las relaciones sociales resultantes de esos procesos*” (2012). La matriz productiva es considerada como un factor primordial para el impulso de la economía de un país; formada por un conjunto de individuos que desarrollan el potencial de una cadena productiva, permite enlazar las diferentes áreas que un país dispone y necesita explotarlo.

Este término donde interviene diferentes procesos de una actividad productiva, tales como: materia prima, uso de la mano de obra, aplicación de conocimientos especializados e inclusive la cadena logística exportable implica como resultado llevar a cabo la explotación de todos los recursos tanto naturales como técnicos hasta lograr un producto final.

2.4 Marco Contextual

El presente trabajo de investigación, se realiza en la Zona 8 que corresponde a la ciudad de Guayaquil provincia del Guayas, debido a que la mayor parte de Zonas Francas activas y que generaron mayor impacto se concentraban en esta provincia, además que constituye como sede para abordar el tema de entrevistas hacia profesionales que hayan estado inmersos en las Zonas Francas y con ella la reforma de normativa que se suscitó. Cabe recalcar que el presente análisis contempla diversos ámbitos tales como políticos–legales, sociales y económicos.

En relación al ámbito político, este trabajo de investigación se sustenta a partir de leyes y normativas vigentes e inclusive las que en su momento fueron derogadas debido a la reforma que se estableció como necesidad ante la problemática pero que sin duda alguna ambas legislaciones nos permiten encontrar las diferencias que hubieron dentro del marco legal que constituía el funcionamiento de las Zonas Francas, denominado como Zonas Especiales de Desarrollo Económico, hoy en día enmarcado al objetivo de cumplir a cabalidad con la finalidad del destino aduanero, en busca de atracción de inversiones, fomento a las exportaciones, promover el comercio exterior ecuatoriano, entre otras.

Con respecto al contexto económico, la investigación arrojará resultados que podrían comprobar la realidad que conllevó a modificar la Ley de Zonas Francas. Entre los puntos que se analiza en la presente investigación podremos encontrar la afectación reflejada en la balanza comercial, puesto que, según estadísticas, dentro del período en que el régimen franco funcionaba, las exportaciones tuvieron una caída abismal en relación a las importaciones, retrasando al país en su desarrollo productivo local. Entre los puntos que se refiere al contexto económico también se estudiará los beneficios e incentivos que el régimen otorgaba y si estos se mantienen hoy en día, de esta forma se podrá analizar si la contribución económica que el régimen aportó durante su vigencia fue significativa para el país.

El contexto social dentro de la presente investigación, se enfoca en la participación que ocuparon las personas beneficiadas por el régimen de Zonas Francas y en el que actualmente se encuentran inmersos en este nuevo esquema conocido como Zonas Especiales de Desarrollo Económico. El nivel de empleo que han generado estas herramientas involucra el conocer el impacto que ha tenido en la sociedad ecuatoriana.

Es importante mencionar que el presente proyecto de investigación se sustenta a partir de bases teóricas y exposiciones o análisis de diversas investigaciones elaboradas por autores tanto de la Universidad de Guayaquil como de otras universidades que comparten relación con nuestra problemática. Dentro de las investigaciones referente a nuestro tema se encuentra una realizada por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil, en donde presenta *Las Zonas Francas en el Ecuador Como Instrumento de Generación de Empleo e Incremento de las Exportaciones, Periodo 1998–2009*, para poder determinar y analizar los diferentes conceptos presentados, así como también las distintas Zonas Francas ubicadas dentro del Ecuador.

En el repositorio de la Universidad Andina Simón Bolívar, exploramos el trabajo titulado como *Las Zonas Francas y las Zonas de Desarrollo (ZEDE), Herramientas de Política Económica y Fiscal*, cuyo enfoque se determinaba a partir de un estudio amplio del proceso para calificar como empresa administradora y usuario de la Zona Franca, así como también, la investigación arroja información correspondiente al funcionamiento, beneficios e incentivos que acogía este régimen y demás factores inmersos al tema. Así como también, analiza la rentabilidad y el riesgo que ofrece el sistema de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico dentro del ámbito del comercio exterior ecuatoriano y su fomento. Otro proyecto de investigación, almacenado en el repositorio de la Universidad Internacional SEK, titulado como *Análisis Estratégico de las ZEDE, y su Incidencia en el Comercio Internacional del Ecuador Período 2008–2012*.

Estas investigaciones nos brindan la información necesaria y relevante para nuestra problemática, debido a que estos proyectos investigativos contienen los diferentes estudios de los antecedentes históricos, con todos los puntos y factores que correspondientes a las Zonas Francas y debido a las incidencias presentadas, se analizan las causas que conllevaron a la reforma y presentación del nuevo esquema en el Ecuador, las Zonas Especiales de Desarrollo Económico.

Conforme a la Universidad de Guayaquil, el contenido de la presente investigación, responde a las líneas de Desarrollo Local y Emprendimiento Socio-Económico, Sostenible y Sustentable, debido a que el análisis de los esquemas de Zonas Francas y Zonas Especiales de Desarrollo Económico se relacionan directamente con la evaluación del impacto que estas figuras han ocasionado en el país y de qué forma los cambios que se implementaron en la nueva normativa comparte cierta relación con la legislación que anteriormente se acogía, particularidad que la Universidad sostiene a nivel científico e investigativo. La interpretación de las variables detalladas en la problemática de la presente investigación expone sub-líneas que acoge la Facultad de Ciencias Administrativas, en los estudios prospectivos para la transformación de la matriz productiva, así como también, al emprendimiento e innovación, producción, competitividad y desarrollo empresarial. En materia de Comercio Exterior, la investigación, evalúa los impactos del comercio, desde las perspectivas, políticas, económicas, social, tecnológica y ambiental.

En efecto, el presente análisis, busca estudiar comparativamente la legislación aduanera ecuatoriana entre las figuras de Zonas Francas y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, con la finalidad de obtener resultados que permitan retroalimentar el conocimiento teórico-práctico, en beneficios a los profesionales, estudiantes o entidades implicadas en la aplicación de dichos esquemas.

2.5 Marco Legal

Ley 01 de Zonas Francas en el Ecuador

El Decreto Ley 01 de Zonas Francas, publicado el 19 de febrero de 1991 en el Registro Oficial del Ecuador, estableció la primera normativa legal que le dio soporte al funcionamiento, tratamiento y operatividad de las Zonas Francas en el Ecuador. La ley tuvo por objetivo regular e incentivar el desarrollo de las Zonas Francas en el país que promuevan el incremento de las exportaciones, crecimiento y atracción de la inversión extranjera y promoción de las regiones deprimidas en el Ecuador.

Reglamento a la Ley de Zonas Francas y sus Reformas

El Reglamento a la Ley de Zonas Francas publicado el 23 de julio del 2002, según Registro Oficial 624, fue una de las reformas que hubo en relación a la Ley 01 de Zonas Francas a efectos de acoplarlo con la necesidad y la realidad que tenía el país.

Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI)

Dentro del Título IV del Libro III del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones, nace el nuevo esquema denominado Zonas Especiales de Desarrollo Económico, el apartado está conformado por III capítulos donde se detalla el objeto y constitución, administradores y operadores y las infracciones y sanciones que otorgan las ZEDE.

Codificación de la Ley de Zonas Francas

La Codificación de la Ley de Zonas Francas fue publicada el 11 de abril del 2005 por el Registro Oficial, esta es la recopilación de decretos, normativas, derechos, leyes y demás fuentes en relación a la Ley de Zonas Francas, expedida desde el año de 1991 en adelante, de forma cronológica y de acuerdo a las reformas que surgieron a partir de esta Codificación presentada.

Esta reúne todo cambio que se haya implementado a partir desde su creación y define el objetivo de Zonas Francas para su entendimiento y comprensión a los usuarios acogedores al régimen, así como también la codificación comprende los siguientes capítulos detallados de la siguiente manera: Capítulo I consta la finalidad del Régimen de forma clara y comprensiva para su uso y funcionamiento. El capítulo II señala los objetivos generales que establece las Zonas Francas para su desarrollo en el país. El Capítulo III comprende la definición de Zona Franca y empresa administradora para su entendimiento y comprensión, además este capítulo expresa las clases, que de acuerdo a la actividad que la empresa desarrolle podrá acoplarse a una de ellas.

El capítulo IV acontece sobre las funciones del Consejo Nacional de Zonas Francas, ente regulador encargado de controlar y ejercer la normativa del régimen, en este apartado también consta de las funciones del director ejecutivo del CONAZOFRA. El capítulo V, está determinado por el establecimiento de las Zonas Francas, Capítulo VI, empresas administradoras, capítulo VII, la instalación y las actividades de los usuarios al operar en el Régimen Franco, capítulo VIII, del control interno. El capítulo IX, dicta las sanciones e infracciones. Capítulo X, de los servicios complementarios y de apoyo. Desde el Capítulo XI hasta el XV, se establece respectivamente el régimen aduanero, tributario, cambiario y financiero, tratamiento de capitales y régimen laboral. Finalmente, en el capítulo XVI, manifiesta las disposiciones legales comprendidas en las Zonas Francas.

Capítulo III: Análisis de Resultados

3.1 Metodología de Investigación

3.1.1 Diseño de la investigación.

Según los autores Santa Paella y Feliberto Martins (2012), *“El diseño de la investigación se refiere a la estrategia que adopta el investigador para responder el problema, dificultad o inconveniente planteado en el estudio”* (p. 86). La presente investigación desarrolla un análisis comparativo en relación a la Ley de Zonas Francas antigua frente al nuevo formato denominado Zonas Especiales de Desarrollo Económico con el fin de comprobar la certeza de la hipótesis formulada. A priori, fue necesario para nuestra investigación llevar a cabo el diseño bibliográfico ya que la información detallada en el marco teórico se fundamenta a partir de materiales documentales, referencias, recopilación de fuentes, entre otros, que permite seguir un proceso de recolección, selección y análisis del contenido para concluir con la presentación de resultados razonables.

3.1.2 Tipo de investigación.

3.1.2.1 Investigación documental.

La investigación documental, *“se concreta exclusivamente en la recopilación de información en diversas fuentes. Indaga sobre un tema en documentos, escritos u orales; uno de los ejemplos más típicos de este tipo de investigación son las obras de historia”* (Paella Stracuzzi & Martins Pestana, 2012). En la presente investigación, la información se empleó en base a diversas fuentes recopiladas de materiales documentales tales como libros, artículos, informes estadísticos correspondientes a las Zonas Francas de América Latina y el Caribe, herramientas de búsqueda académica como Google Escolar, y más. Como revistas, artículos, folletos, gráficos enfocados en temas de comercio exterior, específicamente para el desarrollo de las Zonas Francas o el de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico.

Así como también se empleó el estudio de las normativas que han sido derogadas y las que hoy en día se mantienen vigentes, con el fin de poder analizar comparativamente los cambios suscitados en relación a las Zonas Francas y el esquema de Zonas Especiales de Desarrollo Económico.

3.1.2.2 Investigación de campo.

La investigación de campo, “*se realiza en el lugar geográfico donde se producen los hechos, o campo de los hechos, como un jardín, la escuela, el hogar, (...). Los instrumentos que se utilizan son preferentemente, la encuesta, la entrevista y la observación*” (Garcés Paz, 2000). Para el desarrollo de este trabajo de investigación fue necesario conocer el campo en el cual se suscitaba los hechos relacionados al tema planteado, por lo que se optó comprobar estos sucesos a través de entrevistas realizadas a profesionales del tema en relación.

3.1.3 Niveles de la investigación.

3.1.3.1 Descriptiva.

La investigación descriptiva, narra, describe o explica minuciosamente lo que está sucediendo en un momento dado y lo interpreta. Para poder realizar esta investigación, es necesario un conocimiento amplio y profundo del tema de investigación (Garcés Paz, 2000).

3.1.3.2 Correlacional.

Este nivel permite medir el grado de relación entre dos o más conceptos o variables. Su propósito principal es determinar el comportamiento de una variable conociendo el comportamiento de otra. Esta correlación puede ser negativa o positiva (Palella Stracuzzi & Martins Pestana, 2012). El análisis comparativo de la legislación aduanera ecuatoriana en relación a Zonas Francas y Zonas Especiales de Desarrollo Económico se realizó bajo el nivel de investigación descriptiva y correlacional.

Descriptiva, debido a que los datos e información que se ha recogido parten de un estudio de antecedentes históricos, causas que generaron la problemática, consecuencias de las mismas, sucesos que aconteció una reforma de la legislación aduanera ecuatoriana, entre otros. Lo que conlleva a dar la pauta para permitirnos analizar de forma comparativa ambas normativas e interpretándolas de modo que podamos concluir de forma coherente. La investigación descriptiva de nuestro presente trabajo se enfoca en presentar conclusiones sobre como la legislación aduanera en materia de Zonas Especiales de Desarrollo Económico está funcionando en el presente y que tanto se modificó de acuerdo a las necesidades que presenta el país. Correlacional, ya que el análisis se efectúa a través del estudio de las variables presentadas en la investigación; las cuales son las Zonas Francas y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, permitiéndonos determinar las diferencias que existen entre las dos.

3.1.4 Enfoque de la investigación.

3.1.4.1 Enfoque cualitativo.

Puede definirse como un “*conjunto de prácticas interpretativas que hacen al mundo, visible, lo transforman y convierten en una serie de representaciones en forma de observaciones, anotaciones, grabaciones y documentos. Utiliza la recolección de datos sin medición numérica*” (Hernández, Fernández, & Baptista, 2006). De acuerdo a lo definido en el párrafo anterior, el presente trabajo de investigación está desarrollado bajo un enfoque cualitativo, ya que se optó por utilizar diversas fuentes, una de ellas, la entrevista.

La cual fue empleada dentro de este trabajo como técnica para analizar diferentes opiniones de profesionales inmersos en materia aduanera con relación a Zonas Francas y Zonas Especiales de Desarrollo Económico e interpretarlas de tal punto que podamos emitir nuestras propias conclusiones y recomendaciones.

3.2 Técnicas e Instrumentos para la Recopilación de Datos

El desarrollo de este trabajo de investigación, requiere no solo incorporar teoría relacionada con la problemática, se necesita ir mucho más que aquello, se necesita probar si la hipótesis formulada es verificada o refutada, para ello es importante reunir una recopilación de datos e información que acojan el contenido que le dan sentido al marco teórico, a través de técnicas tales como encuestas o entrevistas, que a su vez requiere del uso de instrumentos como lo son los cuestionarios, la observación, los tests, inventarios, entre otros.

Para el presente análisis comparativo de la legislación aduanera en materia de Zonas Francas y Zonas Especiales de Desarrollo Económico, se empleó la técnica de la entrevista, puesto que al ser un tema que se encuentra establecido a través de un marco legal, como investigadores requeríamos la opinión de profesionales especializados en el campo aduanero y que estuvieron o están inmersos en el conocimiento, la práctica y aplicación de las Zonas Francas y ZEDE en el Ecuador.

3.2.1 Entrevista.

Para el perfecto entendimiento del tema, se aplicará la técnica de entrevista, en donde recopilaremos la información necesaria a través de los conocimientos de los expertos dentro del campo. La entrevista, *“se utiliza para recoger la información que pueden proporcionar las personas investigadas, cuyas respuestas serán luego tabuladas, analizadas estadísticamente y luego interpretadas de la misma manera que las encuestas”* (Garcés Paz, 2000). Con esta técnica, buscamos fundamentar la investigación a través de una interacción social basada en hechos, experiencias, opiniones que los participantes en este caso los entrevistadores, le brindan al proyecto un gran aporte en cuestión a conocimientos teóricos y prácticos.

Existen dos tipos de entrevistas en una investigación, las cuales son: Entrevista estructura y entrevista no estructurada. Y son detalladas en el siguiente cuadro comparativo:

Tabla 9:
Tipos de entrevistas

Entrevista Estructurada	Entrevista No Estructurada
<ul style="list-style-type: none"> • Planificada 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexible
<ul style="list-style-type: none"> • Preguntas elaboradas con anticipación (Tipo guión) 	<ul style="list-style-type: none"> • Preguntas elaboradas con tendencia a ser modificadas en el momento de la entrevista.
<ul style="list-style-type: none"> • Fácil de comparar y evaluar 	<ul style="list-style-type: none"> • Se deberá concretar las respuestas obtenidas de acuerdo a la pregunta planteada.
<ul style="list-style-type: none"> • En ocasiones este tipo de entrevista suele ser más reducida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debido a la libertad de este tipo de entrevista, el tiempo es impredecible ya que el entrevistado puede explorar temas que surjan en el momento.

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

El presente trabajo de investigación, emplea la técnica de la entrevista estructurada, puesto que se ha elaborado cuidadosamente un cuestionario predeterminado con un número de preguntas limitadas, dándole al profesional especializado su espacio para contestar dichas interrogantes de forma clara y objetiva (Ver Apéndice “A”). Se realizaron 3 entrevistas a profesionales especializados en el campo aduanero, entre ellos tenemos a un ex-Director Ejecutivo del CONAZOFRA, un docente y Abogado especializado en materia aduanera, un docente de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil con experiencia en términos aduaneros y una Abogada laborando en asesoría aduanera.

- **Entrevista al Dr. Xavier Drouet Cedeño:**

Ex-Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Zonas Francas, posee un Post-grado en Seguridad y Desarrollo en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y en Negociaciones Comerciales Andinas en la Comunidad Andina de Naciones, tiene una Maestría y Doctorado en la Escuela de Ciencias Internacionales de la Universidad Central del Ecuador. Ha desempeñado funciones en el Banco Central del Ecuador, fue Director Ejecutivo en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el programa de Apoyo al Comercio Exterior. Fue Subsecretario de Industrias, Subsecretario de Defensas, Subsecretario de Relaciones Bilaterales en la Cancillería y Director de las negociaciones de la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea. Actualmente se encuentra como Gerente General de una empresa exportadora de palma africana y catedrático en cinco universidades a nivel nacional.

Preguntas:

- 1. Desde su óptica profesional, ¿Cree usted que la legislación aduanera en relación a las Zonas Francas debió ser reformada y cuáles considera que fueron sus principales causas para su reforma?**

El régimen de Zonas Francas es importante para la economía de cualquier país y principalmente para países subdesarrollados, como lo es Ecuador. *Se usó y se abusó del Régimen Franco*. Debido a la decisión presidencial de depurar este formato de Zonas Francas, caemos en cuenta que en estas se encontraban muchos grupos con gente de poder, mucha mafia, complicando mi propia integridad, en las que tenía que movilizarme con guardias y choferes, principalmente en Guayas y Manabí. Al encargarme de estas funciones, había una gran cantidad de estas zonas, pero en Ecuador estas no se encontraban ubicadas en puntos estratégicos como en puertos, aeropuertos o fronteras.

Y lo más curioso aparte de la defraudación que se hacía, era de que se crearon dos zonas francas en aeropuertos y tres en hospitales, estas últimas en otros lados se las manejan diferentes, pero aquí solo se las usaron para atraer la inversión extranjera a través del incentivo de la exoneración de impuestos, mal utilizándolas. Encontrándonos con un panorama muy negro, lo primero fue revisar las estadísticas de cuánto estaban generando, cuánta inversión estas tenían, pero la realidad fue de cero. En los aeropuertos, si se veía, pero esto era por cuestión de invertir para generar la pista, así como la cantidad de empleo; pero esto era por lo que se estaba construyendo. Ahora yendo a las que se encontraban en Manta, la realidad era que solo se encontraban diez trabajadores en una y solo seis en la otra. ¿Qué generación de empleos estamos hablando?

Por ello, cerramos ciertas zonas francas como los hospitales, porque no cumplían con sus objetivos, la única zona franca que apoyamos al ciento por ciento, fue una que se localizaba en Posorja, encargada del procesamiento y exportación de atún. Cumpliendo con todos los objetivos que tenían las Zonas Francas, teniendo una inversión española, más de setecientos trabajadores, procesaban y exportaban los productos terminados. Inclusive había Zonas Francas decretadas pero que nunca se habían desarrollado en su totalidad. Adicional a estos factores, la Ley Orgánica de Aduanas no ayuda mucho y por la falta de controles, por el mal entendimiento de que no se iba a facilitar al comercio al presentar estos controles, asimismo no existía un capítulo relacionado a las Zonas Francas dentro de la Ley Orgánica de Aduanas, solo un apartado, pero se necesitaba que se lo realizara para que vaya de la mano junto con la Ley de Zonas Francas.

2. ¿De qué manera considera usted que el Régimen Franco aportó al fomento del comercio exterior ecuatoriano?

En lo absoluto, excepto lo que mencionó el ex-Presidente Palacios, que fue un mecanismo que crearon para incentivar la inversión extranjera.

Mediante estos incentivos que mencionaba la Ley de Zonas Francas, como la evasión de todo tipo de tributos, por lo que quién no deseaba establecerse dentro de una de estas zonas. Como, por ejemplo, la construcción del aeropuerto en Quito cuando necesitaban la inversión canadiense, y la única solución para ello fue hacer esta como una Zona Franca, dañando el régimen franco. Y algún beneficio que estas tenían era atraer ficticiamente la inversión extranjera.

3. ¿Cree usted que, durante la vigencia de las Zonas Francas, estas fueron tomadas como paraísos fiscales dentro del Ecuador? ¿Por qué?

No como paraísos fiscales, sino como una zona de evasión tributaria, y por lo tanto, una zona de corrupción.

4. En su opinión, ¿En qué aspecto cree usted que debió mejorar el régimen de Zonas Francas y qué cambios considera usted que el nuevo esquema de Zonas Especiales de Desarrollo Económico debe considerar para su buen desarrollo?

Eso fue lo que realizamos nosotros, depuramos las Zonas Francas que no cumplían con los objetivos establecidos en la Ley, mientras eran solicitadas las estadísticas de estas, detallando información falsa al momento de presentar. Otro factor muy importante de estas Zonas Francas, era la falta de institucionalidad.

5. De acuerdo a su experiencia, ¿Considera usted que la normativa del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones en referencia al nuevo esquema de ZEDE, son relevantes para fomentar el comercio exterior ecuatoriano?

Al presentar este nuevo proyecto junto con una nueva reforma de la Ley de Zonas Francas, se consideró cambiar todo este esquema de Zonas Francas, depurándolas y trayendo dentro del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

Este tipo de zonas, que se venía viendo en China de una manera exitosa, pero lastimosamente hasta en la actualidad, estas han sido un fracaso, como el ejemplo de la Ciudad del Conocimiento.

6. En su opinión, ¿Cómo calificaría la estructura de la Ley que ampara el funcionamiento de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico?

En primer lugar, estas ni fueron creadas bajo su propia Ley, sino como un apartado mediante artículos del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, debieron estar amparadas como en la normativa de las Zonas Francas. Les falta mucho por aplicarse en mejoría del comercio exterior, principalmente éstas se deben encontrar cerca de donde se realicen las actividades de comercio internacional como en los puertos, aeropuertos y en las fronteras. No funciona este formato, estuvo mal concebido el término.

• **Entrevista al Ing. Armando Medina González:**

Tiene un Diploma Superior en Economía Internacional y un Diploma Superior en Gestión Empresarial Internacional. Tiene una Maestría en Negocios Internacionales y Gestión de Comercio Exterior. Docente de la materia aduanera en la Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil.

Preguntas:

1. Desde su óptica profesional, ¿Cree usted que la legislación aduanera en relación a las Zonas Francas debió ser reformada y cuáles considera que fueron sus principales causas para su reforma?

Considero que, sí debió ser reformada, aunque las Zonas Francas en su momento cumplieron con las tareas encomendadas en la Ley de Zonas Francas.

Y que, a través de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico se ha logrado un repunte respecto a la parte administrativa y también a la parte punitiva del manejo de la actual de estos espacios.

2. ¿De qué manera considera usted que el Régimen Franco aportó al fomento del comercio exterior ecuatoriano?

Yo considero que el régimen de Zonas Francas en su momento brindó los respectivos escenarios, para que el comercio exterior ecuatoriano pueda lograr su desarrollo hasta donde llegó, pero en mi opinión, este régimen no aportó al desarrollo del comercio exterior ecuatoriano.

3. ¿Cree usted que, durante la vigencia de las Zonas Francas, estas fueron tomadas como paraísos fiscales dentro del Ecuador? ¿Por qué?

No considero que hayan sido tomadas como paraísos fiscales dentro del Ecuador, porque el control que existió tanto en las Zonas Francas como en las Zonas de Desarrollo.

Por parte de la autoridad aduanera del Ecuador impidió que eso pase, ya que ellos llevaron un control de todos los espacios que ponen en disposición a los operadores del comercio exterior. Más bien pienso que a este régimen se le aplicaba un principio de extraterritorialidad.

4. En su opinión, ¿En qué aspecto cree usted que debió mejorar el régimen de Zonas Francas y qué cambios considera usted que el nuevo esquema de Zonas Especiales de Desarrollo Económico debe considerar para su buen desarrollo?

En mi opinión las Zonas Especiales de Desarrollo Económico brindan otro escenario, considerando que los operadores de comercio exterior en los respectivos espacios, tienen mucho más control que lo que tenían en las Zonas Francas.

5. De acuerdo a su experiencia, ¿Considera usted que la normativa del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones en referencia al nuevo esquema de ZEDE, son relevantes para fomentar el comercio exterior ecuatoriano?

Pienso que está cumpliendo con su función específica, debido a que proporciona una gran oportunidad para que los usuarios puedan desarrollar una serie de actividades, entre ellas la maquila, dentro de las Zonas Francas o las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, que da la oportunidad de aperturar una nueva forma de hacer negocios dentro del país.

6. En su opinión, ¿Cómo calificaría la estructura de la ley que ampara el funcionamiento de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico?

En mi opinión dicha estructura es lo que necesita esta parte del comercio exterior para poder funcionar, considero que la parte del Art. 34 del COPCI está cumpliendo con su función específica de brindar la oportunidad para el desarrollo del comercio exterior. Como comentario final del entrevistado acotó que: Lo que había ocurrido en relación a las Zonas Francas era de que no había en nuestro país una voluntad política de manejar este tema, en su oportunidad aquí en Guayaquil se iba a establecer una de estas zonas, se llamó Zona Franca de Guayaquil (ZOFRAGUA), quedando en la nada, el espacio que iba a ser destinado para ZOFRAGUA actualmente está ocupado por la Comisión de Tránsito y el nuevo Hospital General Guasmo Sur. Entonces no había esa voluntad política para hacerlo, y realmente que en Guayaquil hubiera funcionado bien, si no el sitio donde le tocaba hacer, era un sitio aledaño como en la zona perimetral. Porque el propósito de establecer una Zona Franca es poder beneficiar aquellos sectores que están en una situación económicamente deprimidas. El fondo de Zonas de Francas es ese, pero no se lo hizo aquí en Guayaquil.

Lo que se ha hecho en Manta, con la Zona Franca de Manabí no ha cumplido con las expectativas porque no ha habido promoción. Definitivamente no ha habido voluntad política en el Ecuador para ejecutarlas, debido a la forma en la que se ha manejado, porque siempre la administración pública en el Ecuador depende de la política del estado. Realmente no se ha cumplido con esto, y no han aprovechados estos espacios. Fue así como que no se aprovechó en las Zonas Francas.

- **Entrevista al Ab. Marcos Villanueva Andrade:**

Licenciado y Abogado en Ciencias Sociales y Políticas. Posee una Maestría en Administración de Empresas, Maestría en Legislación Tributaria, Especialización en Legislación Tributaria y se encuentra cursando estudios de doctorado en la Pontificia Universidad Católica Argentina de Buenos Aires, UCA. Experiencia en Filanbanco, Corporación Financiera Nacional, DITEAGRO y LIVANSUD como Gerente General, NE.VE.SA (República Dominicana) como Gerente Financiero, Banco Del Bank. Ha sido catedrático en la Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil y en la Universidad de Guayaquil. Actualmente se encuentra como Director Principal del Banco del Pacífico, y como Socio y Abogado Principal en el Estudio Jurídico Villanueva. Ha realizado varias asesorías internacionales, de las cuales se encuentra la H. Grade – Estructuración de Proyecto en Zona Franca (República Dominicana).

Preguntas:

1. Desde su óptica profesional, ¿Cree usted que la legislación aduanera en relación a las Zonas Francas debió ser reformada y cuáles considera que fueron sus principales causas para su reforma?

Anteriormente existía una Ley Orgánica de Aduanas, y esta actualmente está contenida en el COPCI, de ahí habría que realizar un análisis económico de lo que es el COPCI.

Dentro de este es donde aparece la figura de ZEDE, cabe recalcar que las ZEDE aparecen en Asia, principalmente en China, con el fin de ser muy especialistas en temas tecnológicos, educativos, logísticos, etc. Lo interesante de las ZEDE es que es un concepto público, es la aplicación de un régimen especial, suspensivo desde mi punto de vista. Pero en sí, una ZEDE es la misma Zona Franca desde un punto de vista público bajo un concepto de proyectos de investigación o proyectos de desarrollo público. Lo que hace obviamente es establecer geográficamente en una zona en un punto de un sector deprimido que tiene características de producción y lo que se le hace es dotarlo para el plan de actividades que permitan el ingreso de materia sin el pago de tributos, justamente porque el régimen es suspensivo. Entonces, ¿se requería una legislación reformada? Por supuesto que sí, en donde actualmente se ve la aparición del SENA E relacionado a su control y su posición, un poco más fuerte en control y multas. También estaban las exenciones económicas que se pueden desarrollar. Respondiendo a tu pregunta, sí era necesario reformar la ley que amparaba las Zonas Francas, pero todo depende de un proyecto viable bien desarrollado.

2. ¿De qué manera considera usted que el Régimen Franco aportó al fomento del comercio exterior ecuatoriano?

El gran problema que tuvo es que las Zonas Francas se las vio desde un punto de vista más privado, no hubo tanta intervención por parte del Estado. En un concepto de ZEDE que requiere bastante tiempo y de apoyo del Estado, no solamente con abrir un espacio geográfico o algo para que la gente interne temporalmente materia prima para desarrollarla, sino que en una ZEDE se ve la participación del Estado, que tiene que dotar a ese lugar geográfico, porque puede ser una zona deprimida para levantarla de puertos, aeropuertos, carreteras. Es algo más grande. En cambio, las Zonas Francas implicaban un régimen especial, pero más bien desde un punto de vista privado.

Sin tanto aporte por parte del Estado, entonces es como hacer una comparación entre público y privado. ¿Qué hubo avances? Claro que sí, sino que estas fallaron desde mi punto de vista muy personal, analizando factores de viabilidad, factibilidad, así como por ejemplo a Zonas en las que se colocaron aeropuertos, etc. creo que faltó un poco más, pero la idea es muy buena, así se desarrolló China con un concepto capitalista en un sector como lo es China con características propias y su forma política de ser.

3. ¿Cree usted que, durante la vigencia de las Zonas Francas, estas fueron tomadas como paraísos fiscales dentro del Ecuador? ¿Por qué?

No se puede razonar esto con paraísos fiscales, las Zonas francas, lo que pudieron haber sido o pudo haberse dado el caso lo que se buscaba internar materias primas, en forma temporal pudieron ser direccionadas a la parte nacional, entrando sin pagar impuesto para beneficio de quien sea.

O pudo darse el caso de que, en las Zonas Francas, los productos que se terminaban no se exportaban, sino que se nacionalizaban sin la respectiva carga tributaria, pero, como te digo, eso puede pasar en una Zona Especial de Desarrollo Económico como también en una Zona Franca.

4. En su opinión, ¿En qué aspecto cree usted que debió mejorar el régimen de Zonas Francas y qué cambios considera usted que el nuevo esquema de Zonas Especiales de Desarrollo Económico debe considerar para su buen desarrollo?

En mi opinión, tienen que considerar zonas deprimidas solo por tomar un caso, Manabí que tiene un gran potencial para la fabricación de aceites de semillas de algodón genéticamente modificados, por su clima medio seco, entonces se pueden desarrollar una serie de productos agroindustriales que permitirían por ejemplo el ingreso de productos, maquinarias, insumos que pueden ser reexportados.

Por otra parte, se puede mejorar también incluyendo tecnología agroindustrial para proyectos entre sectores privados y públicos, porque la empresa privada requiere mucho de su socio estratégico como lo es el sector público, el estado. Para fomentar de tal manera el desarrollo productivo y del área del comercio exterior, a través de ámbitos de zonas especiales.

5. De acuerdo a su experiencia, ¿Considera usted que la normativa del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones en referencia al nuevo esquema de ZEDE, son relevantes para fomentar comercio exterior ecuatoriano?

Yo creo que es un primer avance, es un primer paso, porque recuerda que el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones no existía antes no había eso, entonces tiene un buen concepto, un buen direccionamiento, pero le falta todavía desarrollar. Una ZEDE se desarrolla según el determinado potencial del sector y de la logística que requiere el lugar, pero necesita antes un proyecto de producción específico. Quizás en las ZEDE no consideran tanto la parte empresarial, eso le falta mucho por mejorar.

6. En su opinión, ¿Cómo calificaría la estructura de la ley que ampara el funcionamiento de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico?

Son buenas, pero le falta mucho, pero si ustedes cogen un libro de Zonas Especiales de Desarrollo Económico, existen muchos tipos en diferentes actividades, tecnológicos, logísticos, educativos, médicos, entre otros, pero aun así falta muchísimo. La idea es buena, el inicio fue bueno, se dio el primer paso, pero falta mucho por hacer y desarrollar en estos campos. Es una buena idea, pero también pudo haber venido acompañado con el fortalecimiento de otras universidades en la parte investigativa, pudo haber sido acompañado por eso y mucho más.

- **Entrevista a la Ab. María Gabriela Uquillas Iturralde:**

Abogada, cuenta con Post-gradados en Negociación Comercial Internacional y Derecho Público por la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, un Post-grado en Derecho Empresarial en la Universidad Técnica Particular de Loja. Ha desempeñado funciones en el Servicio Nacional de Aduana de Ecuador, como Gerente de Asesoría Jurídica, Asesor Gerencia General y Jefe Jurídica Distrito Guayaquil. Ha tenido intervenciones en diversas actividades como Gerente Proyecto Reforma a la Ley Orgánica de Aduanas, parte del Grupo de Expertos Gubernamentales Andinos (Convenio de Kyoto, Regímenes Especiales), delegada para la elaboración de un Código Aduanero Andino, miembro del Grupo Asesor de Asuntos Aduaneros de la Comunidad Andina, Coordinadora de múltiples programas de capacitación a nivel aduanero. Expositora de diversos seminarios de Legislación y Procedimientos Aduaneros.

Preguntas:

- 1. Desde su óptica profesional, ¿Cree usted que la legislación aduanera en relación a las Zonas Francas debió ser reformada y cuáles considera que fueron sus principales causas para su reforma?**

La Ley de Zonas Francas, no era perfecta, igual que todas las leyes era perfectible, debía buscarse mayor fomento y mayor seguridad para las empresas que venían a invertir bajo estos esquemas, debía buscarse también una diferencia trascendental entre lo que los inversionistas podían hacer fuera del esquema de las Zonas Francas con lo que podían hacer dentro de las Zonas Francas, para de esta forma darle realmente un impulso a esta figura. Sin embargo, lo que se hizo con el cambio de las Zonas Francas a las Zonas Especiales de Desarrollo Económico cuando se expidió el COPCI, es simplemente destruir la figura al punto que es perfectamente visible al día de hoy.

Que lo que ha pasado es que las Zonas Francas se han ido reduciendo y las Zonas Especiales de Desarrollo no hay más allá que las Zonas Especiales Públicas, no existe hasta hora una ZEDE privada con los beneficios que se impulsó o se pensó que se estaban impulsando. Unos de los principales criterios para hacer la reforma era que no podía haber vinculación entre el administrador y el operador de Zona Franca, lo cual en principio podía ser cierto sin embargo en todos los países que existe legislación de Zonas Francas debemos recordar que existen Zonas Francas unipersonales, es decir que la misma empresa que se consolida como Zona Franca es su administrador porque no es un territorio generalizado y esta opción por ejemplo quedó totalmente invalidada con los presupuestos del COPCI. Por otro lado, había un régimen laboral y dependiente que lógicamente si son empresas con un incentivo industrial, son empresas que necesitan ritmos de trabajo distinto por ello tenía una legislación laboral particular, eso también se eliminó pasando al esquema común. Cuando queremos simplificar, queremos que todas las fórmulas de inversión sean similares, lo que conseguimos es destruir figuras porque entonces todos somos iguales, para qué invierto, para qué me arriesgo en un esquema que aduaneramente tiene controles, que tenía controles dependientes Consejo Nacional de Zonas Francas, que tenía controles por el Ministerio de Industrias, que tenía controles por el Servicio de Rentas Internas, que tenía una realidad independiente, se basaba en esta extraterritorialidad y simplemente se mató esa figura, se mataron todas estas particularidades pero se quiso dejar el temas de las ZEDE, lo cual concluyó en el fracaso del esquema.

2. ¿De qué forma considera usted que el Régimen Franco aportó al desarrollo del comercio exterior ecuatoriano?

No, yo creo que el impulso que le dio el Gobierno Nacional en la época que existía la Ley de Zonas Francas fue muy básico, muy pobre.

También se admitieron Zonas Francas y operadores de Zonas Francas que no cumplían con el real cometido o que no le daban al estado una contraprestación real frente a los beneficios que mantenía con la Ley y eso generó no solamente que la figura no haya despegado sino también que dentro del análisis que se hacía la figura de Zonas Francas se la llegue a mal interpretarse, se la llegue a satanizar, y se llegó a pensar que simplemente era malo el esquema Franco cuando lo que había pasado es que no se le había dado la apertura y la promoción correspondiente y se había dado la opción para que empresas que no debían estar dentro del esquema Franco estuviese. Entonces eso, perjudicó como tal el buen actuar, recordemos que hay países que han desarrollado su infraestructura industrial, su infraestructura tecnológica, de turismo, gracias a las Zonas Francas. Lamentablemente aquí, la cantidad de regulaciones, la poca promoción y la injerencia de actores que no eran los precisos que llevó es al desprestigio de la figura.

3. ¿Cree usted que, durante la vigencia de las Zonas Francas, estas fueron tomadas como paraísos fiscales dentro del Ecuador? ¿Por qué?

No, recordemos que las Zonas Francas tenían un esquema de extraterritorialidad, pero lógicamente este esquema estaba dado en relación con el pago de impuesto al país, y es que el país tiene que recordar que hay beneficios en cuanto industrias, en cuanto empresas que sepan posicionar en el país que no necesariamente son directos.

Así como es el Impuesto a la Renta, que finalmente es una contraprestación que el Estado recibe directamente por la generación de riqueza de una empresa. Existen facultades, existe la posibilidad de sacrificar ese ingreso directo por parte del Estado, en base a estas industrias. Entonces, una empresa de Zona Franca tradicionalmente es exportadora, es decir, nos da equilibrio a la Balanza Comercial, genera trabajo, genera desarrollo tecnológico y finalmente, escoge este país por sus beneficios.

Los países compiten en cuanto a beneficios es para la atracción, por ejemplo, lo que se puede hacer en nuestro país también se puede hacer en otros países. ¿Por qué venir acá? ¿Por qué escoger al Ecuador? Tiene que ser porque le damos seguridad jurídica, ventajas tributarias, ventajas comparativas. Yo no creo que fueron tomado como paraísos fiscales, yo creo que había una norma clara en cuanto al Estado sacrificando su derecho a cobrar ciertos impuestos, en virtud de una proyección de inversiones que iban a venir al país para desarrollar esquemas productivos interesantes, ya sea en el ámbito turístico, comercial, industrial; como estaba prevista en la normativa de las Zonas Francas, entonces, decir que es un paraíso fiscal es decir un territorio sin Ley, un territorio que se acude en miras de no tributar. No, este era efectivamente un territorio en el que supuestamente la Ley establecía beneficios para no tributar, pero conscientemente a cambio de otros beneficios. Siempre que el país intente atraer inversiones tienen que hacerlo algo a cambio, porque si no, no tenemos nada en especial para que la gente desee venir aquí y no se vaya a otra parte. Si nuestra selva es parecida a la selva de Costa Rica, entonces tenemos que competir con ese esquema y decirle a la empresa turística, a los hoteles, al desarrollador turístico que bueno que aquí no va a pagar impuesto, que aquí le van a dar facilidades laborales que aquí le darán ciertas funciones de estabilidad, eso es normal. No por eso lo vamos a considerar paraísos tributarios. Recordemos que el estado fue sumamente negativo en las Zonas Francas existentes porque quiso desconocerles o ha intentado desconocerles los beneficios tributarios que tenían relación con el Impuesto a la Renta, en base a eso se ha generado toda una polémica y una concepción de que el Estado no respeta ni siquiera sus leyes, porque en base a argucias políticas en las que decía que una Ley era superior a otra estaba derogada, lo que hizo fue cambiarle las reglas del juego a unos inversionistas. Lo único que hace es plantear que el Ecuador no es un lugar seguro para las inversiones.

4. En su opinión, ¿En qué aspecto cree usted que debió mejorar el régimen de zonas francas y qué cambios considera usted que el nuevo esquema de Zonas Especiales de Desarrollo Económico debe considerar para su buen desarrollo?

La Ley de Zonas Francas tenía ciertas variables que podían mejorarse efectivamente, no estaba muy clara y yo te diría que eso viene a nivel de Ley y no de reglamento, operaciones e interacciones entre distintos operadores o usuarios, es decir, no estaba clara como iba a operar cada usuario, además no tenía claramente diferenciado la normativa para las Zonas Francas turísticas, industriales y comerciales, lo cual lógicamente traía ciertos problemas cuando nuevas compañías podrían venir, por ejemplo, se habla de las Zonas Francas médicas, turísticas, y nada de esto estaba incorporado, entonces la Ley necesitaba actualizarse, necesitaba contemplar beneficios, regulaciones sencillas porque el inversionista o empresario internacional no solamente quiere que le sea barato, también quiere que le sea fácil y aquí usualmente nos destacamos por querer hacer todo difícil, entonces este tipo de cosas podía simplificarse. No solamente hay que reformarla, sino que hay que mejorarla, hacer un esquema de control simplificado pero mucho más eficiente, y con eso desarrollarse sin inconveniente alguno. En cuanto a la Ley que contempla las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, no sirven, como están contempladas no van a servir, más allá de cuando el estado quiera hacerle, y siempre que el estado quiera hacerla, igual el mismo estado no cumple con los parámetros establecidos para las ZEDE. Para ponerte un ejemplo, las ZEDE, deben estar claramente delimitadas y cercadas, pero YACHAY que es una ZEDE dispuesta por el estado, pero como es un territorio tan extenso, no está delimitada, ni cercada, ni puede regularse su ingreso y salida, porque es un territorio amplio. Entonces lo que debe contemplarse es que son figuras distintas, con diferentes perspectivas y manera de desarrollar el comercio exterior ecuatoriano.

5. De acuerdo a su experiencia, ¿Considera usted que la normativa del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones en referencia al nuevo esquema de ZEDE, son relevantes para fomentar el comercio exterior ecuatoriano?

Las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, como están concebidas, no van a servir, no van a tener éxito, debe buscarse los beneficios principales, es indispensable eliminarse el impuesto a la renta. Este tema del divorcio existente entre el administrador y operador de Zonas Francas intenta decir que las ZEDE van a ser como desarrollos inmobiliarios, lamentablemente será de muy difícil desarrollo, hasta que aquí haya un incentivo muy grande de las empresas nacionales o extranjeras de posicionarse en Zonas Francas. Entonces actualmente, lo máximo que podamos encontrar son empresas que quieran ponerse Zonas Francas y que tiene que hacerse un mismo administrador porque no va a encontrar un tercero, entonces las cosas se han hecho al revés con la Ley vigente en relación a las Zonas Especiales de Desarrollo Económico.

6. En su opinión, ¿Cómo calificaría la estructura de la ley que ampara el funcionamiento de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico?

Las normativas que amparan estas Zonas Especiales de Desarrollo Económico no necesitan ser cambiadas sino abolidas, pero lo que hay que identificar es cómo hacer figuras más atractivas, que permita al pueblo ecuatoriano, gozar de los beneficios de estas grandes inversiones extranjeras que se presentan, que están por el mundo buscando donde posicionarse, pero que lamentablemente con mayor facilidad, prefieren escoger a nuestros países vecinos, antes que a nosotros. Hay que rediseñar la figura de manera completa, en donde se pueda disfrutar de un concepto de estas zonas de manera satisfactoria y que mejore el rendimiento del Ecuador, a través del fomento que estas impliquen para el desarrollo del comercio internacional ecuatoriano.

3.2.2 Análisis de resultados de las entrevistas.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a los profesionales con conocimientos en el tema de las Zonas Francas y de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, se pudo concluir bajo el juicio de cada uno de ellos, si efectivamente la reforma aplicada a la normativa aduanera ecuatoriana en relación a las figuras que estamos estudiando se puede diferenciar y conocer con claridad los cambios suscitados en ellas. A través de estas entrevistas se pudo presenciar que efectivamente la Ley de Zonas Francas necesitaba un cambio de estructura, debido a que las causas que conllevaron a que el régimen de Zonas Francas fracasara fueron notorios y eso se evidencia en que estadísticamente estos espacios no aportaron con el desarrollo del país, una de ellas, fue el incremento de las importaciones en la Balanza Comercial siendo que, el propósito una Zona Franca es impulsar las exportaciones; tal como lo confirma el ex-Director Ejecutivo del CONAZOFRA que en estos espacios se usaban y se abusaban del régimen franco, existiendo una falta de control por parte del Estado, ante lo sucedido, es necesario dejar en claro que los entrevistados consideraron que este régimen no aportó en lo absoluto hacia el desarrollo del comercio exterior ecuatoriano.

Otro tema en cuestión, es si los entrevistados consideran que las Zonas Francas fueron tomadas como paraísos fiscales. Entre los diferentes criterios que los entrevistados comentaron, se determina que estas no fueron utilizadas como tal, sino que más bien como zonas de evasión tributaria y arancelaria. En respuesta a la cuarta pregunta, los entrevistados opinan que para el mejor funcionamiento de las ZEDE, es imprescindible la participación de socios estratégicos privados con apoyo del sector público, que vayan de la mano y atraigan proyectos de sectores en los que incluyen tecnologías agroindustriales. Algo que debió mejorar en las Zonas Francas es la falta de control hacia estas actividades para que de esta forma no haya intenciones de dañar el régimen con prácticas ilícitas.

Para los entrevistados, la normativa que ampara el funcionamiento de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, es un eslabón para mejorar las falencias que las Zonas Francas presentaron en el país pero que, de toda forma a la normativa, le hace falta mucho por desarrollar proyectos que hoy en día siguen pendientes y que encuentran activos no avanzan por falta de apoyo e iniciativa privada. En relación a esto, los entrevistados califican como una buena iniciativa la normativa de las ZEDE, pero hace falta incluir más sectores que el estado ecuatoriano le conviene más, el desarrollo de más zonas ubicados en espacios correctos como lo son, puertos, aeropuertos y zonas fronterizas, en donde se realizan actividades principales y fuertes de comercio exterior.

Al término de estas entrevistas, se concluye que efectivamente la Ley de Zonas Francas en comparación con la normativa de Zonas Especiales de Desarrollo Económico se puede diferenciar, dejándonos en claro que sí se requirió una transformación en cuestión a la estructura que formaba parte de dicha normativa, permitiendo que la nueva Ley se acople a las necesidades que requiere nuestro país.

3.3 Análisis de las Variables

Para la presente investigación se llevará a cabo un análisis de las variables detalladas en cada uno de los objetivos propuestos en el proyecto, determinando los resultados de acuerdo a los estudios e investigaciones realizadas para obtener la información requerida para llevar de manera satisfactoria la determinación del planteamiento del problema, asimismo como la determinación que realizaron cada uno de los entrevistados, y analizar cada uno de los puntos posibles, comparando los esquemas de Zonas Francas frente las Zonas Especiales de Desarrollo Económico. Concluyendo con una reflexión sobre estos puntos mencionados o determinados, de cada uno de los temas estudiados en el proyecto de investigación.

Tabla 10:
Análisis de las variables

Objetivos	Variables	Reflexión
<p>Analizar de forma comparativa la legislación aduanera ecuatoriana entre las Zonas Francas y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico.</p>	<p>Variable independiente: Análisis y diseño de una guía referencial comparativa</p>	<p>Mediante el análisis comparativo realizado y a través de la técnica de entrevista utilizada se valida la hipótesis planteada. Comprobamos que ambas normativas se pueden diferenciar puesto que existen nuevos procesos de aplicación en el tratamiento del nuevo esquema de las ZEDE.</p>
<p>Determinar las causas que originaron reformar la legislación aduanera en materia de Zonas Francas.</p>		<p>El criterio de los entrevistados y el estudio de ambas legislaciones, nos lleva a conocer cuáles fueron las principales causas que llevó a reformar la legislación aduanera en relación a estas dos figuras.</p>
<p>Establecer los cambios implementados a partir de la vigencia del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones en relación a las Zonas Francas y ZEDE.</p>		<p>De acuerdo a los esquemas comparativos, se valida, que existen cambios importantes, en los aspectos que forman parte de la estructura de la normativa.</p>

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

Analizar la relevancia de la nueva legislación aduanera como fomento para el comercio exterior ecuatoriano.

Variable dependiente:
Diferencias entre Zona Franca y ZEDE

Al dar término al presente trabajo de investigación, se determina que la nueva normativa que ampara el esquema de ZEDE, fomenta el desarrollo al comercio exterior ecuatoriano, más sin embargo los criterios de los entrevistados comparten que hace falta proponer un plan de mejora donde el estado intervenga plenamente en los procedimientos y control en estos espacios.

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

Capítulo IV: Diseño de una Guía Referencial comparativa de la Legislación Aduanera Ecuatoriana entre las Zonas Francas y las ZEDE

4.1 Propuesta y Validación

Culminado el estudio de los aspectos que comprenden la figura de Zonas Francas frente al nuevo esquema que lo reemplaza, conocido como Zonas Especiales de Desarrollo Económico, y mediante el uso de la técnica de la entrevista, con los resultados se procedió al análisis de ambos esquemas de forma comparativa, de esta manera se logró identificar las diferencias establecidas ante la reforma de la legislación aduanera ecuatoriana.

La validación de la hipótesis del presente trabajo de investigación, también nos permitió diseñar una guía referencial comparativa para que esta sea tomada como un aporte académico a través de consultas directas, con la finalidad de enriquecer el conocimiento de los estudiantes y profesionales sumergidos en la aplicación de estos esquemas en materia aduanera.

La guía constará de aspectos relevantes tales como, estructura administrativa, beneficios tributarios, tratamiento aduanero, clases, objetivos, sanciones, controles, infracciones y sanciones, para un fácil entendimiento se detallará el análisis de forma descriptiva, seguido de tablas sencillas comparativas para que los lectores se vean interesados en el tema y comprendan el objetivo de la guía.

4.2 Objetivos

4.2.1 Objetivo general.

- Diseñar una guía referencial comparativa con el fin de dar a conocer a estudiantes y profesionales de la carrera de Comercio Exterior los cambios suscitados en la legislación aduanera ecuatoriana en materia de Zonas Francas y ZEDE.

4.2.2 Objetivos específicos.

- Determinar las causas que ocasionaron reformar la legislación aduanera ecuatoriana con relación a las Zonas Francas y las ZEDE.
- Establecer las diferencias suscitadas en la legislación aduanera entre las Zonas Francas y las ZEDE.
- Aportar al conocimiento de los profesionales inmersos en la aplicación de estos esquemas, sobre los cambios suscitados ante la reforma, mediante la consulta en la guía referencial.

4.3 Justificación de la Propuesta

La propuesta justifica la relación entre el tema de la presente investigación y sus objetivos, validando la hipótesis planteada de acuerdo con las variables determinadas. De esta forma, con la propuesta se pretende guiar al estudiante o profesional de comercio exterior, en calidad de aporte académico hacia este sector, a que conozca las diferencias que se suscitaron ante la reforma de la legislación aduanera ecuatoriana, en referencia a los esquemas de Zona Franca y Zonas Especiales de Desarrollo Económico.

4.4 Contenido de la Guía Referencial Comparativa

4.4.1 Estructura administrativa de las zonas.

Conforme al esquema pronto señalado, el cual se enfoca en la estructura administrativa y en quienes formaban parte de este cuerpo legal, como lo son, todos los directivos, administradores, operadores o también denominados usuarios, y de acuerdo a la forma en que determinaban la autorización de dichos espacios o zonas, se ha analizado lo siguiente:

Prevalecía una figura totalmente desarmonizada a los delineamientos del comercio exterior ecuatoriano, un régimen que no se cumplió a cabalidad con los objetivos que proponía para el bienestar y desarrollo del país, por lo que conllevó en primer lugar a examinar la legislación que amparaba el funcionamiento de las Zonas Francas, dándole paso a una nueva modalidad que se ajustara con los principios que el Gobierno proponía alineados al Plan del Buen Vivir y al Cambio de la Matriz Productiva.

La Ley de zonas francas fue derogada y en consecuencia a esto, nació un nuevo esquema denominado Zonas Especiales de Desarrollo Económico soportado en la normativa del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; orientado a cumplir con la finalidad que sea crean estas herramientas a nivel mundial; como generar fuentes de trabajo, atraer inversiones extranjeras, de tal modo que el empresario privado se sienta en la necesidad de ubicarse dentro de nuestro país y aprovechar las ventajas que se les ofrece.

Por otro lado, promover el sector exportador para con ello generar divisas y de esta forma mantener una balanza comercial con mayor peso en las exportaciones. En ambos esquemas predominaba un ente encargado en dictar normas y políticas que establecieran el funcionamiento, la autorización y control de estos espacios que se encuentran bajo la gestión de los administradores y con ellos, los usuarios u operadores de estas zonas. Que si bien es cierto el fracaso de las Zonas Francas no fue por la normativa, de acuerdo al criterio de los entrevistados del presente trabajo de investigación, y por juicio propio de quienes realizamos este proyecto, la Ley de Zonas Francas era buena, pero factores como la ausencia de control por parte del estado en dicho régimen afectó de tal manera que esta figura quebrara, y que, dentro de esta, se mal utilizaran los beneficios que el sistema concedía. Tampoco fue el diseño de estructura, sino por quienes formaban parte de ella. Hoy en día, en las ZEDE se pretende con el Consejo Sectorial de la Producción reforzar esta falencia y exigir el cumplimiento de la normativa a través de los controles aduaneros y una autoridad más fuerte.

Y que este mismo ente establezca la ubicación de estos espacios localizados en áreas de bajo desarrollo productivo y comercial, teniendo siempre en cuenta el impacto que va a generar y cuánto va a aportar en tales zonas. Si bien es cierto, todo lo que correspondía al mecanismo de Zonas Francas quedó derogado, para el traspaso de esta modalidad a Zonas Especiales de Desarrollo Económico, se permitió que las Zonas Francas que no hayan sido cerradas, puedan continuar con su funcionamiento hasta el período vigente de su concesión. En la figura de Zonas Francas, se establecía el pago de una tasa, tomada como contribución por parte de las empresas administradoras hacia el CONAZOFRA para su propia promoción y desarrollo del ente, valor que correspondía al 1% del total de divisas generadas por gastos. Dicha tasa, no se estipuló dentro de la normativa que ampara las ZEDE.

Tabla 11:
Estructura Administrativa - Rectoría, administradores, usuarios y ubicación

Zonas Francas	ZEDE
<ul style="list-style-type: none"> • La Ley de Zonas Francas fue la normativa que amparó el funcionamiento de este régimen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las ZEDE nacen con la creación de la normativa establecida en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.
<ul style="list-style-type: none"> • El organismo encargado de supervisar y controlar el funcionamiento a través de políticas generales, se denominaba, Consejo Nacional de Zonas Francas. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo Sectorial de la Producción, es la nueva denominación del ente encargado en supervisar y controlar el funcionamiento de las ZEDE.
<ul style="list-style-type: none"> • Los espacios autorizados para el funcionamiento de una Zona Franca, eran delimitados por el Presidente de la República, a través de decretos ejecutivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las ZEDE son delimitadas y autorizadas por el Gobierno Nacional y por el Consejo Sectorial de la Producción, considerando el impacto que esta vaya a generar en ese espacio.

-
- La operación y control de las Zonas Francas estuvo a cargo por las empresas administradoras autorizadas y por la intervención del CONAZOFRA.
 - Se estableció un período de 20 años, la concesión para operar bajo el régimen.
 - Los usuarios contribuyen con una tasa única al CONAZOFRA del 1% del valor total de las divisas por gastos operativos, administrativos, servicios, sueldos y jornadas.
 - Zonas Francas contemplaba realizar actividades que no atentaran contra el medio ambiente.
 - La empresa administradora tendrá bajo su obligación, controlar la operatividad de las ZEDE de acuerdo a lo establecido por el Consejo Sectorial de la Producción.
 - El período establecido para una ZEDE, será de 20 años, con opción a prórroga.
 - Dentro de la normativa del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, no se establece ningún pago correspondiente a tasas, por parte de los administradores ni usuarios hacia el Consejo Sectorial de la Producción.
 - Dentro del Esquema de ZEDE, existe un organismo encargado en velar que el desarrollo de estos espacios, no afecte al medio ambiente.
-

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

4.4.2 Control interno y aduanero de las zonas.

De acuerdo a la revisión que se ha efectuado en las normativas de Zonas Francas y Zonas Especiales de Desarrollo Económico con respecto al control interno y aduanero que el primer formato (Zonas Francas) establecía en mantener informado al Banco Central del Ecuador sobre la entrada de mercancías procedentes de otros países y la exportación de estos productos; el cual se comprobó mediante una entrevista realizada al ex-Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Zonas Francas, que antes de su posicionamiento en el cargo, estos informes no eran enviados.

De esta manera, incumpliendo con el seguimiento y control necesario para conocer el estado y las actividades de estos productos, lo que le dio la apertura a las acciones ilícitas. Con la creación de las ZEDE se estipula en la normativa un control aduanero más riguroso, tanto así, que desde que ingresa la mercancía, durante su permanencia y hasta la salida de la misma esta es controlada por funcionarios de la aduana considerando que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador en comparación con lo que anteriormente era la Corporación Aduanera Ecuatoriana, posee un control más estricto para estas zonas.

Cabe mencionar que tanto en las Zonas Francas como en las Zonas Especiales de Desarrollo Económico ante cualquier incidencia que exista en el momento de que la mercancía pase por un control aduanero o interno, es responsabilidad directa de los administradores del acto que se cometa, para el caso de las ZEDE incurrirá también la Subsecretaría de Zonas Especiales de Desarrollo Económico.

El control que correspondía a la previa autorización para el funcionamiento de estos espacios, en lo que iba a Zonas Francas, únicamente estaba establecido bajo Ley, puesto que no se llegó a cumplir con dicha tramitología, como ya se ha mencionado, en esquemas anteriores, el poco control que existía por parte de quienes conformaban el régimen, era el resultado de que se aprobara todo tipo de Zona Franca sin importar el cómo y cuánto iba a aportar y contribuir con el país, a cambio de obtener los beneficios que el régimen proponía.

En relación a lo antes mencionado y analizando lo que hoy nos trae las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, es cierto que también existe un proceso que genera trámites, pero la normativa estipula una simplificación en sus procesos de control y aplicar que los procesos que conlleven la gestión de este nuevo esquema sean reducidos.

Tabla 12:
Control interno y aduanero de las zonas

Zonas Francas	ZEDE
<ul style="list-style-type: none"> Las Zonas Francas funcionaban bajo un control interno a través de informes al Banco Central del Ecuador. 	<ul style="list-style-type: none"> Las ZEDE mantiene un control estricto, desde la entrada de la mercancía al territorio nacional, durante su permanencia e inclusive cuando la mercancía abandone el país.
<ul style="list-style-type: none"> Durante el control de las mercancías, las empresas administradoras y los usuarios responderán ante cualquier inconveniente suscitado. 	<ul style="list-style-type: none"> Serán responsables de cualquier tipo de perjuicio, la subsecretaría de ZEDE y la Administración Aduanera Nacional.
<ul style="list-style-type: none"> El control de las Zonas Francas estuvo bajo responsabilidad de funcionarios asignados por la Corporación Aduanera Ecuatoriana, controlaban únicamente la entrada y salida de la mercancía. 	<ul style="list-style-type: none"> Control Aduanero (anterior, concurrente y posterior) se encuentra bajo la vigilancia de la administración aduanera.
<ul style="list-style-type: none"> Zonas Francas contemplaba una tramitología extensa, pero sin validación por parte del ente regulador, es decir existía una falta de control en los requisitos presentados para su autorización de ingreso de mercancía. 	<ul style="list-style-type: none"> El Control Aduanero en las ZEDE, establece una simplificación de procesos en las actividades que intervengan dentro de este esquema.
<ul style="list-style-type: none"> Carencia de control por parte del ente regulador. 	<ul style="list-style-type: none"> Las autoridades encargadas del control aduanero, realizarán su gestión sin ocasionar retrasos a los procesos correspondientes a las ZEDE.

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

4.4.3 Tratamiento aduanero de las zonas.

En referencia al tratamiento aduanero dentro de la figura de Zonas Francas se estableció para estas un manejo de acuerdo a su naturaleza, considerándolos como *regímenes especiales*. Lo cual determinó un trato diferente para todo bien que ingresara, permaneciera o saliera de estos espacios delimitados.

Actualmente, con el cambio de modalidad, se estableció que las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, sean consideradas como destinos aduaneros, posiblemente a causa de que una mercancía que haya ingresado al país y que durante su control concurrente se haya visto en la obligación de declararse como tal. O más bien se haya considerado como parte de un proyecto establecido y autorizado para que funcione como una Zona Económica. Al poseer estas figuras una operatividad especial, permite que su normativa conceda ventajas que, para todo inversionista, empresa privada, o personas naturales o jurídicas de capital privado, quieran establecerse dentro del país en busca de desarrollar una actividad autorizada, acogiendo la posición de una Zona Económica.

Los beneficios de estos esquemas, corresponden a gozar de incentivos fiscales y tributarios, sus resultados son notorios al momento de comparar costos frente a un proceso de importación o a exportación habitual, e inclusive la tramitología que estas poseen en cuanto a los procesos relacionados, esta es aún más simplificada para el mejor desarrollo de estas zonas.

A pesar de que exista un tratamiento diferente como tal, las Zonas Especiales de Desarrollo Económico no se alejan de las leyes establecidas en el marco jurídico ecuatoriano, las ZEDE se ven obligadas a respetar en primer orden las políticas generales del estado independientemente de que mantengan su propia normativa. En comparación a las Zonas Francas, en esta figura, se aplicaba un principio de extraterritorialidad.

Es decir, estos espacios trabajan como si se tratase de que fueran otro país, no respetaban la ley soberana. Al no cumplir con la normativa general, se daba apertura para que ciertas actividades se practicaran de forma ilícitas. El tratamiento aduanero y de comercio exterior en la figura de Zona Franca, intervenía en que los bienes que ingresaban al país, ya sea por algún tipo de elaboración, transformación o perfeccionamiento, comercialización, nacionalización o exportación, su permanencia dentro de estos espacios, no necesariamente tenía un límite de tiempo. Lo que en relación a las ZEDE es diferente, puesto que toda mercancía que ingrese a territorio de ZEDE, deberá ser notificado a la autoridad competente para su correspondiente autorización sea el caso.

Tabla 13:
Tratamiento aduanero de las zonas

Zonas Francas	ZEDE
<ul style="list-style-type: none"> • El tratamiento que se le dieron a las Zonas Francas fue especial, tomando en cuenta que el régimen gozaba con la principal ventaja de exoneración total en impuestos tributarios y fiscales. • La mercancía nacionalizada en la figura de Zona Franca, debía cumplir con la formalidad del régimen especial. • Aplicación de principio de extraterritorialidad. • Zonas Francas por tener un tratamiento diferenciado podía admitir la permanencia de cualquier tipo de mercadería sin vencimiento de estadía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las ZEDE son manejadas bajo la modalidad de destino aduanero, con exoneración de impuestos y tributos. • Reglamento del COPCI, establece el tratamiento específico de las mercancías que sean exportadas o nacionalizadas. • Cumplen con las políticas generales dentro del marco jurídico ecuatoriano. • La permanencia de cualquier tipo de mercancía debe ser notificada y previamente autorizada por el administrador de la ZEDE.

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

4.4.4 Objetivos de las zonas.

De acuerdo a lo analizado en el esquema que antecede, observamos que ambas figuras comparten la misma ideología en cuanto a objetivos o determinaciones que deben cumplir, si bien es cierto, es notorio que esta finalidad es universal, estos mecanismos son creados para instalarse en un país que le ofrezca algo a cambio, como por ejemplo, incentivos tributarios, como parte de su retribución hacia el país, estos se dedican a generar empleo de calidad, impulsar territorios o espacios deprimidos y promover el desarrollo de exportaciones generando divisas. A nivel global el objetivo siempre ha sido común desde cualquier escenario que lo queramos ver, pero para el cumplimiento de estos objetivos en lo que respecta la derogada figura de Zonas Francas, ninguno de los propósitos detallados en la tabla, se cumplieron. Las Zonas Francas que funcionaban, no demostraron la cantidad de empleo esperado, y es que a ciencia cierta y validado por los entrevistados del presente proyecto, el empleo en estos espacios solo se generaba cuando algunas de estas zonas estaban en funcionamiento por algún tipo de construcción o cuando se necesitaba operarios para hacer funcionar el establecimiento o la infraestructura del mismo.

De lo contrario, dentro del organismo y las estructuras administrativas solo formaban parte hasta cuatro personas, lo que causara la falta de control e institucionalidad que el régimen mantenía y requería para la cantidad de Zonas Francas que habían sido creadas en el país. En cuanto a inversión extranjera dentro de las Zonas Francas, fue nula. El poco control que se le dio al régimen franco por parte del estado, provocó que los empresarios dudaran de la seguridad jurídica, aspecto importante para determinar qué tan estable es un país. Dentro de las Zonas Especiales Desarrollo Económico existen indicadores que permiten conocer el nivel de desempeño de cada proyecto o de emprendimiento que se haya instalado previo a su autorización, determinando el impacto que estos espacios podrían tener de acuerdo a la actividad en la que desarrollen.

Pero si bien es cierto, hoy en día, son pocos los proyectos de ZEDE, que se encuentran en funcionamiento, lo que da a entender la falta de compromiso por parte del Gobierno y la poca funcionalidad que se está llevando a cabo con el nuevo esquema. La ubicación de estos espacios, conforme a las características que debe tener el medio en que se establecerán, es un requisito importante que comparten estas figuras dentro de sus objetivos.

Durante la vigencia de las Zonas Francas, estas se establecieron en espacios, no necesariamente donde el bajo desarrollo era visible, recordemos que una buena ubicación de estas zonas es situarlas lo más cercano a puertos, aeropuertos y zonas fronterizas, o también en áreas realmente vulnerables cuya actividad de comercio y desarrollo sean deprimidos. Mientras tanto, las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, cumplen con lo mencionado en cuanto a normativa. En la práctica, han sido ubicadas en sectores estratégicos donde se cree que propician un ambiente de nivel internacional para la inversión de los tipos que estas zonas presentan, los cuales pueden ser para las actividades de transferencia tecnológica, para desarrollo o perfeccionamiento activo de bienes para su exportación y los presentados para el desarrollo de servicios logísticos.

Tabla 14:
Objetivos de las zonas

Zonas Francas	ZEDE
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de fuentes de empleo. • Atracción de inversión extranjera. • Diversificación de exportaciones. • Transferencia tecnológica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de empleo de calidad. • Atracción de nuevas inversiones. • Promoción de procesos de transferencias tecnológicas e innovación. • Generación de actividades comerciales, de servicios e industriales.

-
- Generación de divisas.
 - Desarrollo de zonas geográficas deprimidas.
 - Facilitación de flujos de comercio exterior.
 - Establecimiento de nuevos polos de desarrollo.
-

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

4.4.5 Clases de zonas.

Un país debe reconocer los recursos que posee, la potencialidad que tiene para explotarlos, capacitar el recurso humano especializado técnico, y el nivel de logística que se puede aprovechar a través de una serie de procesos alineados al cumplimiento de una actividad productiva. En el Ecuador a pesar de que los tipos de las Zonas Francas incorporaban diversas actividades tales como el desarrollo de las industrias, el comercio, y los servicios turísticos, educativos y hospitalarios, con el nuevo formato de las ZEDE, el estado les da un giro total en donde explora otros sectores que incluyen emprendimientos y proyectos de tipo tecnológico, industriales también y de servicios logísticos, variedad de actividades que el estado considera prioritarios para el cambio de la Matriz Productiva.

Todo esto como elementos que van de la mano para llevar a cabo una actividad que inicia con la explotación de recursos naturales que el país posee, seguido de la elaboración, transformación o perfeccionamiento del bien, hasta que se obtenga un producto final con características que permitan competir en mercados internacional, y que a su vez el estado promueva la promoción internacional del esquema de Zonas Especiales a través de las exportaciones. Es así como el Estado con la legislación que ampara el funcionamiento de las ZEDE, impulsa el cambio de la matriz productiva contemplado en los principios del Plan del Buen Vivir, y se acopla llevar a cabo encadenamientos productivos para asegurar un proceso totalmente bueno como los que ofrecen países desarrollados.

Por otra parte, en Zonas Francas, los usuarios que se establecían en estos espacios previamente autorizados y quienes mantenían una actividad ya definida de acuerdo a su solicitud para operar, tenían la libertad de aspirar a diversificar sus actividades ya sea que esta se relacionará o no con la que actividad que mantenía, lo cierto fue, que los usuarios se aprovecharon de esta norma para acogerse a otras clases que el régimen disponía, cuando las anteriores ya no les generaba rendimiento, de esta manera, buscaban acogerse a otra actividad para de alguna otra forma beneficiarse de las ventajas. Hoy en día, las ZEDE, permite acceder a la misma dinámica con la diferencia que los usuarios que requieran ampliar sus actividades operativas dentro de estos espacios, deben responder a una función relacionada con la que actualmente esté realizando. Con esto, se espera que el país explote todas las áreas necesarias en la cadena de producción que se requiera, desde el uso de la materia prima hasta la obtención del producto final.

Tabla 15:
Clases de zonas

Zonas Francas	ZEDE
<ul style="list-style-type: none"> • Actividades orientadas a la comercialización. • Actividades industriales. • Servicios y servicios turísticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • De actividades de transferencias tecnológicas e innovación. • De operaciones de diversificación industrial. • De servicios logísticos
Relacionados a usuarios:	
<ul style="list-style-type: none"> • Usuarios podían cambiar o ampliar la actividad que desarrollaban, de acuerdo a requisitos solicitados por el CONAZOFRA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Usuarios podrán diversificar sus actividades respondiendo a los encadenamientos productivos que requieran.

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

4.4.6 Sanciones de las zonas.

Dentro de las sanciones que se aplicaban en ambos formatos se pueden distinguir ciertas similitudes, con la única diferencia encontrada en las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, en las que estas eran clasificadas, determinadas y cobradas por ser una infracción leve o a su vez una infracción grave. Para las Zonas Francas eran más razonables, en tema de infracciones para tanto los administradores u operadores puedan ser sancionados, aunque de igual manera estos procedimientos o la falta de acciones a emplear para que impliquen como una infracción y, por ende, sean sancionados, no eran controlados en su mayoría; como la información sobre valores de bienes que ingresaban o salían de estos espacios y que estas zonas debían presentar ante el Consejo Nacional de Zonas Francas, para determinar las estadísticas a nivel nacional. En comparación a las ZEDE que al tener un control más rígido, no debían incumplir con ciertas formalidades; teniendo en cuenta como infracciones leves el no informar sobre el uso, entrada y salida de las mercancías que ingresen a estas zonas para su fin pertinente; no presentar las normativas internas de cada zona; se puede sancionar al administrador de estas zonas por no llevar a través de un sistema informático organizado y enviar la información respectiva a las entidades estatales correspondientes; y, por no cumplir con los cronogramas de los planes de obras establecidos y que fueron de soporte para el otorgamiento y autorización de estas zonas. Cabe señalar, que, dentro de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico por clasificar las sanciones, estas son previstas por la unidad competente para el control operativo de las zonas especiales o Unidad Técnica Operativa de control de zonas especiales para las infracciones leves, mientras que para las graves las controla el Consejo Sectorial de la Producción, interviniendo una vez más en los procedimientos de las zonas especiales, brindando un gran apoyo para el desarrollo de estas. Mientras que el control y manejo de sanciones a aplicarse a los administradores y a los operadores de las Zonas Francas lo realizaba el Consejo Nacional de Zonas Francas.

Tabla 16:
Sanciones de las zonas

Zonas Francas	ZEDE
<ul style="list-style-type: none"> • Multas por doce veces del valor de arriendo mensual. • Suspensión de la autorización para realizar las operaciones. • Suspensión de manera definitiva de la autorización para las operaciones. 	<p>Por infracciones leves:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amonestación por escrito. • Multa por valor de mínimo diez y máximo cien salarios básicos unif. <p>Por infracciones graves:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Multa por valor de mínimo cincuenta y máximo doscientos SBU. • Suspensión de la autorización para realizar las operaciones. • Suspensión de manera definitiva de la autorización para las operaciones. • Revocatoria de autorización de una ZEDE.

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

4.4.7 Aspectos y beneficios tributarios de las zonas.

Lo que hace que una Zona Franca sea atractiva para cualquier empresa o inversionista extranjero, es que estos espacios gozan de un tratamiento diferenciado, como tal, la exoneración de tributos y aranceles, que en lo que respecta al incentivo económico, se puede ver reflejado en una disminución de costos que genera un bien o servicio. En relación a las Zonas Francas y el nuevo esquema que lo reemplaza, denominado Zonas Especiales de Desarrollo Económico, se puede mencionar que, de acuerdo a un análisis comparativo, estas dos figuras no se diferencian en su totalidad, exceptuando el Impuesto a la Renta.

Ya que anteriormente en las Zonas Francas permitían una liberación total de este impuesto. Y hoy en día, dentro del punto del Impuesto a la Renta aplicado en las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, permite eximir solo cinco puntos porcentuales del porcentaje total a pagar. En las Zonas Francas existía la exoneración del pago de los impuestos tanto los provinciales como los municipales, adicionando la exoneración del Impuesto sobre Patentes y todos los relacionados a la producción.

Por lo demás, el esquema sigue manteniendo los mismos incentivos tributarios como la exoneración del impuesto que grava un valor adicional por la fabricación de un producto, el Impuesto al Valor Agregado; se encuentran dentro de este listado, el Impuesto a los Consumos Especiales, el Impuesto por Salida de Divisas y la exención del pago de porcentajes arancelarios.

Para que de esta forma se incentiven los inversionistas y se proliferen estos espacios aprovechados por ellos, que emprenden el concepto de desarrollar una zona económica, dándole enriquecimiento a estos espacios y beneficiando al desarrollo del comercio exterior ecuatoriano, a través de la buena aplicación de los objetivos que estipulan estas zonas.

Tabla 17:
Aspectos y beneficios tributarios de las zonas

Zonas Francas	Zonas Especiales de Desarrollo Económico
<ul style="list-style-type: none"> • Exención de la totalidad del Impuesto a la Renta. • Exoneración del Impuesto al Valor Agregado y a los Consumos Especiales. • Exoneración del Impuesto por Salida de Divisas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Descuento de cinco puntos del porcentaje al Impuesto a la Renta. • Exoneración del Impuesto al Valor Agregado y el de Consumos Especiales. • Exoneración del Impuesto por Salida de Divisas.

-
- Exoneración del pago de aranceles.
 - Exoneración del pago de impuestos provinciales, municipales y cualquier otro que se creara.
 - Exoneración total del Impuesto sobre Patentes y de todos los vigentes sobre la producción.
- Exoneración del pago de aranceles.
 - Crédito tributario por el IVA pagado en las compras de materias primas, insumos y servicios provenientes del territorio nacional.
-

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

4.6 Costos de la Propuesta

En la realización de la guía comparativa de la legislación aduanera ecuatoriana entre las Zonas Francas y las Zonas Especiales de Desarrollo Económico se requiere de un presupuesto para el cumplimiento de cada uno de los puntos detallados en el *Diagrama de Gantt* (Figura 5). La obtención de estos recursos nos permitirá llevar a cabo con la propuesta del diseño de esta guía. Utilizando recursos muy importantes como de internet en la obtención de información o fuentes de investigación a través de la web, gastos por movilidad, por impresión, entre otros.

Tabla 18:
Presupuesto para el diseño de la guía

Detalle	Cantidad	Costo unitario	Costo total
Servicio de internet	2	\$ 40,00	\$ 80,00
Gasto por movilidad o transporte	20	\$ 0,30	\$ 6,00
Impresión de primera copia	1 (8 hojas)	\$ 0,05	\$ 0,40
Impresión de ejemplares	6 (8 hojas)	\$ 0,15	\$ 7,20
Totales		\$ 40,50	\$ 93,60

Elaboración: Autores del proyecto de investigación

Conclusiones

Al dar término el presente trabajo de investigación se concluye lo siguiente:

- Que, de acuerdo al análisis comparativo entre la Ley de Zonas Francas y la normativa de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, es notoria las diferencias establecidas en diversos aspectos que conforman la estructura de la normativa.
- Que la Ley de Zonas Francas efectivamente se encontraba descontextualizada de la armonización que existe con la realidad del país acerca de la producción, comercio e inversiones.
- Que las Zonas Francas en comparación a las Zonas Especiales de Desarrollo Económico mantienen los mismos objetivos y que ambos contribuyen en un país al desarrollo de sectores de bajo comercio y producción, pero que finalmente es la forma en cómo se utilizan estas herramientas la que permitirá obtener las ventajas y los beneficios que se esperan.
- Con la información obtenida a través de los estudios y entrevistas realizadas, se puede mencionar que estas Zonas Francas se encontraban mal estructuradas, con un mal funcionamiento y control por parte del gobierno. Permitiendo que hubiera una parte excesiva en los beneficios que contenían, dejando al libre albedrío las actividades que dentro de estas se gestionaban.
- Al analizar las diferencias de legislación en materia de estas dos figuras, se puede concluir que la nueva normativa de Zonas Especiales de Desarrollo Económico, se crea con el fin de aportar verdaderamente al fomento del comercio exterior ecuatoriano.

Recomendaciones

- Es recomendable que para el buen desarrollo y funcionamiento del nuevo esquema de Zonas Especiales de Desarrollo Económico, el estado ecuatoriano como ente controlador intervenga al ciento por ciento en estos espacios, de manera que apoye e incentive a los proyectos que se encuentren operativos y que involucre a la empresa privada a invertir en ellos, solo de esta forma se cumplirá con los objetivos que crean estas Zonas Económicas, generar empleo de calidad a través de la inversión nacional o extranjera.
- Se recomienda que el estado ecuatoriano, promocióne fuertemente la dinámica de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, como un régimen especial de tratamiento diferenciado, con ventajas de gran apoyo al momento de promover la industria o la actividad que se desee establecer.
- Que el poder ejecutivo analice ampliamente, los proyectos y emprendimientos que verdaderamente el país necesite y esté al alcance de desarrollar para de esta forma explotar potencialmente los recursos tanto naturales como técnicos que el país posee, dándole apertura al encadenamiento productivo como oportunidad de crecimiento económico para el país.
- Se recomienda, que las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, no sean solo contempladas en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, sino más bien que estas tengan su propia Ley que las ampare, de esta forma es necesario que se amplíe mucho más los aspectos que se consideran para el desempeño de este esquema como los es ZEDE.

Bibliografía

- (2012). *Desarrollando el potencial exportador de América Central*. World Bank .
- Arévalo Cevallos, M. (2014). *Recopilación del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, COPCI*. Guayaquil.
- C. A. (1997). *Cuadro Comparativo de la Legislación en Materia de Zonas Francas en los Países Miembros de la Comunidad Andina*. Lima.
- C. N. (2005). *Codificación de la Ley de Zonas Francas*.
- Coll Tor, P. (2012). *Regímenes Aduaneros Económicos y Procesos Logísticos en el Comercio Internacional*. Barcelona: Marge Books.
- Garcés Paz, H. (2000). *Investigación Científica*. Quito: Abya-Yala.
- García Fonseca, C. (2004). *Elementos de Comercio Exterior*. México: Trillas.
- Granados, J. (2003). *Zonas Francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales*. Buenos Aires.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. México.
- Jiménez, J. P., & Podestá, A. (2009). *Inversión, Incentivos Fiscales y Gastos Tributarios en América Latina*. Santiago de Chile, Chile.
- Nacional, C. (1991). *Ley 01 de Zonas Francas*.
- Organización Internacional del Trabajo. (2007). *Organización Internacional del Trabajo*.
Obtenido de
http://www.ilo.org/actrav/areas/WCMS_DOC_ATR_ARE_EPZ_ES/lang-es/index.htm
- Parella Stracuzzi, S., & Martins Pestana, F. (2012). *Metodología de la Investigación Cuantitativa*. Caracas: FEDUPEL.

- Reguant Alvarez, M., & Martínez-Olmo, F. (2014). *Operacionalización de Conceptos/VARIABLES*. Barcelona, España.
- Sabino, C. (1992). *El proceso de la Investigación*. Buenos Aires.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012). *Transformación de la Matriz Productiva*. Quito: SENPLADES.
- Tasiguano, M. (2011). *Las Zonas Francas y las Zonas de Desarrollo (ZEDE): Herramientas de política económica y fiscal*. Quito.
- Tor, P. C. (2012). *Regímenes Aduaneros Económicos y Procesos Logísticos en el Comercio Internacional*. Valencia: Marge Books.
- Vizuite Muñoz, M. (2007). *Análisis del Régimen Aduanero de Zonas Francas, el Caso de Ecuador*. Quito.

Apéndices

Apéndice “A”: Preguntas para entrevistas realizadas

1. Desde su óptica profesional, ¿Cree usted que la legislación aduanera en relación a las Zonas Francas debió ser reformada y cuáles considera que fueron sus principales causas para su reforma?
2. ¿De qué manera considera usted que el Régimen Franco aportó al fomento del comercio exterior ecuatoriano?
3. ¿Cree usted que, durante la vigencia de las Zonas Francas, estas fueron tomadas como paraísos fiscales dentro del Ecuador? ¿Por qué?
4. En su opinión, ¿En qué aspecto cree usted que debió mejorar el régimen de Zonas Francas y que cambios considera usted que el nuevo esquema de Zonas Especiales de Desarrollo Económico debe considerar para su buen desarrollo?
5. De acuerdo a su experiencia, ¿Considera usted que la normativa del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones en referencia al nuevo esquema de ZEDE, son relevantes para fomentar comercio exterior ecuatoriano?
6. En su opinión, ¿Cómo calificaría la estructura de la ley que ampara el funcionamiento de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico?

Anexos

Portada de la Guía Referencial Comparativa:



Entrevista con el Ing. Armando Medina González:



Entrevista con el Ab. Marcos Villanueva Andrade:



Entrevista con la Ab. Ma. Gabriela Uquillas Iturralde:



Entrevista con el Dr. Xavier Drouet Cedeño:

