



ORMUSA

La Boletina de ORMUSA



Forjando un futuro digno y de igualdad para la mujer

—

No. 06 /2014

Observatorio Laboral y Económico

Qué son las Ciudades Charter...

Redacción: Patricia Portillo

Contenido

- Qué son las Ciudades Charter.
- Zonas de Empleo y Desarrollo Económico.

Los artículos pueden ser reproducidos citando la fuente. Estos son de exclusiva responsabilidad de los o las autoras.



Foto: Archivo ORMUSA

Créditos

Jeannette Urquilla- Directora ejecutiva
Vilma Vaquerano- coordinadora de comunicaciones

Visítanos en:

www.ormusa.org
<http://observatoriolaboral.ormusa.org>
<http://observatoriodeviolencia.ormusa.org>

¿Sabe lo que es una Ciudad Charter? es una ciudad donde el sistema de gobierno se establece bajo un estatuto propio, por lo que se traduciría como “Ciudades bajo estatuto”, es decir, es una ciudad que se encuentra fuera de la aplicación de las leyes estatales, provinciales, regionales o nacionales.

Quienes administran y ejecutan las normas y reglas dentro de estas ciudades son terceros, sean estos un gobierno extranjero o un conjunto de gobiernos de países reconocidos por su éxito en lo económico, que tienen leyes y reglas claras y cuentan con instituciones judiciales con alta credibilidad.

De esta manera se busca que las “Ciudades Charter” establezcan normas atractivas, que les permite atraer empresas, inversiones en infraestructura y habitantes para construir las nuevas ciudades, y así lograr progreso de manera natural.

En buen salvadoreño, las Ciudades Charter, son zonas que se pueden iniciar o establecer (en el caso de El Salvador) en cualquier municipio o departamento específico, con el fin según la Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP, de atraer mayores niveles de inversión y mejor desarrollo económico para el país.

Esto consiste en establecer una zona específica para el desarrollo económico donde, en este caso, El Salvador, le cede a uno o más países la administración completa de esa zona- ciudad, donde este país (el que administra) establece sus propias leyes, o reglas del juego en materia económica y jurídica, sin que el país donde se instala la ciudad charter pueda intervenir.

Características

De acuerdo a la propuesta de la ANEP, las Ciudades Charter presentan características que las hacen llamativas para que inversionistas y personas de una nación extranjera, deseen ir a construirlas. A continuación se detalla algunas de las características.

Localización y delimitación

Según los expertos, las ciudades Charter deben asentarse en áreas deshabitadas y delimitadas del territorio nacional, ya que esto permite a los países (interesados) **emprender reformas que sus líderes consideran positivas para la población, pero que son difíciles de llevar a cabo en forma amplia en toda la sociedad**. Paul Romer, economista experto en Políticas Públicas, considera que un país completo es demasiado grande para que se cambien las reglas, mientras que aplicando estos modelos de Ciudades Charter se dan opciones a la población de elegir dónde quieren vivir, emplearse y desarrollarse, dentro de un conjunto de ciudades diferentes que estén compitiendo para atraer a nuevos residentes e inversores.

Estatutos de creación

Según los expertos, para el establecimiento de las Ciudades Charter, se necesita realizar verdaderas reformas, que impacten de manera estructural los problemas que tenga una nación, no basta con aprobar o reformar un solo cuerpo de ley, sino que se requiere de un mecanismo y una estrategia que permita cambiar no el conjunto de leyes, sino las normas y reglas que rigen a esas leyes. Este es el mecanismo del cual se basan estas Ciudades para su creación. **Con la ayuda**

de un estatuto de orientación las ciudades establecen reglas, antes de fundar la ciudad, que permiten atraer a las personas y a los inversionistas.

Administración

Dos actores importantes:

- El país que designa la zona donde se instalará la ciudad
- El país administrador quien administrará la zona

Para el experto en políticas públicas, Paul Romer existen dos actores principales en la fundación de una Ciudad Charter como son: el país anfitrión, que es quién designa una determinada zona de su territorio como una zona especial a ser reformada, y es de dónde provienen los residentes de la nueva ciudad; y el otro actor principal es el país administrador, que debe ser un país desarrollado, quién administra la zona ya sea por medio de una junta de gobernantes o designando a un presidente o administrador. Es decir, las Ciudades Charter nacen de un asocio entre dos países o un conjunto de países.

Las Ciudades Charter pueden adoptar o modificar su organización por decisión de su administración sin que ello lleve a alterar los estatutos de fundación.

Casos exitosos

Según los expertos este tipo de ciudades permitieron que Hong Kong y Singapur alcanzaran grandes índices de desarrollo. Sin embargo, para lograrlo estos países entregaron algunas zonas para su administración a otros países más desarrollados.

Hong Kong

Hong Kong operó durante el siglo XX bajo un conjunto de reglas distintas al resto de China Continental, **reglas que fueron copiadas de las economías de mercado exitosas y administradas por los británicos hasta 1997**, cuando se independizó del Reino Unido. En los 50s, Hong Kong fue un lugar donde millones de personas de China Continental podían ir y comenzar a trabajar en la fabricación de diversos productos, a comenzar un proceso de aumento de ingreso y de aumento de habilidades de una manera acelerada.

Deng Xiaopig del gobierno sugirió que Hong Kong funcionara con autonomía interna, resultado de ello, se hicieron reformas en la Constitución de la República de China que permitieron dotar a la ciudad de **un sistema administrativo y judicial independiente, y de su propio sistema de aduanas y fronteras.**

La Ley Básica, el documento constitucional de la Región Administrativa Especial de Hong Kong es la que establece la forma en que ha de administrarse el territorio, la que ha permitido que Hong Kong continúe impulsando el modelo basado en una economía de mercado.

Singapur

Singapur, ubicada en el extremo sur de la península malaya, es el país más pequeño del Sudeste de Asia, de apenas 700 kilómetro cuadrados. Ante la recién independencia de Singapur, la necesidad

de atraer inversionistas extranjeros era imperante. Fue así como se establecieron incentivos para las inversiones, tales como exenciones temporales de impuestos, reducción de aranceles y cuotas, nuevas leyes laborales, capacitación a trabajadores para contar con recurso humano especializado, inversión en investigación y desarrollo, entre otros.

Singapur entendió que para atraer a los inversores no bastaba con crear incentivos fiscales y financieros, sino que hacía falta contar con leyes estables, instituciones con reconocida credibilidad y tribunales donde se impartiera justicia independiente. Esto era clave para generar la confianza suficiente para atraer las inversiones necesarias. De esa manera Singapur decidió aplicar un cambio institucional con la adopción del sistema Judicial del Consejo Privado de Londres.

Según los expertos de esta forma las “Ciudades Charter” muestran que en lugar de cambiar drásticamente los modelos económicos en todo un país, se realizan y aplican los cambios a zonas específicas.

Una de las diferencias de estas Ciudades Charter, con las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico, ZEDE es que **delegan el control del territorio donde se asientan a otro “país padrino”**, para que asuma responsabilidades administrativas, a manera de que los administradores nombrados por un país con instituciones creíbles, pueda establecer un sistema legal que les permita operar bajo un sistema jurídico externo y así crear reglas que generan mucho valor a las ciudades.

Ciudades Charter, igual pérdida de derechos para el sector laboral

Para Marta Zaldaña, Secretaria General de la Federación de Asociaciones y Sindicatos Independientes de El Salvador, FEASIES, esta es una propuesta que no beneficia al país y mucho menos a la población, debido a que en este caso El Salvador, realiza una concesión del territorio a otro país o países, para su completa administración, como se señala en los casos anteriores, estos países establecen sus propias reglas del juego, tanto económicas como jurídicas, sin que el país concesionario intervenga.

“Imagínese en el caso de las personas trabajadoras, en caso de violación de sus derechos como despidos injustificados no pueden acudir a ninguna instancia nacional, para denunciar porque ninguna institución puede intervenir, ya que las leyes que se aplican son internacionales, lo que nosotros consideramos como privatización” señala Zaldaña.

Además, le preocupa que con este tipo de propuestas que la ANEP está proponiendo al Estado, el país pierde todas las garantías sobre las zonas que decide concesionar. De igual forma considera que este tipo de sistema no contribuye en el mejoramiento de los derechos laborales, ya que estas zonas se convierten en centros de concentración aislados de toda vigilancia y tutela, tanto del Estado como de las organizaciones y sindicatos que velan por el respeto de los derechos laborales. Por lo que FEASIES espera que el Estado no acepte este tipo de propuestas, ya que consideran que los únicos beneficiados son el sector empresarial. Además hacen un llamado a la población en general a estar alerta ante este tipo de propuesta que va en detrimento de sus derechos laborales.

Zonas de Empleo y Desarrollo Económico, la otra propuesta de la ANEP



Las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico ZEDE, es la otra propuesta presentada por la Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP, con el objetivo según esta Asociación de alcanzar el mayor desarrollo del país. **Las ZEDE son espacios territoriales altamente atractivos para la inversión nacional y extranjera, cuentan con personalidad jurídica propia y están autorizadas para establecer sus propias políticas económicas, tributarias, comerciales y laborales orientadas al libre mercado y a facilitar la inserción a los mercados mundiales del país que los adopta.**

Al igual que las Ciudades Charter, las ZEDE se instalan en zonas específicas del país, según los requerimientos de la empresa o país con el que se acuerda la administración. Buscan tener su propia autonomía, dado que cuentan con un sistema político propio, tanto a nivel administrativo y económico; como también a nivel judicial, a través del patrocinio de países con instituciones más desarrolladas, como es el caso de las apelaciones de Hong Kong y Singapur en las cortes de Londres, o como es la jurisprudencia del CAFTA DR donde a través de convenios internacionales las inversiones pueden acudir a sistemas de arbitraje internacional.

El objetivo de las ZEDE es establecer un marco legal, económico, administrativo y político, distinto que el resto del territorio donde se asientan, con lo cual se incentive inversiones en industrias de alto valor agregado, a través de reglas del juego claras y estables, bajo un ambiente transparente y competitivo que incentive un rápido crecimiento económico y potencialice la generación de empleos necesario para reducir las desigualdades sociales del país en donde se desarrollan, dotando a la población de estas zonas con servicios de educación de la mejor calidad posible, salud y nutrición infantil, seguridad pública efectiva y una infraestructura que inyecte competitividad a las empresas y permitan una mejora real en las condiciones de vida de la población donde operan.

Sin embargo, para Marta Zaldaña, Secretaria General de la Federación de Asociaciones y Sindicatos Independientes de El Salvador, FEASIES, ambas propuestas, las ciudades charter y las ZEDE sólo buscan el beneficio del sector empresarial, pero no el del sector laboral, que al igual que en las maquilas instaladas en las Zonas Francas sufren la violación constante de sus derechos laborales.

“Desde la Federación hemos estudiado el documento presentado por la ANEP, y usted puede ver claramente que en todo el documento se habla de los beneficios para los empresarios, pero no para el sector laboral” señala.

Esto lo confirma el documento, que señala que para que las ZEDE alcancen su mayor desarrollo se deben establecer zonas económicas especiales en donde las leyes económicas se orienten a una economía de libre mercado. Paralelo a ello se puede desarrollar un sistema jurídico especial que funcione bajo una tradición jurídica distinta de la existente en el país donde se encuentran las ZEDE, en **donde las empresas que se instauran puedan recurrir a Cortes Comerciales Internacionales especializadas en materia comercial.**

Por medio del establecimiento de las ZEDE, los países pueden impulsar sectores que pueden ser estratégicos para el desarrollo de las naciones, algunos de estos son:

ZEDE Industrial: para el desarrollo de operaciones de diversificación industrial, que incluye transformación, elaboración y reparación de mercancías de todo tipo de bienes con el objetivo que estas mercancías sean exportadas o comercializadas en el mercado local.

ZEDE logístico: para el desarrollo de manejo de carga a gran escala; mediante su almacenamiento, clasificación, etiquetados, distribución, entre otros. Que esté orientado a potenciar las instalaciones físicas de puertos, aeropuertos y pasos de fronteras.

ZEDE Tecnológicos: para el desarrollo de actividades de transferencia de desagregación tecnológica e innovación. Se podrán realizar en este tipo de ZEDE emprendimientos y proyectos de desarrollo tecnológico, innovación electrónica, biodiversidad, mejoramiento ambiental sustentable o energético.

ZEDE Agroindustriales: permite la integración de incentivos para lograr exportar con valor agregado bienes agrícolas.

ZEDE Turístico: permite condiciones especiales para crear centros turísticos importantes en zonas no desarrolladas.

ZEDE de Servicios: permite la integración de centros de prestación de servicios.

Funcionamiento de las ZEDE

Mientras una zona franca es una zona económica especial orientada al libre comercio, **una ZEDE es una jurisdicción especial jurídica, económica, administrativa y política.** Diseñar una zona que se centra sólo en la política económica, sin tener en cuenta los demás elementos es crear una zona económica especial, desequilibrada; porque para atraer a los inversores “el imperio de la ley es tanto o más importante que los incentivos financieros, y contar con instituciones judiciales independientes es indispensable para obtener la confianza de los inversores”, así lo definen los expertos.

Para visualizar cómo funcionan las ZEDE y señalar las ventajas que tienen para atraer inversiones, es necesario destacar los cuatro pilares sobre los que se deben construir.

El Pilar Económico

Uno de los cuatro pilares es el “pilar económico” que tiene a su cargo la estrategia que impulse los sectores económicos que se desarrollarán en las ZEDE, tomando en consideración la política tributaria, de incentivos, de libre comercio, y de competencia; que garantice la libre circulación de bienes, activos intangibles y capital; asegurando así el buen funcionamiento de las ZEDE bajo un modelo de económico de mercado.

El Pilar Legal

El “pilar legal” tiene que ver con todo lo que hace creer a un inversionista que la justicia es verdaderamente independiente y no acomodada a intereses políticos o económicos. Este pilar permite a las ZEDE responder quiénes serán los jueces que resolverán los conflictos y bajo qué cultura judicial operarán, y asegurarse que estas instancias jurídicas tengan la trayectoria, el conocimiento y sean lo suficientemente transparente para generar confianza entre los inversores.

Pilar Administrativo

Según los expertos el Pilar Administrativo también es importante, ya que le corresponde la función administrativa, o en términos generales, el poder ejecutivo de las ZEDE. Para entender por qué es relevante este componente, basta apreciar lo que ocurre **debido a la aplicación inadecuada de la legislación**, la existencia de una excesiva burocracia en los países, los cambios frecuentes en las reglas de juego por parte de los gobernantes o derivados de un cambio de gobierno, los reglamentos que se aplican y que van más allá de las leyes o la falta de transparencia en las reglamentaciones, especialmente para la asignación de recursos limitados como son permisos o concesiones.

Para los inversionistas extranjeros, estas malas prácticas de los países, derivan en la prevalencia de procedimientos y prácticas corruptas por parte de los gobiernos. Y esto se convierte en una carga para el empresariado que incrementa sus costos y termina por volver nada rentable los negocios, desincentivando con ello las inversiones.

Pilar Político

El “pilar político” es el pilar que proporciona la estabilidad de todos los arreglos, reglas y acuerdos en los que cualquier inversionista debe confiar para realizar inversiones. **En su máxima expresión consiste en dotar a las ZEDE de un sistema de gobierno que asegura estabilidad y la transparencia bajo el dominio de la ley.** Con este pilar el sistema de las ZEDE no está en riesgo de tener cambios en las políticas, cada vez que hay un cambio en el gobierno; es decir las ZEDE se aíslan de la volatilidad de las campañas electorales y la política nacional.

La experiencia de Honduras

Honduras comenzará a implementar las ZEDE en pequeños territorios de su jurisdicción. A la fecha ha reformado su Constitución y ha aprobado una legislación especial que les da soporte. Además tienen identificadas las zonas y proyectos donde se pretende establecerlas.

En enero de 2013, el Congreso Nacional de Honduras reformó los artículos 294, 303 y 329 de la Constitución de la República, y en septiembre de ese mismo año se aprobó la Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico ZEDE, con lo cual se le dio el soporte legal a los proyectos y se estableció la manera en cómo los residentes e inversionistas que operen dentro de las ZEDE se someterán a las normativas internas implementada, y a sus organismos establecidos.

Autonomía

Para garantizar la autonomía las ZEDE hondureñas cuentan con personería jurídica, régimen fiscal especial; y autonomía funcional y administrativa. Tienen su propia forma de gobernanza mediante el “Comité para la Adopción de Mejores Prácticas” conformado por personas nacionales y extranjeras que garantizaran el mantenimiento de las mejores prácticas dentro de las ZEDE, este comité es nombrado por el Presidente de la República de Honduras y ratificado por el Congreso Nacional.

Cada ZEDE tiene un secretario ejecutivo nombrado por el Comité de Mejores Prácticas, quien ejerce como el funcionario ejecutivo de mayor rango dentro de cada ZEDE, encargado de gobernar y administrar la zona de manera independiente al gobierno hondureño.

Las ZEDE contarán con autonomía financiera, dado que pueden administrar su presupuesto, crear y manejar tributos, determinar tasas de servicios, y no pueden requerir de fondos del gobierno hondureño para sostenerse. El régimen fiscal será independiente y orientado a una política de bajos impuestos, la recaudación de tributos será facultativa de cada ZEDE.

La ZEDE debe ser proyecto propio, no de extranjeros

Octavio Sánchez, miembro del Comité de adopción de mejores prácticas, el máximo rector de las ZEDE creadas en Honduras, recomienda que si El Salvador adoptase este modelo de desarrollo para el país debe asegurarse primero de que sea un proyecto estrictamente propio y evitar que sean extranjeros los que decidan.

Sin embargo, la Secretaria General de FEASIES, Marta Zaldaña, ve con preocupación este tipo de proyectos que considera no beneficiaran al país y mucho menos al sector laboral, por lo que espera que el Estado no avale este tipo de propuestas “que solo buscan la explotación del país y la mano de obra salvadoreña”.

Fuente: Tomado del Documento Encuentro Nacional de la Empresa Privada, ENADE XIV El Salvador Competitivo 2024.

Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz- ORMUSA
Para comentarios o colaboraciones puede escribirnos a:
comunica@ormusa.org