



Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo,
Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (edición 2015)

La dimensión económica del territorio

Evolución de las zonas francas en Uruguay entre 2004 y 2021

Tesis presentada con el objetivo de obtener el título de
Magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Arq. M. Gabriela Guasco Vidal

Tutor: Arq. Fernando Díaz Terreno
Doctor en Urbanismo por la Universidad Politécnica de Cataluña

Director Académico: Arq. Pablo Ligrone
Doctor en Urbanismo y Ordenamiento Territorial por la Université Sorbonne Nouvelle

Montevideo, noviembre 2022

*A todas aquellas personas que
contribuyen con un mundo
mejor.*

Resumen

El objeto de estudio es analizar cómo las nuevas dinámicas económicas globales se inscriben en el territorio nacional, a través de una política económica específica como el régimen de zonas francas, generando nuevas unidades funcionales o nodos y nuevas lógicas territoriales. Si bien las zonas francas existen en Uruguay desde la segunda década del siglo XX, a partir de 2004 han crecido significativamente y se han adaptado a los procesos de globalización del mercado, con vastas repercusiones en el territorio nacional. Este régimen económico que promueve la instalación de zonas francas en el territorio uruguayo se materializa en una dimensión espacial donde se implantan nuevos establecimientos industriales, comerciales y de servicios. A través de su evolución y caracterización (tipología/actividades), así como del análisis de datos objetivos y de los factores determinantes de su localización, se describen relaciones entre el territorio y la política económica, intentando develar la dimensión económica del territorio, a efectos de ser considerada una variable que contribuya con el ordenamiento territorial. En este contexto, algunos interrogantes que nos interesa responder en la presente investigación son: ¿Qué impactos tuvo la globalización de la economía en el régimen de ZF? ¿Qué unidades funcionales generó el régimen de ZF en el territorio nacional en el período en estudio? ¿Cuáles fueron los factores determinantes de localización de las zonas francas en Uruguay?

Palabras clave: globalización, dinámicas económicas, nodos, mercado, zonas francas, territorio, factores, localización, dimensión económica.

Contenido

Introducción	17
1. Marco conceptual.....	19
2. Métodos y técnicas	25
3. Contexto	27
3.1 Cambios en la política económica nacional. Caída del modelo de sustitución de importaciones.....	28
3.2 Cambios en el marco normativo de las zonas francas y otros relacionados	30
3.2.1 Régimen de zonas francas.....	30
3.2.2. Ley de Forestación.....	32
3.2.3 Modificación del Código Aduanero.....	32
3.3 Cambio de modelo económico.....	33
3.4 El territorio como ventaja comparativa	34
3.5 Desarrollo territorial y ventajas comparativas.....	34
3.6 Servicios no tradicionales.....	37
3.7 El ambiente y el desarrollo sostenible	41
4. Las zonas francas: conceptos generales	45
4.1 Orígenes históricos	45
4.2 Antecedentes y casos en la región.....	45
4.3 Casos en China.....	48
5. Las zonas francas en Uruguay	51
5.1 Zonas francas: cronología y clasificación por tipo de actividad	53
5.1.1 Primera categoría.....	53
5.1.2 Segunda categoría.....	54
5.1.3 Tercera categoría.....	55
5.1.4 Cuarta categoría	56
5.2 Zonas francas: clasificación tipo-morfológica	56
5.2.1 Zona franca como urbanización tradicional.....	57
5.2.2 Zona franca como urbanización tecnológica	58

5.2.3 Zona franca como edificio urbano	61
5.2.4 Zona franca como equipamiento agroindustrial.....	65
6. Factores determinantes de localización de las zonas francas.....	70
6.1 Localización asociada a un recurso natural.....	72
6.2 Localización en un ámbito urbano.....	75
6.3 Localización metropolitana asociada a un gran centro urbano.....	76
6.4 Localización periurbana próxima a un centro urbano.....	78
7. Datos de las zonas francas relacionados con el territorio	80
7.1 Personal ocupado dependiente por zona franca.....	80
7.2 Personal ocupado dependiente con relación a la superficie de la zona franca	81
7.3 Personal ocupado dependiente por sector de actividad.....	82
7.4 Características del personal ocupado dependiente.....	83
7.5 Personal ocupado dependiente por género	84
7.6 Exportaciones por zona franca.....	85
7.8 Personal de zona franca por sector de actividad por departamento.....	87
7.9 Personal ocupado dependiente por nivel educativo por departamento.....	89
8. Vinculación de las ZF con los IOT	91
9. Conclusiones	99
10. Camino para otra investigación.....	103
Referencias bibliográficas.....	105
Anexos.....	109
Anexo I. Conceptualización de desarrollo territorial según Albuquerque y Dini (2009)	111
Anexo II. Dimensiones del desarrollo territorial	113
Anexo III. Clasificación servicios <i>offshoring</i>	115
Anexo IV. Cuadro de ventajas comparativas y competitivas.....	117
Anexo V. Datos solicitados a la DNZF (2019).....	119
Anexo VI.a Personal ocupado dependiente según sector de actividad y departamento, 2019	121
Anexo VI.b Personal ocupado dependiente según nivel educativo y departamento, 2019 .	122

Anexo VII. Lógicas territoriales de las cadenas forestales en Uruguay	123
Anexo VIII. Sistema Urbano Nacional	125
Anexo IX. Oferta de educación terciaria universitaria (UTE) por departamento, proyecciones para el año 2025	127
Anexo X. Zonas Económicas Especiales y su impacto sobre el desarrollo económico regional	129
Anexo XI. Resumen de datos extraídos de las Resoluciones de autorización de explotación de las Zonas Francas emitidas por el Poder Ejecutivo.....	131
Anexo XII. Línea temporal de la evolución de las Zonas Francas.....	133

Lista de cuadros

<i>Cuadro 1.</i> Síntesis de factores de ventajas competitivas de un territorio	36
<i>Cuadro 2.</i> Formas de deslocalización de servicios de una empresa.....	39
<i>Cuadro 3.</i> Crecimiento en la zona franca de Qianhai según políticas favorables (incentivo fiscal)	48
<i>Cuadro 4.</i> Resumen de autorizaciones de zonas francas autorizadas en Uruguay a 2022	51
<i>Cuadro 5.</i> Clasificación de las zonas francas según la actividad, 2020	53
<i>Cuadro 6.</i> Clasificación de zonas francas por año de autorización y por actividad	53
<i>Cuadro 7.</i> Clasificación de zona franca tipo-morfológica.....	56
<i>Cuadro 8.</i> Exportaciones por sector, en millones de dólares, 2019	85
<i>Cuadro 9.</i> Pasos para vincular la ZF con el IOT.....	93
<i>Cuadro 10.</i> Evolución del marco normativo para la autorización de una ZF.....	94
<i>Cuadro 11.</i> Organigrama de gestiones que inciden en una autorización de ZF.....	97

Lista de figuras

<i>Figura 1.</i> Mapa nocturno de la tierra	27
<i>Figura 2.</i> Línea temporal de zonas francas autorizadas en Uruguay hasta 2009.....	30
<i>Figura 3.</i> Mapa de cables submarinos	41
<i>Figura 4.</i> Distintas denominaciones para las zonas francas.....	46
<i>Figura 5.</i> Zonas francas en Latinoamérica	46
<i>Figura 6.</i> Mapa de ubicación de zonas francas en Colombia.....	47
<i>Figura 7.</i> Zona franca de Bogotá. Fuente: Herrera (2016).	47
<i>Figura 8.</i> Zona franca de Qianhai en 2010.....	49
<i>Figura 9.</i> Diseño proyectado de la zona franca de Qianhai en 2030.....	49
<i>Figura 10.</i> Zona Franca Florida, Florida, octubre de 2021	57
<i>Figura 11.</i> Zona Franca Colonia, Colonia, octubre de 2021	57
<i>Figura 12.</i> Zona Franca Colonia Suiza, Colonia, octubre de 2021	58
<i>Figura 13.</i> Zona Franca Libertad, San José, octubre de 2021	58
<i>Figura 14.</i> Edificios @1, @2, Zona Franca Zonamerica	59
<i>Figura 15.</i> Edificio Celebra, Zona Franca Zonamerica	59
<i>Figura 16.</i> Zona Franca Zonamérica, Montevideo, octubre de 2021.....	60
<i>Figura 17.</i> Zona Franca Parque de las Ciencias, Canelones, octubre de 2021	60
<i>Figura 18.</i> Zona Franca Aguada Park y torre de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)	62

<i>Figura 19.</i> Zona Franca World Trade Center Montevideo	62
<i>Figura 20.</i> Zona Franca World Trade Center Punta del Este (proyecto)	63
<i>Figura 21.</i> Torre II de la Zona Franca World Trade Center Montevideo	64
<i>Figura 22.</i> Zona Franca Aguada Park	64
<i>Figura 23.</i> Zona Franca Nueva Palmira	65
<i>Figura 24.</i> Zona Franca Nueva Palmira, Terminal Corporación de Navíos	66
<i>Figura 25.</i> Zona Franca Nueva Palmira, Terminal Ontur.....	66
<i>Figura 26.</i> Zona Franca Punta Pereira, Colonia, octubre de 2021	67
<i>Figura 27.</i> Zona Franca UPM Fray Bentos, Río Negro, octubre de 2021.....	67
<i>Figura 28.</i> Zona Franca UPM Paso de los Toros, 2020	68
<i>Figura 29.</i> Zona Franca UPM Paso de los Toros, 2021	68
<i>Figura 30.</i> Localización de zonas francas, 1990-2005	71
<i>Figura 31.</i> Localización de zonas francas, 2005-2012	71
<i>Figura 32.</i> Localización de zonas francas, 2012-2021	71
<i>Figura 33.</i> Localización de zonas francas, 2021-2030	71
<i>Figura 34.</i> Ubicación de las plantas de celulosa, de la Zona Franca Nueva Palmira y del puerto de Montevideo	72
<i>Figura 35.</i> Hidrovía Paraná-Paraguay.....	73
<i>Figura 36.</i> Zona Franca Punta Pereira, Conchillas (2014)	74
<i>Figura 37.</i> Implantación de la Zona Franca Aguada Park	75
<i>Figura 38.</i> Implantación de la Zona Franca World Trade Center.....	76
<i>Figura 39.</i> Localización de Zona Franca Zonamérica y Zona Franca Parque de las Ciencias..	77
<i>Figura 40.</i> Localización de ZF CSuiza.....	78
<i>Figura 41.</i> Localización de ZF Colonia (Grupo Continental S.A.)	78
<i>Figura 42.</i> Localización de ZF Libertad.....	78
<i>Figura 43.</i> Localización de ZF Florida.....	78
<i>Figura 44.</i> Sector de actividad por departamento, 2019.....	88
<i>Figura 45.</i> Nivel educativo por departamento, 2019.....	89

Lista de gráficos

<i>Grafico 1.</i> Exportaciones mundiales de servicios (Billones de USD).....	38
<i>Grafico 2.</i> Estructura de las exportaciones del Uruguay, 1990-2018.....	39
<i>Gráfico 3.</i> Personal ocupado dependiente por zona franca, 2019.....	80
<i>Gráfico 4.</i> Relación entre personal ocupado dependiente y cantidad de superficie autorizada.	81
<i>Gráfico 5.</i> Personal ocupado dependiente por sector de actividad, 2019.....	82
<i>Gráfico 6.</i> Nivel educativo del personal ocupado dependiente, 2019.....	83

<i>Gráfico 7.</i> Personal ocupado dependiente por tramo etario, 2019	83
<i>Gráfico 8.</i> Personal ocupado dependiente según género, 2019	84
<i>Gráfico 9.</i> Formación terminada, hombres, 2019	84
<i>Gráfico 10.</i> Formación terminada, mujeres, 2019	84
<i>Gráfico 11.</i> Remuneración promedio por género y zona franca, 2019	85
<i>Gráfico 12.</i> Exportaciones por zona franca principal, en millones de dólares, 2019.....	86
<i>Gráfico 13.</i> Contribución de las ZF al PBI nacional	86
<i>Gráfico 14.</i> Contribución de las ZF a las exportaciones nacionales	87

Lista de siglas y acrónimos

AAO: Autorización ambiental operativa

AAP: Autorización ambiental previa

ANP: Administración Nacional de Puertos

ANTEL: Administración Nacional de Telecomunicaciones

AZF: Área Zonas Francas

AZFA: Asociación Zonas Francas de las Américas

CAM: Código Aduanero del Mercosur

CAROU: Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay

CARU: Comisión Administradora del Río Uruguay

CBD: Central Business District (sigla en inglés)

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

DGC: Dirección General de Comercio

DINACEA: Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental

DINAGUA: Dirección Nacional de Aguas

DINAMA: Dirección Nacional de Medio Ambiente

DNA: Dirección Nacional de Aduanas

DNH: Dirección Nacional de Hidrografía

DNZF: Dirección Nacional de Zonas Francas

FMI: Fondo Monetario Internacional

FOT: Factor de ocupación del terreno

GATT: Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (sigla en inglés)

IVA: Impuesto al valor agregado

INE: Instituto Nacional de Estadística

IRAE: Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas

IRPF: Impuesto a la renta de las personas físicas

ISI: Industria por sustitución de importaciones

LOTDS: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

MCE: Modelos de crecimiento endógeno

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas

NAFTA: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (sigla en inglés)

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OMC: Organización Mundial del Comercio

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OT: Ordenamiento territorial

PAI: Programa de Actuación Integrada

PBI: Producto bruto interno

POD: Personal ocupado dependiente

POT: Plan de Ordenamiento Territorial

UTEC: Universidad Tecnológica del Uruguay

VAB: valor agregado bruto

VAL: Viabilidad ambiental de localización

ZFA: Zona Franca Audiovisual

ZFAP: Zona Franca Aguada Park

ZFC: Zona Franca Colonia

ZFCS: Zona Franca Colonia Suiza

ZFF: Zona Franca Florida

ZFL: Zona Franca Libertad

ZFM: Zona Franca Zonamérica

ZFNP: Zona Franca Nueva Palmira

ZFPC: Zona Franca Parque de las Ciencias

ZFPP: Zona Franca Punta Pereira

ZFUPM: Zona Franca UPM Fray Bentos

ZFUPM II: Zona Franca UPM II

ZFWTC: Zona Franca World Trade Center

ZFWTCPE: Zona Franca World Trade Center Punta del Este

Introducción

Desde el año 2004 las zonas francas (ZF) en Uruguay han crecido significativamente y han reorientado su actividad tratando de captar los procesos de globalización del mercado. El marco normativo previsto por el régimen de zonas francas en Uruguay ha sido un instrumento de la política económica que contribuyó positivamente en la captación de inversión, principalmente extranjera, generación de empleo cualificado y en la diversificación de las exportaciones (Uruguay XXI, 2015).

Desde el punto de vista económico, esto se puede apreciar en un aumento medido en términos de producción y exportaciones, así como en un incremento de la cantidad de empresas que operan bajo el régimen de ZF (APC, 2013: 22). En cuanto a las actividades, acompañando la tendencia internacional se orientan al sector servicios, en especial dentro de estos los servicios no tradicionales, o los llamados servicios globales de exportación, y en el sector industrial acompaña la deslocalización del proceso industrial hacia una actividad específica, en el rubro de la celulosa y rollos de madera.

El desarrollo de estas actividades se materializa en áreas delimitadas, aisladas del territorio nacional destinadas a ZF y obras conexas. El objeto de estudio de esta investigación es analizar cómo esta fase económica posindustrial, posfordista o globalizada que mencionan varios autores repercute en el territorio nacional, tanto en el ámbito urbano como en el rural, mediante un régimen tributario específico como el de ZF, que se ha ido adaptado a esta fase global de la economía y es considerado un instrumento de competitividad internacional.

Este instrumento se incluye dentro de lo que se define como la dimensión económica del territorio, que configura y estructura el territorio nacional mediante la delimitación de un “espacio absoluto”,¹ que conforma a la vez un “espacio relativo”² y un “espacio relacional”,³ donde importa tanto el carácter del tiempo como el del espacio temporal (Harvey, 2021: 143, 144 y 146). En este estudio, asociaremos ese espacio a unidades funcionales o nodos, donde se concentran establecimientos industriales, comerciales y de servicios, generando nuevas lógicas en el territorio provocadas por el flujo de mano de obra (POD), bienes (materias primas e insumos, mercaderías), que impacta a escala local y nacional, así como generando nuevas lógicas hacia el espacio de los flujos conectados globalmente mediante las tecnologías de la información y la

¹ En el sentido en que lo define David Harvey, como espacio y tiempo absoluto, inamovible, que permite la identificación de un lugar concreto y se puede identificar con un nombre por su localización única en un mapa.

² El desplazamiento de las personas, bienes, servicios e información tiene lugar en el espacio relativo. Es la singularidad de la localización en relación con una multiplicidad de localizaciones; se necesita tiempo, dinero y energía para superar la fricción de la distancia.

³ Las parcelas de los terrenos también captan beneficios, porque contienen relaciones con otras parcelas.

comunicación (Borja y Castells, 2004). Analizar su evolución, cómo se caracterizan y materializan (arquitectónicamente, espacialmente) estos nodos (ZF) y qué actividades realizan, así como determinar dónde y por qué están localizadas, y qué personal emplean, nos permite establecer relaciones entre la política económica y el territorio, como forma de aportar datos sectoriales que contribuyan con el ordenamiento territorial (OT) a escala local y nacional.

En este sentido, en el capítulo 1 se propone una síntesis de los principales aportes teóricos que definen el marco conceptual que se ha considerado para la elaboración de este trabajo. En el capítulo 2 se definen los métodos y técnicas en los cuales se basa la presente investigación. En el capítulo 3 se describe el contexto local (nacional) en lo relativo a la economía, el surgimiento de nuevas leyes y normativa, así como nuevos temas y conceptos, como el tema ambiental y la nueva ruralidad, frente al contexto tecnológico y global. En el capítulo 4 se relatan los orígenes conceptuales del régimen de ZF, casos regionales y el caso de China. En el capítulo 5 se definen las principales características del objeto de estudio en Uruguay y se propone una clasificación cronológica y por tipo de actividad, asociada a la función que se realiza en cada ZF, y una clasificación tipológica en cuanto a arquitectura y tipo de infraestructura general, para determinar la evolución y adaptabilidad de estos espacios absolutos del territorio uruguayo a la fase de globalización de la economía. En el capítulo 6 se analizan los factores determinantes de la localización de las ZF, para determinar de qué forma inciden en el territorio nacional. En el capítulo 7 se relacionan los datos que surgen del Censo 2019 de las ZF, en cuanto a las actividades, personal empleado y exportaciones, con las superficies de las ZF, para evaluar la contribución del régimen al desarrollo económico del país. En el capítulo 8 se proponen un análisis que vincula la ley de ZF como instrumento económico, con el marco normativo que establece el OT. Finalmente, en el capítulo 9 se comparten las conclusiones y en el capítulo 10 se plantean algunos temas como camino para otra investigación.

1. Marco conceptual

Este trabajo intenta develar las repercusiones de la globalización de la economía a través de un régimen tributario específico como el de ZF, en el territorio uruguayo. En este contexto se entiende el término *globalización* como un proceso derivado de una política económica de libre mercado, de eliminación de fronteras productivas y de flexibilización de las reglas de circulación del capital, estructurado por el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Este avance tecnológico definido también como la “tercera revolución industrial” (Borja y Castells, 2004), ha posibilitado cambios internacionales en la estructura de negocios y en materia de deslocalización de actividades, y una primacía del sector de servicios terciarios a la producción, cambios que representan el concepto de ciudades globales propuesto por Sassen (1999).

Desde este punto de vista, el concepto de globalización está dentro de la línea de análisis de autores de otras disciplinas, como Harvey (2017, 2021), Sassen (1999, 2005, 2010, 2015) y Borja y Castells (2004). El primero de los autores considera la globalización desde una perspectiva económica como una evolución del sistema capitalista hacia la liberalización de los mercados. Según menciona Harvey, en 1982 la economía keynesiana había sido erradicada de los pasillos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, y a finales de la década del ochenta la mayoría de los departamentos de economía de las universidades estadounidenses se habían alineado con los argumentos monetaristas. A mediados de 1990 se emprendió el llamado Consenso de Washington, cuyo efecto fue presentar los modelos neoliberales estadounidense y británico como la mejor respuesta a los problemas globales. El punto máximo de la reforma institucional en el escenario mundial fue la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que estableció normas y reglas neoliberales para los intercambios en la economía global. Sin embargo, su objetivo principal era abrir la mayor parte del mundo al flujo sin trabas del capital (Harvey, 2021: 41). En este sentido, para entender las cuestiones relativas a la urbanización y al desarrollo geográfico, Harvey propone la definición de un espacio temporal constituido por la integración de un espacio absoluto, un espacio relativo y un espacio relacional (Harvey, 2021: 156).

De la teoría de Sassen (1999) sobre la ciudad global para los casos de Nueva York, Londres y Tokio, resulta relevante el hallazgo de que el fuerte crecimiento económico que registraron estas ciudades en la década del ochenta del siglo XX fue producto del giro de la economía hacia un nuevo sector, al que denomina “servicios a la producción”. Los datos analizados por la autora sobre la composición y los patrones de crecimiento económico revelan que estas actividades se centran en servicios financieros no tradicionales y servicios altamente especializados. Sassen considera a ambos, cuantitativamente y cualitativamente, como indicadores del concepto de ciudad global. El primero de los indicadores refiere a las localizaciones donde se produce la

mayor cantidad de transacciones internacionales de los mercados financieros y donde las corporaciones transnacionales centralizan sus sedes. Respecto al segundo de los indicadores de estos servicios a la producción, tiene que ver con que esta nueva actividad de servicios no se basa en producir bienes para el consumo de masas, como ocurría con las industrias nacionales, sino que este giro hacia los servicios como sector dominante tiene como base la exportación al mercado internacional y para otras firmas, es decir, no son mercados para los consumidores finales, sino para el consumo intermedio de otras firmas, que constituyen los mercados globales de servicios y capital (Sassen, 1999: 379).

Esto genera nuevos procesos de trabajo que demandan personal altamente cualificado, principalmente servicios profesionales de alta especialización que brindan asesoramiento legal, contabilidad, consultoría gerencial, tributaria, *marketing*, publicidad, relaciones públicas, y también profesionales en el área del diseño, la comunicación, procesos de innovación, telemática, nuevas áreas del conocimiento, donde se ponderan el conocimiento específico, la creatividad y el talento, generando una nueva industria del conocimiento, que busca los beneficios de la aglomeración que brinda la ciudad (Sassen, 1999).

Esto conlleva también, desde la óptica de Sassen, el surgimiento de una nueva clase de trabajadores de mayores ingresos que los de la clase media de la fase industrial, integrada por profesionales, gerentes y corredores de todo tipo, con buenos salarios y compensaciones en bonos, que trabajan muy duro durante largas horas y hacen mucho menos dinero que el estrato superior que la autora menciona como las clases ricas altas, integradas por ejecutivos y la gerencia de alto nivel, cuya presencia también es significativa en las principales ciudades. Esta clase de trabajadores cualificados con buenos ingresos que forman parte de una clase global cosmopolita adquiere una capacidad de consumo de lujo, lo que da lugar a una nueva estructura de consumo, en la que no profundizaremos pero que resulta importante como otro elemento que caracteriza a estas ciudades en la nueva economía. Además, la alta densidad ocupacional del sector y la elevada demanda de centralidad generan distintas tensiones, dado que la oferta de espacio disminuye generando presión sobre áreas de la ciudad ocupadas por clases de bajos salarios, que se ven desplazadas o con dificultades para permanecer en las ciudades, aumentando la segregación espacial y social. Más recientemente, la economista Montserrat Pareja-Eastaway (2022) ha señalado los procesos de regeneración urbana demandados por esta clase cualificada para radicar su residencia, como el High Line de Nueva York o el barrio Bristol de Londres, que muestran procesos de *gentrificación*.

Estas ciudades globales, a su vez, requieren de cierto tipo de entorno urbano que propicie la interacción de empresas, talentos y experiencia de una amplia gama de servicios especializados, que funcione como un centro de información, generando lo que Sassen (2005) menciona como el comienzo de la formación de los “sistemas urbanos transnacionales”, que necesitan de

transacciones y redes transfronterizas de ciudad a ciudad, porque conecta sitios que no están geográficamente próximos pero están intensamente conectados entre sí.

A la luz del análisis de Sassen, la ciudad con función global es el lugar estratégico donde se concentran los servicios a la producción como componente central del proceso de trabajo, tanto para industrias de producción de bienes para el consumidor como para las de producción de servicios para empresas y gobiernos, abarcando cualquier sector desde la agricultura hasta las finanzas.

Estos procesos urbanos —si bien no son extrapolables directamente a los territorios del sur global y la investigación de Sassen menciona pero no aborda otras localizaciones extraterritoriales posibles, como zonas de libre comercio o centros bancarios (*offshore*)— se vinculan con la movilidad del capital,⁴ que requiere una dispersión geográfica y genera una nueva geografía de la actividad económica. Así, se constituyen nuevas relaciones entre los diversos componentes de una localización particular, como las zonas de procesamiento para exportación dentro de países del Tercer Mundo u oficinas de tareas de respaldo (*back offices*) situadas en alguna localización periférica alrededor de las grandes ciudades. Esto nos remite al planteo de Muxi (2009):

La ciudad global no es única, ni tampoco un grupo de ciudades, sino que son fragmentos interiores en diferentes ciudades especialmente bien comunicados, tanto real como virtualmente, con las otras áreas globales. En este sentido la ciudad global es una ciudad virtual en tanto que se constituye a partir de áreas separadas en el espacio físico pero unidas en el espacio de la comunicación y los flujos. (2009: 34)

Si esto se traslada a la presente investigación, aunque cualquier ciudad de Uruguay hasta el momento dista de tener los indicadores mencionados que caracterizan a una ciudad global como gran concentración de sedes de transnacionales y capital financiero, se puede considerar a partir de los datos presentados en el capítulo 7, existen localizaciones con concentración de actividades dentro del sector servicios, que podemos considerar como fragmentos del territorio nacional, que forman nodos conectados a la actividad económica global mediante infraestructura tecnológica de avanzada, como las ZF de servicios (Aguada Park, World Trade Center), ZF Zonamérica y ZF Parque de las Ciencias. Esto remite a otro planteo de Sassen (2005) acerca de que las nuevas tecnologías de la comunicación no involucran una relación directa entre la centralidad de la ciudad y entidades geográficas como el centro de la ciudad o el distrito central

⁴ La noción de movilidad del capital va más allá del traslado a través del espacio, implicando no solo nuevas formas de producir dispersas geográficamente, sino también nuevas formas de centralización. “El aumento de la movilidad del capital no solo provoca cambios en la organización geográfica de la producción y en la red de mercados financieros. También genera una demanda de tipos de producción requeridos para asegurar la gestión, el control y el servicio de esta nueva organización de producción y finanzas” (Sassen, 1999: 49).

de negocios, sino que, en función de disponer de nuevas autopistas de comunicación, la centralidad puede asumir varias formas geográficas y extenderse a un área metropolitana de nodos de intensa actividad comercial donde la relación de centralidad está en función de la capacidad y velocidad de la conexión a la red global pero también a la relación de proximidad de puertos y aeropuertos.

En cuanto al sector industrial, si bien la autora no aborda el tema en profundidad, señala el traslado de una cantidad de actividades que antes formaban parte de la antigua fábrica también hacia el dominio de los servicios a la producción, con personal profesional y técnico calificado. La antigua línea de montaje del proceso productivo fordista se segmenta con especialización funcional y deslocalizada de la casa matriz. Según Sassen (1999), se produce una pronunciada fragmentación espacial y organizacional del actual proceso de trabajo, que ha sido denominado “línea global de montaje”, que se traslada a distintas localizaciones en función de factores como mano de obra más rentable y, a criterio de esta investigación, también en busca de recursos naturales o beneficios fiscales. Ambos factores son atribuibles, entre otros, a la localización de las plantas de celulosa en nuestro país bajo el régimen de ZF.

En cuanto a esto, Hall (1996) —citando a Sassen— menciona que las fábricas se dispersan fuera de los viejos centros industriales; el trabajo de oficina se descentraliza a nivel local, pero la actividad financiera internacional y las transacciones financieras, que crecieron mucho en los años ochenta, se concentran en unos pocos países y ciudades. Tanto en el sector industrial como en el de los servicios a la producción se produce una fragmentación del proceso de trabajo, que genera, por un lado, una dispersión espacial o deslocalización, y, por otro lado, una concentración de los centros de mando de las corporaciones con servicios altamente especializados para gestionar y controlar las redes globales de fábricas, centros de servicio y sucursales administrativas, lo que promueve un mercado autónomo de servicios avanzados para empresas, que producen los componentes de lo que se denomina como capacidad de control global.

Desde otro punto de vista, Muxí (2009), para determinar las repercusiones de esta fase del capitalismo posindustrial o globalizado para la ciudad de Buenos Aires, analiza los hechos arquitectónicos y los hechos urbanos desde finales del siglo XX. La autora intenta “revelar y conocer sus mecanismos para entender cómo lo global hace desaparecer gradualmente lo local, en beneficio de sus intereses y con propuestas clonadas que se esparcen por todo el planeta” (Muxí, 2009: 13). En particular, observa cómo afectan las dinámicas de la globalización a las ciudades situadas en las periferias del sistema global, analizando el caso de la ciudad de Buenos Aires. Este enfoque se asocia a la concepción donde lo local y lo global son categorías excluyentes y se contraponen a lo que propone Sassen, donde lo global se inserta en un territorio nacional (local) y se materializa y se institucionaliza por medio del Estado, quien provee de entornos regulatorios que facilitan la implementación de operaciones transfronterizas para firmas,

inversionistas y mercados extranjeros. Interesa rescatar este último punto de vista, para el que las ZF son lugares de anclaje promovidos directamente por una política estatal específica, como es el caso de las ZF uruguayas, donde podemos vincular directamente la organización espacial que asume el capital fijo en su aspecto formal con el territorio a escala nacional y global, en otras palabras, pensar cómo los nuevos modos de producción de la economía global se inscriben en el territorio nacional mediante una política económica, delimitando un espacio absoluto (ZF), que es a la vez, un espacio relativo a una multiplicidad de localizaciones mediante el desplazamiento de personas, bienes, servicios e información y en algunos casos estructurando nuevas lógicas territoriales como las relacionadas con las cadenas agroexportadoras.

En este sentido, a partir del 2004 en el territorio nacional (local) en las ZF se pueden distinguir básicamente dos repercusiones. La primera en el territorio rural, donde se produce una transformación de usos del suelo, una especialización de la producción, nuevos modos de producción agrícola y grandes equipamientos logísticos, tanto para la actividad agrícola como para la industrial. La segunda se manifiesta en el ámbito urbano, generando un nuevo modelo como las ZF de servicios, esto más puntualmente por el impulso creciente de la demanda de servicios globales. Dentro de este contexto, existen en el territorio uruguayo, al igual que en el resto de Latinoamérica y en el resto del mundo, áreas delimitadas del territorio nacional definidas como ZF. En el presente trabajo nos referiremos a ellas como unidades funcionales o nodos, donde la mayoría de los enlaces se vinculan con el mercado global, aunque también existen enlaces interterritoriales (entre ZF) e interregionales.

En Uruguay, el Estado, a través de la política económica, ha tenido un especial énfasis en integrarse a los mercados globales y captar la inversión extranjera directa como una forma de impulsar el desarrollo económico del país, para lograr mejores condiciones de vida para la población. Esta estrategia fue mantenida por los distintos partidos políticos desde la democracia hasta el gobierno actual. Por lo tanto, identificar y caracterizar en sus aspectos funcionales (actividades), tipo-morfológicos (arquitectónicos) y locacionales (ubicación) estos fragmentos del territorio con función global que se adaptan a los nuevos procesos productivos, se plantea como un aporte a la política de OT, que permite develar cómo surgen nuevas lógicas territoriales y de conformación urbana en el territorio nacional producto de los cambios económicos.

2. Métodos y técnicas

La unidad de análisis para esta investigación la constituye cada zona franca autorizada. La técnica de investigación elegida consistió en el relevamiento de datos primarios de los distintos organismos competentes, derivados de las resoluciones de autorizaciones de explotación de ZF emitidas por el Poder Ejecutivo para cada emprendimiento. También se extrajeron datos primarios de las autorizaciones ambientales previas (AAP) y las autorizaciones ambientales de operación (AAO) emitidas por el Ministerio de Ambiente y las direcciones relacionadas, como la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA).

Los datos particulares de empleo, nivel educativo y otras características de cada ZF, se toman en base al Censo 2019 de la DNZF. Cabe mencionar que inicialmente desde el 2005 hasta el 2014 los censos económicos de ZF eran realizados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Posteriormente, desde el año 2015 hasta el año 2020 estos fueron efectuados por el Área Zonas Francas del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y actualmente por la Dirección Nacional de Zonas Francas (DNZF), quien publicó el censo 2019. Además de los datos censales se solicitó para esta investigación a la DNZF, una distribución por ZF por tipo de actividad y nivel educativo para efectuar una comparación a nivel departamental, según se expone en el capítulo 7.

En un encuadre metodológico, podemos decir que el aporte teórico de Rossi (1982) para definir la ciudad y contribuir con el urbanismo parte básicamente de la forma (tipología y morfología), en palabras de Tarragó (1968), se puede considerar que se basa en la dimensión arquitectónica. De forma antagónica y desde otra disciplina, es posible decir que Sassen se basa en la dimensión económica para definir un nuevo tipo de ciudad, la ciudad global, que gestiona y abastece “actividades económicas espacialmente dispersas pero globalmente integradas”, caracterizada por los cambios en las actividades económicas registrados en las grandes ciudades que provocan a nivel urbano gran concentración y centralidad del sector terciario, instalación tecnológica de infraestructuras de avanzada, alta demanda de personal cualificado, segregación social y espacial.

De forma análoga, esta investigación se basa en la dimensión económica para identificar transformaciones territoriales y urbanas que surgen específicamente a partir de una función económica y de la cual se extraen datos relevantes, como personal ocupado dependiente, exportaciones, superficie y otros, para generar otra óptica de comprensión del territorio, a efectos de contribuir con el OT. Esta dimensión también abarcaría a otros emprendimientos derivados de la política económica como: la Ley de Promoción y Protección de Inversiones, regímenes de Puerto Libre y Aeropuerto Libre, La Ley de Parques Industriales, entre otras políticas de incentivo a la inversión, pero se acota el objeto de estudio a las autorizadas bajo el Régimen de ZF.

3. Contexto

Es importante analizar el contexto que compone el mundo globalizado para entender cómo los distintos aspectos —económicos, tecnológicos y sociales— repercuten en el objeto de estudio y cómo incide en el territorio uruguayo.



Figura 1. Mapa nocturno de la tierra

Fuente: Google Earth.

Esto supone una hipótesis adicional vinculada con mostrar en qué consiste la globalización de la economía en un país periférico como Uruguay, a la luz de autores como Harvey, Sassen y Muxí. Estos autores, utilizan distintos términos para referirse a los países desarrollados y a los que están en vías de desarrollo, mostrando así que existe un norte global dominante y un sur global afectado por estos procesos. Detectar que estos procesos inciden directamente en las ciudades y en la conformación espacial del territorio del sur global no es nada novedoso, queda demostrado por los autores mencionados y por muchos otros latinoamericanos, como De Mattos (2004), pero lo que propone esta tesis es comprender cómo esos procesos económicos signados, por un lado, por el nuevo sector de actividad de los servicios a la producción, y, por otro, por la deslocalización y fragmentación de los procesos de trabajo incluido la industria, se insertan en el territorio uruguayo mediante el poder de la autoridad estatal, delimitando un “espacio absoluto” (Harvey, 2021: 143) mediante un régimen tributario de excepción en materia económica, como la Ley de Zonas Francas, y cómo partiendo del análisis de estas inversiones es posible aportar datos que contribuyan a conformar la dimensión económica del territorio como una variable a considerar en el análisis territorial de los planes de OT.

A continuación, se describen los principales cambios a nivel nacional y global en materia política, económica y cultural, que circunscriben el modelo económico global.

3.1 Cambios en la política económica nacional. Caída del modelo de sustitución de importaciones

Dentro de los cometidos del MEF de Uruguay está:

la conducción superior de la política nacional económica, financiera y comercial; coordinar la política fiscal, su planificación y efectuar la programación y el control de su ejecución, así como la administración de los recursos públicos de acuerdo a prioridades establecidas, promoviendo el desarrollo económico y social del país. (MEF, s. f.)⁵

Esta política económica ha tenido cambios, producto de factores externos, lo que tiene sus efectos visibles en el territorio. En las últimas décadas del siglo XX se detectan básicamente dos fases de la política económica. La primera tiene sus antecedentes en la crisis de 1929 y en la dificultad de sostener el modelo agroexportador, con la promoción desde el Estado con un temprano desarrollo de la industria. En esa época Uruguay era uno de los países de América Latina con mayor participación de la industria en el PBI. Luego, con la presidencia de Luis Batlle Berres en 1946, llegó a la cúspide el modelo industria por sustitución de importaciones (ISI), consistente en el otorgamiento de beneficios crediticios, exoneraciones fiscales y aranceles preferenciales por parte del Estado neobatllista,⁶ con el propósito de fomentar el desarrollo de la industria nacional.

El resultado obtenido fue una mayor diversificación y el aumento de las llamadas industrias dinámicas, es decir, aquellas con mayor elasticidad en la demanda y mayor valor agregado, a diferencia del modelo anterior, donde primaban las industrias tradicionales basadas en la fabricación de productos de consumo final con escaso valor agregado (Pérez Gómez, 2021). Este modelo aprovechaba el debilitamiento de la industria europea durante la Segunda Guerra Mundial y la caída del sector agroexportador, para fomentar la industria nacional. Este contexto se dio tanto en Uruguay como en otros países latinoamericanos y contó con la influencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organismo regional de la Organización de la Naciones Unidas, creado en 1948, en Chile, para contribuir con los gobiernos latinoamericanos en el desarrollo económico de sus países.

⁵ El MEF fue creado como Ministerio de Hacienda por ley del 8 de marzo de 1830, mientras que su actual denominación surge del artículo 103 de la Ley n.º 13.835, del 7 de enero de 1970.

⁶ El término *neobatllista* refiere a los períodos de presidencia de Luis Batlle Berres (1946-1951 y 1955-1959), sobrino de José Batlle y Ordóñez. Batlle Berres fue elegido vicepresidente en 1946 y asumió la presidencia el 2 de agosto de 1947, tras la muerte del presidente Tomás Berreta. Desarrolló una política proteccionista que, en varios aspectos, continuó la política ISI, iniciada en 1930.

A mediados de la década de 1960, el modelo ISI fue cayendo en crisis y no era sostenible para países que dependían tecnológicamente de los desarrollados, lo que se sumaba a factores internos, como desequilibrios financieros, y externos, como el desarrollo de nuevas tecnologías. El Estado benefactor entró definitivamente en declive entre el estancamiento del sector agropecuario y la falta de competitividad de la industria nacional. El nuevo modelo de acumulación impuesto procuró un desarrollo industrial orientado a la exportación para obtener divisas, más que para dinamizar el mercado interno, dentro de una incipiente apertura comercial bajo el gobierno de facto luego del golpe de Estado de 1973 (Martínez y Altmann, 2015).

Posteriormente, coincidiendo con la apertura democrática, en 1984, y hasta fines del siglo XX, se inició un proceso de apertura económica e inserción regional que avanzó hacia la globalización de la economía. En este contexto surgió en 1987 la Ley de Zonas Francas, n.º 15.921, como un régimen estatutario especial que buscaba la generación de nuevas fuentes de ocupación, atraer inversiones, aumentar las exportaciones e introducir nuevas tecnologías, según se menciona en la exposición de motivos de la Cámara de Representantes. Posteriormente se creó la Ley de Promoción y Protección de Inversiones, n.º 16.906, del 7 de enero de 1998, que declara de interés nacional la promoción y protección de las inversiones, tanto nacionales como extranjeras, en el territorio nacional y dispone de distintos estímulos fiscales de orden general y de distintos regímenes especiales para diversos sectores: turístico (hotelería y complejos), forestación, vitivinicultura, riego y otros, además de la adopción del marco legal para otros regímenes promocionales de inversiones, como parques industriales, y vinculados al comercio exterior, como puertos libres, depósitos aduaneros, depósitos fiscales. Estas herramientas que tiene la política económica para captar inversiones en el territorio nacional también generan otras configuraciones espaciales en el territorio, todas ellas, a los efectos de esta investigación, forman parte de lo que se pretende definir como la dimensión económica del territorio, pero no están incluidas en el presente trabajo. Todos estos regímenes de promoción de inversiones generan distintos usos del territorio y actividades complementarias que requieren para su operativa la materialización en distintas locaciones de diversos componentes: arquitectónicos, instalaciones y urbanizaciones, así como obras de infraestructura conexas, pero el cometido de este trabajo es analizar dentro del régimen de Zonas Francas, como la operativa de estas nuevas actividades conforma distintos tipos de ZF en el territorio nacional.

La historia económica del Uruguay muestra una estructura asociada a sus ventajas comparativas como la producción de bienes agroalimentarios y materias primas intensivas en el uso de recursos naturales, si bien este es un rasgo relevante del patrón de especialización actual, no es exclusivo como lo fue anteriormente. Los cambios en este patrón están muy vinculados al régimen de tratamiento especial como el de las ZF (CEPAL, 2014).

Dentro de la dimensión económica, consideramos que se destaca el régimen de ZF en Uruguay por dos hitos vinculados a la globalización de la economía. El primero asociado a los procesos de deslocalización industrial y captación de inversión extranjera directa a partir de la autorización de la ZF UPM Fray Bentos (2004). El segundo, se considera por la adaptabilidad del régimen a la nueva estructura de negocios basada en el sector de servicios, donde surge el modelo de las ZF de servicios con la autorización de Aguada Park y WTC Free Zone (2007).

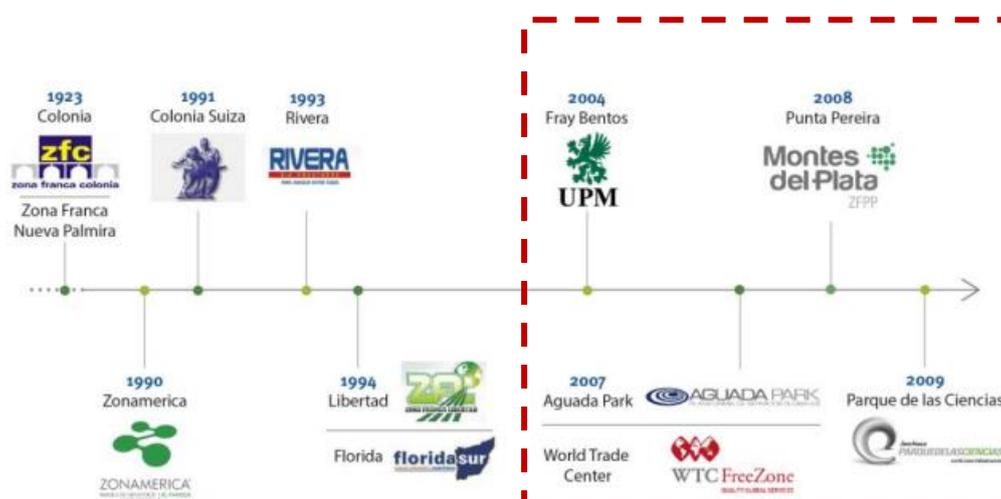


Figura 2. Línea temporal de zonas francas autorizadas en Uruguay hasta 2009

Fuente: Uruguay XXI (2015).

3.2 Cambios en el marco normativo de las zonas francas y otros relacionados

3.2.1 Régimen de zonas francas

La instalación de ZF en nuestro país fue una iniciativa del presidente de la República, doctor Baltasar Brum, quien promovió la creación de las ZF de Colonia y Nueva Palmira mediante la Ley n.º 7.593, del 20 de junio de 1923, y estableció los recursos necesarios para la construcción de las obras portuarias de esas respectivas ciudades —según lo señala la exposición de motivos de la Ley n.º 15.921, del año 1986—, primeras áreas de este tipo en nuestro país. Posteriormente, mediante la Ley n.º 11.392, del 14 de diciembre de 1949, se estableció un nuevo régimen de ZF que pasó a admitir la instalación de industrias. Luego hubo varias leyes y decretos orientados a impulsar el desarrollo y la consolidación de estas áreas, pero en la mencionada exposición de motivos se reconocía que no se habían logrado plenamente. Hasta ese momento, el Decreto Ley n.º 14.498, del 19 de febrero de 1976, era el marco jurídico previsto para la instalación de ZF. Luego de la evaluación de la experiencia en otros países de la aplicación de un régimen similar, se concluyó que concediendo incentivos tributarios e introduciendo más sencillez en los trámites se podía obtener la creación de una eficiente zona industrial de exportación, con el objetivo de aumentar la generación de empleo, atraer inversiones, aumentar las exportaciones e introducir nuevas tecnologías, lo que motivaba la creación de un régimen

estatutario especial “que brinde seguridad en cuanto a los derechos y obligaciones del inversor, que permita la formación de un polo de crecimiento zonal y nacional sin afectar la industria y el comercio habitual de nuestro país” (exposición de motivos de la Ley n.º 15.921), por lo cual se promulgó la Ley de Zonas Francas, n.º 15.921, el 17 de diciembre de 1987⁷ y posteriormente su Decreto Reglamentario, n.º 454/988, del 8 de julio de 1988.

Esta ley permaneció vigente aproximadamente las primeras dos décadas del siglo XXI. Recientemente fue modificada por la Ley n.º 19.566, del 8 de diciembre de 2017, y su Decreto Reglamentario, n.º 309/018, del 27 de setiembre de 2018, buscando la actualización y especialización de los objetivos de la Ley n.º 15.921, asimismo, se amplió el régimen “como forma de incentivar actividades para el país que fomenten el desarrollo nacional en un contexto de profundas transformaciones que se han dado a nivel mundial y local” (Uruguay XXI, 2015: 2). A continuación, se transcribe la modificación del artículo 1.º de la Ley n.º 15.921 en la redacción dada por la Ley n.º 19.566:

Declárase de interés nacional la promoción y desarrollo de las zonas francas, con los objetivos de promover las inversiones, diversificar la matriz productiva, generar empleo, incrementar las capacidades de la mano de obra nacional, aumentar el valor agregado nacional, impulsar las actividades de alto contenido tecnológico e innovación, promover la descentralización de las actividades económicas y el desarrollo regional, y en términos generales, favorecer la inserción del país en la dinámica del comercio internacional de bienes y servicios brindados por empresas, y los flujos internacionales de inversiones.

Respecto al sector servicios, se permite que aquellas usuarias que brindan servicios al exterior los amplíen, ofreciéndolos desde las ZF hacia el territorio nacional no franco a empresas contribuyentes gravadas con el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE). Además, la ley prevé como novedad la inclusión de una nueva modalidad particular, denominada zona temática de servicios, que busca promover actividades de una clase específica de servicios como audiovisuales, esparcimiento y entretenimiento,⁸ que deberán estar localizadas fuera del área metropolitana definida por la ley de ZF.

Se recuerda que, por resolución del Poder Ejecutivo del 29 de noviembre de 2019, se autorizó la primera zona franca temática de servicios para el rubro audiovisuales en el departamento de Maldonado, pero se postergó su instalación. Este tipo ZF temáticas, concentrarán empresas que desarrollan la misma actividad o sectores relacionados a lo largo de su cadena de valor. Con lo

⁷ Ley n.º 15.921, art. 1.º: “Declárese de Interés Nacional la promoción y desarrollo de las ZF, con los objetivos de promover inversiones, expandir las exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional”.

⁸ Con excepción de los juegos de azar y apuestas.

cual se podrán generar nuevas lógicas y transformaciones del territorio donde se localicen, asociadas a la idea de clúster, lo que implicará un nuevo desafío para el OT, pero su análisis no está incluido en el presente trabajo.

A nivel territorial, esta norma define como área metropolitana una corona de 40 kilómetros desde el centro de Montevideo, con el objetivo de beneficiar a las ZF localizadas más distantes de la capital. Las ZF localizadas a partir de esa distancia pueden además realizar actividades complementarias y auxiliares y exposiciones temporales de productos en locales ubicados en Montevideo. Las tres ZF ubicadas en Montevideo (Zonamérica, Aguada Park y WTC) y la ZF Parque de las Ciencias, en Canelones, quedan comprendidas dentro del área metropolitana así establecida.

Además de la modificación y ampliación de la Ley de Zonas Francas (1987), se modificó institucionalmente el organismo de contralor de las ZF: la Ley n.º 19.996 de Rendición de Cuentas 2020, del 3 de noviembre de 2021, creó la DNZF, Unidad Ejecutora (006) del MEF, dejando de ser el Área de Zonas Francas de la Dirección General de Comercio (DGC) del MEF.⁹

3.2.2. Ley de Forestación

Es importante mencionar también la Ley n.º 15.939, de diciembre de 1987, que otorga beneficios a las inversiones en desarrollo forestal. Esta ley es clave, dado que crea las condiciones para que las empresas que invierten en plantas de celulosa obtengan una rentabilidad más atractiva. Los cultivos forestales son la antesala, dado que producen la materia prima de las ZF industriales, por lo tanto, poseen una estrecha vinculación, al ser consideradas una actividad dentro de la cadena productiva.

3.2.3 Modificación del Código Aduanero

Por otro lado, la Ley n.º 19.276, del 10 de setiembre de 2014, modifica el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay (CAROU), el cual unifica, sistematiza y actualiza la normativa aduanera vigente y se posiciona en el camino de las prácticas aduaneras internacionales. El 8 de agosto de 2010 fue aprobado el Código Aduanero del Mercosur (CAM), que contiene una normativa aduanera más actualizada a nivel internacional, dado que era necesario adecuar la legislación aduanera uruguaya de forma de tener un instrumento consistente con la inserción comercial internacional. Entre las reformas propuestas para incrementar la transparencia, el

⁹ Se recuerda que originalmente, con la Ley n.º 15.921, el organismo de contralor era la DNZF, y por la Ley n.º 16.736, del 5 de enero de 1996, y el Decreto 442/97, se crea la DGC y absorbe dentro de sus competencias el contralor de la ZF, pasando a ser el Área de Zonas Francas (AZF).

orden de las operaciones en tránsito y los regímenes de franquicias, están las que atañen al objeto de estudio y tienen que ver con la consideración del territorio aduanero. Este último se amplía incluyendo a las ZF, de modo que estas pasan a ser territorio aduanero. Este hito es importante porque antes de la existencia del nuevo código aduanero las ZF eran consideradas exclaves aduaneros, es decir, no integraban el territorio aduanero, donde ejerce su competencia la Dirección Nacional de Aduanas (DNA). Sin embargo, la DNA siempre realizó las tareas de contralor en el acceso a las ZF para el control de ingreso y egreso de mercaderías, la diferencia es que, a partir del nuevo CAROU, el puesto de control aduanero puede estar ubicado dentro del territorio definido como ZF.

3.3 Cambio de modelo económico

En el contexto mundial donde la superación del modelo fordista de acumulación del capital deja paso a la flexibilidad de circulación exigida por los flujos de capital de las empresas transnacionales en busca de una mayor competitividad en el mercado global se puede caracterizar a nivel espacial por la deslocalización: a) de los nuevos tipos de producción que sustentan el trabajo descentralizado y deslocalizado de los servicios, de las grandes corporaciones o empresas transnacionales, y b) de ciertos procesos productivos de las fábricas que tienden a maximizar el uso de la mano de obra de bajos salarios. Sassen (1999) señala, por ejemplo, el caso de la descentralización de la industria de la alta tecnología por medio de la introducción de nuevas tecnologías diseñadas para separar las tareas rutinarias de bajos salarios de las tareas que requieren alta cualificación, para maximizar así las opciones locacionales.

Una de las últimas tesis de Sassen expone como “en la década de 1980 podríamos haber entrado en una nueva fase del capitalismo avanzado, una fase que reinventó los mecanismos de la acumulación originaria” (Sassen, 2015: 23) que posibilita que los individuos ricos o empresas globales logren una concentración extrema de la riqueza del mundo, según menciona:

Es diferente, por ejemplo, de un sistema con la capacidad de generar la expansión de clases trabajadoras y medias prósperas, como ocurrió durante la mayor parte del siglo XX en el norte global, en buena parte de América Latina y en varios países africanos, en particular Somalia. Ese sistema anterior lejos de ser perfecto: había desigualdad, concentración de la riqueza, pobreza, racismo y otras cosas. Pero era un sistema que tenía la capacidad de generar un sector medio creciente que continuó expandiéndose durante varias generaciones, con la mayoría de los hijos en situación mejor que la de sus padres. Pero para la década de 1980 esas capacidades anteriores se habían debilitado, y presenciamos el surgimiento de capacidades que impulsan la concentración en la parte superior en lugar del desarrollo de un ancho centro. (Sassen, 2015: 25)

Como sostiene Muxí (2009), los cambios en los procesos productivos, facilitados por la mejora de los medios de transporte, la informática y las telecomunicaciones, proveen mecanismos para

cambiar la manera de producir objetos de consumo, pasando de una masificación indiferenciada de producción territorializada a una masificación diferenciada de producción desterritorializada.

3.4 El territorio como ventaja comparativa

El territorio, con sus atributos, se constituye en un factor más para la puja competitiva de las empresas (Gorenstein, 2015). De este modo, las opciones locacionales de las empresas para la realización de las actividades están ceñidas a la búsqueda de nuevos territorios que provean no solo ventajas comparativas, como las asociadas a los factores tradicionales de localización (el clima, la geografía, la disponibilidad de recursos naturales, entre otras), sino que cada vez más, en la nueva economía, prevalecen las ventajas competitivas, es decir, aquellas creadas por el hombre, como el nivel de conectividad, servicios logísticos, equipamientos educativos, entre otras (Vergara, 2011: 156). En este sentido, Uruguay busca posicionarse en el contexto económico global para atraer empresas (inversión) hacia su territorio, lo que conlleva promocionar al país internacionalmente como un nodo estratégico, no solo por sus ventajas comparativas¹⁰ frente a los demás países de la región, sino también por sus ventajas competitivas, donde las ZF se han constituido como un instrumento de competitividad internacional (ver cuadro de ventajas comparativas y competitivas en Anexo IV).

En este caso, asociamos el concepto de territorio como un espacio más allá del espacio geográfico que se pueda delimitar políticamente, circunscripto a una localidad, municipio o departamento sino a un espacio integrado por múltiples dimensiones (cultural, social, patrimonial, ambiental y otras) que complejizan su comprensión, puede incluir distintas escalas (local, nacional, regional y global), sin diferenciar el ámbito urbano o rural. En este trabajo para develar esa complejidad territorial, se asume la capa de la dimensión económica a través de una política específica, las demás dimensiones se podrán abordar con distintas políticas sectoriales. Esta disección del territorio que se asume para su estudio, pretende aportar datos sectoriales que puedan contribuir con las políticas públicas, no obstante, para un nivel de planificación u OT, se requerirá de una visión integrada que habilite la coordinación intersectorial, pero el abordaje de este tema excede la presente investigación.

3.5 Desarrollo territorial y ventajas comparativas

Considerando que el territorio así definido asume un rol protagónico para el crecimiento económico y el desarrollo territorial. No es objeto de esta investigación hacer una disquisición o plantear los diversos enfoques que existen sobre los temas vinculados con el crecimiento

¹⁰ Ventajas comparativas son aquellas relativas a la geografía, a la naturaleza, al clima, etc. Las ventajas competitivas, en cambio, son las creadas por el hombre, como infraestructura, servicios logísticos, simplificación de la burocracia, según Vergara (2009).

económico, el desarrollo, el desarrollo económico territorial, el desarrollo local, el desarrollo regional y el desarrollo territorial, pero si resulta relevante asumir un lineamiento teórico.

El crecimiento económico está asociado a variables macroeconómicas como el PBI agregado, el PBI per cápita, el aumento de las exportaciones, el empleo, las necesidades básicas insatisfechas, etc.

Para referir al concepto de desarrollo adhiero aquí a la visión de Albuquerque (2015), que incluye en ese término diferentes dimensiones, como desarrollo institucional y cultural, desarrollo social y humano, desarrollo sustentable y desarrollo económico, tecnológico y financiero. Por lo tanto, el concepto de desarrollo territorial es más amplio que el de desarrollo económico (ver Anexo I. Conceptualización de desarrollo territorial y Anexo II. Dimensiones del desarrollo territorial). Pero, además, agrega un elemento más la sustentación de ese territorio, que no refiere solo al mero crecimiento económico cuantitativo, sino a garantizar la obtención de un excedente económico que retroalimente el territorio para mantener los gastos sociales y bienes públicos necesarios, definiendo así el desarrollo económico sustentable en el territorio a fin de lograr mantener las inversiones sociales y mejoras laborales e institucionales. Esto confluye en una visión sistémica del territorio y en la potenciación de los factores endógenos.

Lo anterior nos remite al planteo que hace De Mattos (1999) para las teorías de crecimiento o modelos de crecimiento endógeno (MCE) en territorios de menor desarrollo. Estos modelos sustentan que la tasa de crecimiento de la producción depende básicamente de la acumulación de tres factores: capital físico (infraestructuras y equipos), capital humano (educación) y en conocimiento (o progreso técnico), así como por algún tipo de ventaja comparativa frente al mercado global, generalmente asociada a recursos naturales. Así, se presupone que la desigualdad en la acumulación inicial de los factores (en cuanto a los capitales físicos, humano y de conocimiento) puede constituirse en un factor adverso para los territorios menos desarrollados frente a los desarrollados. Ante esto, De Mattos (1999) plantea como interrogante si el nivel inicial de acumulación de los factores mencionados en un determinado territorio "juega un papel crucial en cuanto a sus perspectivas de crecimiento" y cómo una política orientada a activar el potencial endógeno puede modificar las diferencias interregionales dadas por la acumulación de los factores iniciales para atenuar las disparidades entre territorios de menor desarrollo. En este sentido, las teorías de crecimiento endógeno de un territorio de menor desarrollo se proponen, ante todo, mejorar la atractividad, que no solo depende de aquellos factores habitualmente mencionados, como menor costo de la mano de obra, exoneraciones fiscales o disponibilidad de recursos naturales, sino también de los que presentan ventajas competitivas, como calificación de la fuerza de trabajo, disponibilidad de modernas infraestructuras de transporte y telecomunicaciones, existencia de mercado de capitales consolidados, etc.

A partir de lo anterior es posible concluir que el desarrollo económico de un territorio es un eslabón del desarrollo territorial y trasciende el mero crecimiento económico medible por los indicadores mencionados inicialmente. En los territorios menos desarrollados las políticas de crecimiento endógeno, generalmente están asociadas a captar capitales externos (factor exógeno), para mejorar las ventajas competitivas capitalizadas por la acumulación de capital físico, humano y de conocimiento (avance tecnológico) buscando posicionarse en el mercado global. En este caso las ZF actúan como factor exógeno.

Cuadro 1. Síntesis de factores de ventajas competitivas de un territorio

Capital físico	Capital humano	Capital de conocimiento
Modernas infraestructuras	Cualificación de la fuerza de trabajo	Tecnología y progreso técnico
Accesibilidad internacional y telecomunicaciones	Instituciones educativas	Capacidad de innovación

Fuente: Elaboración propia con base en De Mattos (1999) y Pareja-Eastway (2011).

En este nuevo escenario mundial, tanto a nivel de las naciones como a nivel de las empresas, en el ámbito de la dinámica económica globalizada está signado, básicamente por los aumentos de competitividad que unas y otras son capaces de alcanzar. A su vez, la desregulación, componente básico de las estrategias de liberalización económica, se sitúa como una política funcional y necesaria a la globalización (De Mattos, 2004).

Los procesos de producción global requieren de regímenes y acuerdos internacionales para establecer las reglas de comercio entre el Estado-nación (local) y la escala global. Si bien algunos autores señalan como comienzo de esas nuevas reglas de juego de la economía global el tratado de Bretton Woods de 1945, basado en el dominio de Estados Unidos sobre los demás países, Sassen lo distingue considerando que las reglas contenidas en el tratado responden a una economía de escala mundial, totalmente distinta a la escala surgida en la década de 1980 con la era global. De modo que ciertas capacidades para la gobernabilidad internacional y las operaciones internacionales se desarrollaron durante el primer proceso y posteriormente se reinsertaron en los nuevos ensamblajes globales (Sassen, 2010: 32). Continúa la autora diferenciando las lógicas de los dos períodos, señalando que en la era de Breton Woods la lógica estaba orientada a fortalecer la construcción de los Estados nacionales, mientras que en la fase actual está orientada a la construcción de un sistema global dentro de los Estados nacionales.

Esto permite el crecimiento de los mercados mundiales de finanzas y servicios especializados, que requiere de redes transnacionales de servicios debido al fuerte aumento de la inversión internacional, lo cual genera otras instituciones reguladoras de la actividad económica internacional, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT, por su sigla en inglés) y el FMI, y reduce frente a estas el papel del gobierno nacional o Estado.

Si bien la ciudad es el lugar donde se producen nuevas centralidades y concentraciones, donde se centraliza la información y comunicación con el resto del mundo, las mayores transformaciones territoriales en nuestro país las podemos apreciar en el territorio rural, más que en las ciudades. El espacio rural denota un nuevo paisaje, asociado a lo que definen algunos autores como “nueva ruralidad”, donde surgen nuevos usos y actividades, la tecnificación de la agricultura, los parques eólicos, especializaciones productivas como la explotación forestal o el monocultivo (soja), el turismo agrícola como empresa terciaria, otros y la industria especializada producto de una gran inversión extranjera directa en nuestro país, captada a través del régimen de ZF. Por los montos de las inversiones y la transformación de la producción, es posible decir que este régimen se asentó predominantemente en el medio rural, dotándolo de un carácter industrial y tecnológico (rural-industrial) y donde el Estado hizo los esfuerzos por proveer nueva infraestructura en materia de transporte. También repercutió en otras transformaciones del campo, como la forestación, pero esta no deja de ser una actividad propia del medio rural y no es considerada en la presente investigación.

Estas ZF industriales concentran la actividad, reconfigurando el parcelario rural, generando un nuevo paisaje agroindustrial y estructurando el territorio producto de los encadenamientos con sus distintas fases de producción: primaria, secundaria, logística, transporte y servicios asociados (mejora genética de las especies, gestión del portafolio de tierras, etc.), que generan nuevas territorialidades conformadas por zonas discontinuas vinculadas por flujos de transporte multimodal.¹¹ En un escenario donde las concesiones que otorga el Estado para explotar estas ZF industriales se pueden prorrogar, se plantean la interrogante acerca de cuál es la lógica de localización de estas industrias, que se trata de responder en el capítulo 6.

3.6 Servicios no tradicionales

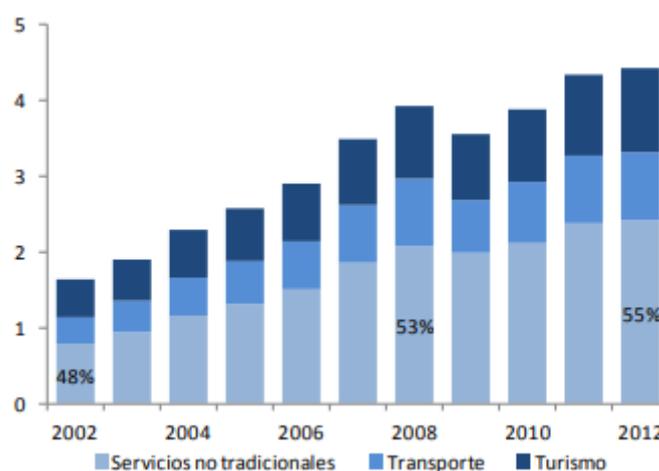
El crecimiento del sector servicios a nivel internacional es mayor que el del sector bienes. Las exportaciones mundiales de servicios han crecido fuertemente en la última década, por encima del 10% de promedio anual (gráfico 1). América Latina no ha quedado atrás y Uruguay es parte de esta tendencia (Uruguay XXI, 2013). En Uruguay, las exportaciones de servicios se han dinamizado en las últimas dos décadas y han ganado participación en la economía del país, logrado posicionar a Uruguay como una opción atractiva para la localización de servicios (Uruguay XXI, 2013). El desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicación (como internet) ha promovido e impulsado la internalización de los servicios a nivel global, *offshoring*.¹²

¹¹ Aquí el término *multimodal* refiere a los transbordos de mercadería entre distintos modos de transporte.

¹² La forma en que se provee este servicio puede ser mediante un proveedor, conocida como *offshore outsourcing*, o mediante la instalación de una filial de la propia empresa en el exterior (*captive offshoring*). Estos dos casos son

Esto genera una transformación productiva, incorporándose a los servicios tradicionales (transporte y turismo) un conjunto de servicios no tradicionales, de más reciente desarrollo, conocidos como servicios globales de exportación (servicios financieros, de informática e información, empresariales, entre otros).

Grafico 1. Exportaciones mundiales de servicios (Billones de USD)



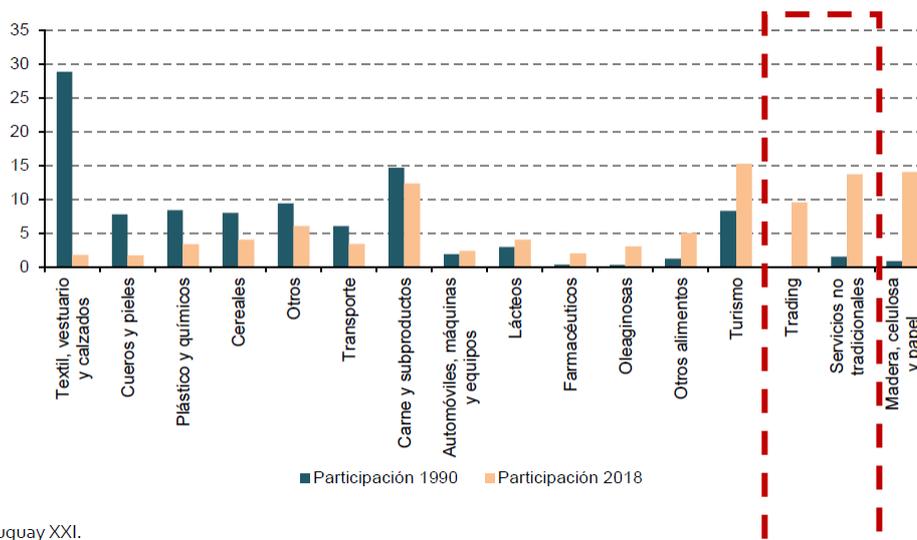
Fuente: Uruguay XXI (2013) en base a UNCTAD

Si bien los servicios tradicionales siguen siendo los que registran una mayor participación en el total de las exportaciones de Uruguay, el mayor dinamismo se registra en los servicios no tradicionales: “Mientras los servicios tradicionales crecieron una tasa promedio anual de 16% en el período 2002-2012, los no tradicionales lo hicieron a una tasa de 24% en el mismo período” (Uruguay XXI, 2013). Esta transformación se refleja en un cambio en la composición de las exportaciones uruguayas. El gráfico 2 muestra el cambio en la estructura de las exportaciones en las últimas dos décadas. En él se puede apreciar el dinamismo de las exportaciones de servicios no tradicionales.

En el Anexo III. Clasificación servicios *offshoring*, se presenta una clasificación de este tipo de servicios y un cuadro de modalidades de servicios globales de exportación.

considerados como exportaciones de servicios globales, ya que el talento empleado provee servicios que son consumidos en el extranjero.

Grafico 2. Estructura de las exportaciones del Uruguay, 1990-2018

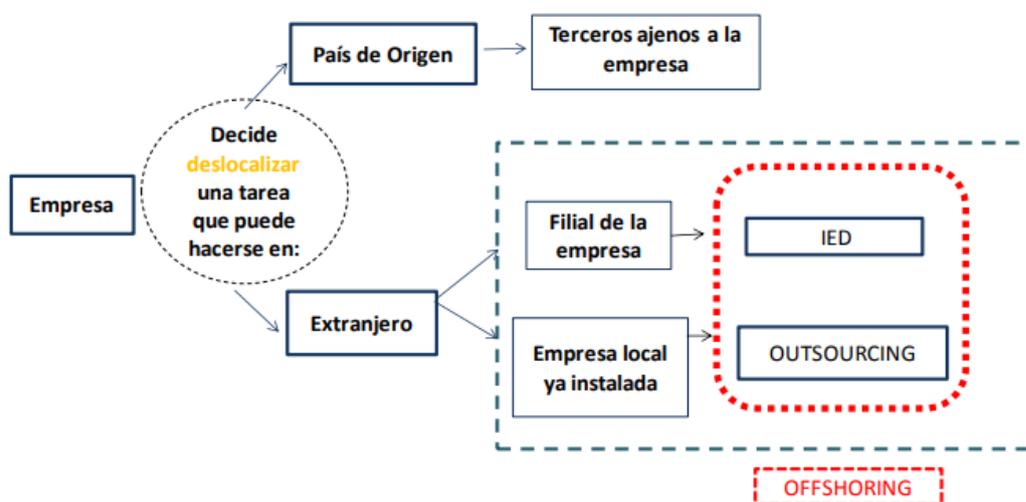


Fuente: Uruguay XXI.

Fuente: Lalanne (2019).

Estos servicios globales de exportación “surgen de la decisión de la empresa matriz en deslocalizar una actividad y/o proceso realizado originalmente en sus oficinas matrices y transferirla al extranjero. Este proceso es conocido como offshoring” (Uruguay XXI, 2013).

Cuadro 2. Formas de deslocalización de servicios de una empresa



Fuente: Uruguay XXI (2013).

Esta fragmentación (cuadro 2) de los procesos productivos dentro del sector servicios, a partir de la primera década del siglo XXI, también se conoce como la construcción de la oficina global y está vinculada al “cambio tecnológico asociado tanto a la disminución de los costos de las telecomunicaciones como a la reducción de los costos de coordinar la realización de tareas distintas en diferentes lugares” (CEPAL; 2014: 14).

Por el tipo de tarea que realizan las personas empleadas, los servicios globales contribuyen en particular generando empleo con una alta demanda personal cualificada. Las empresas de este sector se ubican dentro del área metropolitana. Se estima que este sector en el año 2021 ocupa aproximadamente un total de 27.000 empleos, de los cuales el 50 % son empleos ubicados en zonas francas especializadas en brindar este tipo de servicios como AguadaPark, WTC Free Zone, Zonamérica y Parque de las Ciencias (Uruguay XXI, 2022)¹³. Esta tendencia a la adaptabilidad de las actividades a los cambios internacionales de las estructuras de negocios, en materia de deslocalización de actividades, exportación de servicios y matriz productiva, con los datos analizados en el capítulo 7 (Censo 2019 ZNZF) podemos visualizar que predomina dentro de las ZF. Estas actividades generan una nueva organización en la estructura de negocios, que demanda alta densidad ocupacional y elevada demanda de centralidad, como los patrones de localización mencionados por Sassen en el capítulo 1.

En términos de ventajas competitivas, estos servicios requieren para su realización de infraestructura tecnológica de avanzada. Uruguay cuenta con gran cobertura a nivel nacional y ha aumentado notablemente la velocidad de bajada de datos, ubicándose en el 2013 en el primer lugar en América Latina (Uruguay XXI, 2013). Estos servicios requieren, además de la conectividad, infraestructura específica para las telecomunicaciones, el almacenamiento de datos y procesamiento de información. Este tipo de infraestructura específica, como se verá en el capítulo 6, es desarrollado en las zonas francas de servicios (ZFAP y ZFWTC) y en el área metropolitana (ZFM y ZFPC).

La localización de estos servicios está formada por nodos, donde se concentra y desarrolla la actividad y por medio de las TIC (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) se enlazan a otros nodos en función del flujo de capital e información que transmiten, conformando una red global transfronteriza. En este sentido, el concepto de ciudad global se puede interpretar como una red de nodos urbanos que se extiende por todo el planeta “que funciona como centro nervioso de la nueva economía, en un sistema interactivo de geometría variable al cual deben constantemente adaptarse de forma flexible empresas y ciudades” (Borja y Castells, 2004: 43). Estas relaciones, a su vez, se insertan en marcos regionales determinados por acuerdos económicos, comerciales y productivos que crean nuevas uniones territoriales, como la Unión Europea, el Mercosur, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés).

¹³ En base a los datos del CENSO 2019 DNZF



Figura 3. Mapa de cables submarinos

Fuente: <http://submarinecablemap.com/#/>

Como menciona Muxí:

Se establece un nuevo marco de relación para las ciudades —la pertenencia o no a la red global— independientemente de su contexto territorial y nacional. La red es una estructura cambiante de relaciones informatizadas que permiten la determinación de la actividad desde la lejanía y la acción simultánea de protagonistas alejados en el espacio, comunicados e interactuando en tiempo real. Una estructura no visible que está formada, principalmente, por las relaciones creadas entre las empresas. (2009: 33)

Es decir, se trata de determinadas áreas interiores de un territorio conectadas a otras del resto del mundo por medio de las TIC (figura:3) y de relaciones comerciales reguladas por los tratados internacionales, por organizaciones mundiales como la OCDE, el BID y otros.

La búsqueda de nuevas localizaciones por parte de las empresas dentro del sector servicios hacia Uruguay es motivada por las ventajas en recursos humanos calificados y multilingües, afinidad cultural con los mercados demandantes (Estados Unidos y Europa), ubicación geográfica y huso horario, que permiten un costo competitivo de los factores productivos y de producción, así como la complementariedad horaria y la infraestructura tecnológica adecuada (Uruguay XXI, 2013).

3.7 El ambiente y el desarrollo sostenible

El Informe Brundtland, publicado en 1987 para la Organización de las Naciones Unidas (ONU), postula la sostenibilidad ambiental en contraste con el desarrollo económico globalizado y marcó el comienzo de la preocupación por los problemas ambientales como la escasez de recursos naturales y la contaminación. Algunos autores consideran que en este documento fue la primera vez que se usó la expresión *desarrollo sostenible*.

Posteriormente, el ambiente tuvo su hito como tema de relevancia mundial en la Conferencia sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como Cumbre para la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, que hizo emerger el concepto de desarrollo sostenible, que, entre otras cuestiones, involucra evitar la degradación del ambiente, preservar el patrimonio y la identidad, y el compromiso de emprender:

una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente. (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, Principio 17)

Cabe mencionar que Uruguay tuvo una respuesta tardía para tratar los temas ambientales en comparación con Europa, respuesta que inicia con la creación del ex Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y las leyes y decretos que se mencionan a continuación:

- 1990: Ley n.º 16.112, creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).
- 1994: Ley n.º 16.466, de Evaluación de Impacto Ambiental.
- 2000: Ley n.º 17.234, creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- 2000: Ley n.º 17283, General de Protección del Medio Ambiente.
- 2005: Decreto n.º 349/05, Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales.
- 2020: Ley n.º 19.889, creación del Ministerio de Ambiente.

En nuestro país, la discusión sobre el ambiente podemos decir que salió a la luz a partir de la localización de la primera planta de celulosa de UPM, en régimen de ZF en Fray Bentos, departamento de Río Negro, cuando se produjo el conflicto con Argentina, vinculado con el Tratado Internacional del Río Uruguay, finalmente dilucidado con el fallo del Tribunal Internacional de La Haya.

Desde el punto de vista de la normativa ambiental, la “construcción y ampliación de zonas francas y parques industriales” (Decreto n.º 349/2005, Art. 2.º) están contenidas dentro de las actividades, construcciones y obras que requieren AAP ante la Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental (DINACEA) del Ministerio de Ambiente (antes Dirección Nacional de Medio Ambiente [DINAMA] del MVOTMA). Cabe señalar, que las tres plantas de celulosa contaron con la AAP de dicho Ministerio y, posteriormente, para la operación se exige la AAO. No obstante, si bien se condicionan a que cumplan con los requisitos ambientales establecidos en la AAP, se debe contar solo con la viabilidad ambiental de localización (VAL), primera parte del trámite, para

obtener la autorización gubernamental de explotación de la ZF. En ese sentido, se condiciona a que tanto la instalación como la posterior operación de la planta cumplan con la normativa ambiental vigente, con lo cual se asume que toda actividad humana genera un impacto ambiental, donde no se desconoce la afectación que puede generar su instalación en el hábitat natural, sino que se debe considerar las medidas para mitigar dicho impacto dentro de parámetros aceptables.

Algunos autores, como Gautreau (2014), cuestionan los requisitos ambientales, en el sentido de que, si bien se evalúan parámetros ambientales, no se miden con reglas internacionales, dado que no se evalúa el valor acumulado, es decir, los efectos acumulados en el tiempo, sino únicamente cantidades máximas autorizadas de emisión por unidad de tiempo. A juicio de quien suscribe, esto último nos acerca al concepto de sostenibilidad, en el entendido de algo perdurable en el tiempo que no agote los recursos naturales, sin entrar en discusiones en términos de *sostenibilidad*¹⁴ versus *sustentabilidad*. No se ahondará aquí en criterios ambientales, ya que esto requeriría de cierta especialización en la materia que excede la competencia de este trabajo, simplemente se plantea la inquietud.

Por otra parte, más recientemente la pandemia generó una mayor conciencia de los factores ambientales, sociales y políticos, en las sociedades. Los países y las empresas se valoran cada vez más por los criterios ESG¹⁵ (Uruguay XXI, 2022). El concepto de inversión sostenible o Principios de la Inversión Responsable (PRI) se asocia a una serie de parámetros que evalúa el factor ambiental (E), el factor social (S) y el factor de gobierno o gobierno corporativo (G), respaldado por las ONU, que pide a las empresas integrar en sus estrategias y operaciones un conjunto de principios universales en derechos humanos, normativa laboral, medio ambiente y contra la corrupción¹⁶.

¹⁴ En el material complementario del *Informe sobre desarrollo humano 2011* para Uruguay, se distingue sostenibilidad de sustentabilidad, entendiendo que el primer término alude a la conservación de algo en su estado, mientras que el segundo sugiere un sentido dinámico referido a los cambios requeridos para que algo avance (PNUD, 2011: 12).

¹⁵ .Siglas en inglés asociadas Environment, Social y Governance. En español ambiental, social y gobierno (ASG). .

¹⁶ Principios para la inversión responsable (2016) energías-renovables.com/ficheroenergias/PRI_Brochure_Sapnish_2016_1.pdf

4. Las zonas francas: conceptos generales

El nuevo escenario de la globalización económica, caracterizado por un acelerado proceso de transnacionalización e internacionalización donde las empresas buscan y evalúan nuevas localizaciones, nuevas ubicaciones geográficas donde obtener un aumento de su rentabilidad, el régimen de ZF es un instrumento utilizado por países de la región y el mundo como un incentivo para atraer inversiones al territorio. A continuación, se presenta una breve reseña de antecedentes históricos que se pueden relacionar con las ZF, para luego mencionar algunos casos de Latinoamérica y el caso de China, aunque esta investigación se centra en el régimen uruguayo, que se tratará en el capítulo 5.

4.1 Orígenes históricos

Esta breve reseña histórica resalta la importancia que ha tenido el instrumento de las ZF a lo largo de la historia y en las relaciones de comercio internacional. Algunos autores vinculan sus orígenes con las ciudades marítimas de la civilización fenicia, hace más de 3.000 años, que afectaron fajas de su territorio costero y puertos importantes con el propósito de atraer el comercio y la navegación de otros pueblos, exonerándolos de cargas fiscales para el pasaje de mercaderías y embarcaciones (zonas exoneradas de todo tipo de impuesto y separadas del resto del territorio por cordones aduaneros). En esa época era común encontrar regímenes aduaneros diferentes dentro de un mismo territorio para distintas regiones. Por ello, son considerados por algunos autores los iniciadores oficiales de las ZF en la historia de la humanidad. Las ZF fueron apareciendo, entonces, en aquellos lugares con comercio de trasbordo para reexportación, a lo largo de las tradicionales rutas de comercio. No respondían, en consecuencia, a una política de fomento o promoción del desarrollo económico mediante la atracción de empresas, especialmente de empresas transnacionales, como actualmente ocurre en Uruguay, sino que eran una necesidad de la época para facilitar el transbordo de mercadería.

4.2 Antecedentes y casos en la región

En algunos países, las ZF se llaman de distinta manera (figura 4). En América Latina y el Caribe (figura 5) son áreas geográficas delimitadas bajo una normativa especial, donde las empresas instaladas reciben incentivos, particularmente en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. El porcentaje de exención tributaria varía de acuerdo al país. Por ejemplo, en Colombia las empresas instaladas en ZF gozan de menos beneficios fiscales que en Uruguay. En México, se inician con un grado de beneficio fiscal que luego se reduce y lo mismo ocurre en China.



Figura 4. Distintas denominaciones para las zonas francas

Fuente: Asociación Zonas Francas de las Américas (AZFA)

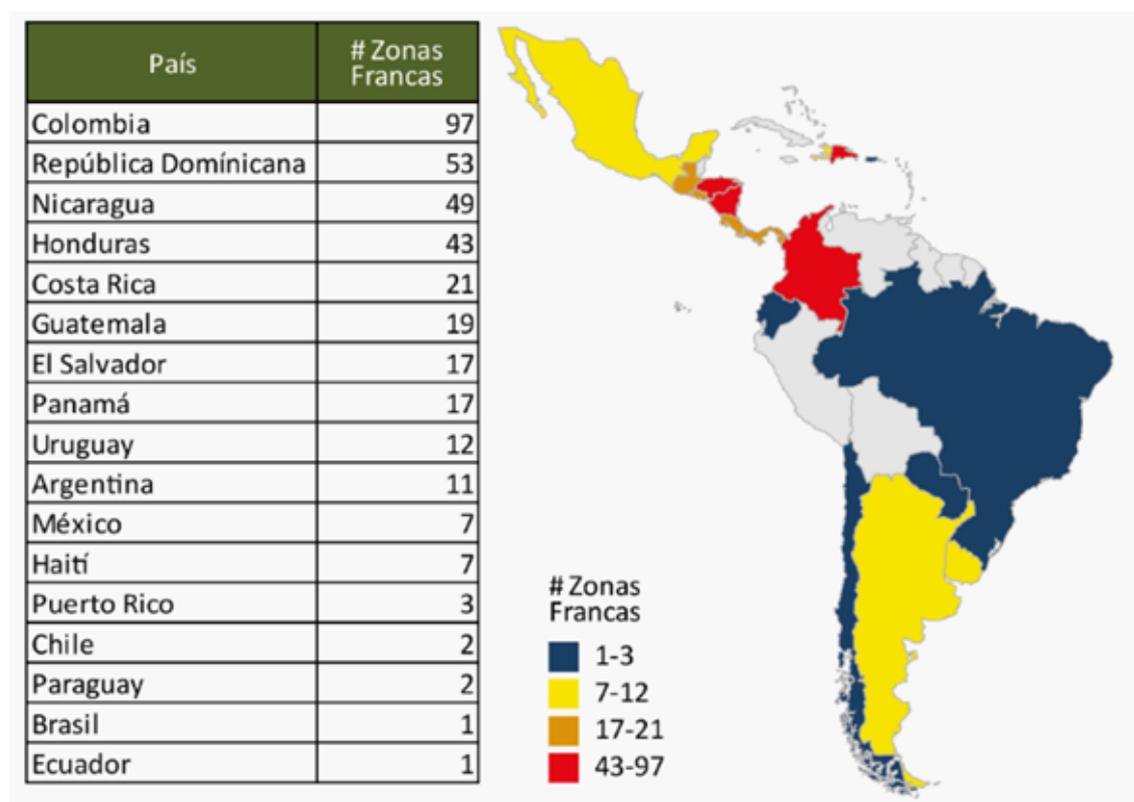


Figura 5. Zonas francas en Latinoamérica

Fuente: Herrera (2016).

En Colombia existen ZF desde el año 1958, pero a partir de 2005, con la aprobación de la Ley n.º 1004, se multiplica exponencialmente su instalación, pasando de ser 10 en 2001 a 99 en 2014 (figura 6), según Herrera (2016), esta ley tenía como objetivo atraer la inversión extranjera y cumplir con los compromisos ante la OMC. En este país, estas zonas ofrecen un régimen con beneficios tributarios como una tarifa de un 15% de renta, no pago de tributos aduaneros y exención del impuesto al valor agregado (IVA). Dentro de los objetivos que plantea el régimen se encuentran: generar y crear empleo, captar nuevas inversiones de capital, ser un polo de desarrollo para promover la competitividad de las regiones, desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos, promover la generación de economías de escala y

simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios para facilitar su comercialización.

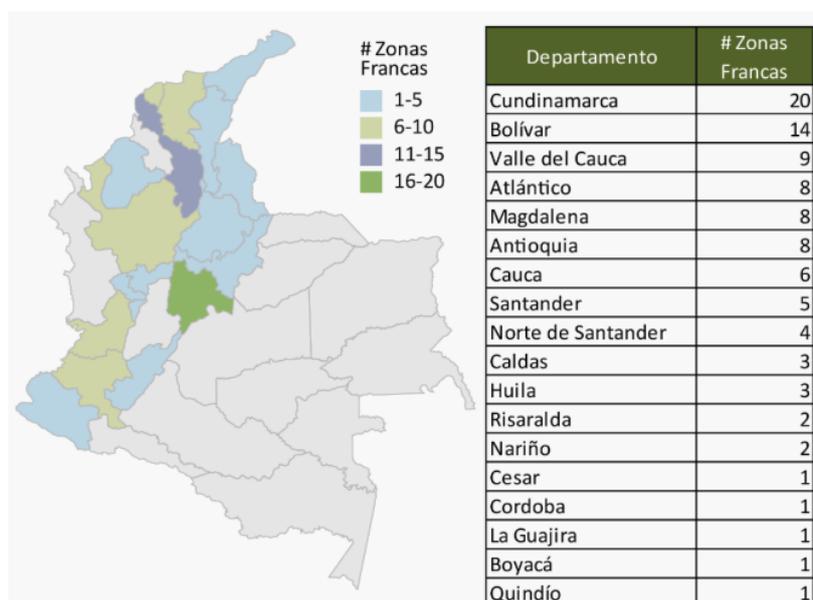


Figura 6. Mapa de ubicación de zonas francas en Colombia

Fuente: Herrera (2016).

En Colombia existen tres clases de ZF: permanentes, permanentes especiales y transitorias. Las primeras se definen como un área geográfica delimitada dentro del territorio nacional con normativa especial, donde se desarrollan actividades industriales de bienes y servicios o comerciales. Las segundas corresponden a una sola empresa que obtiene las ventajas de ZF siempre que se trate de proyectos de alto impacto económico y social para el país. Las terceras refieren a lugares transitorios declarados ZF por la autoridad aduanera, donde se celebran ferias, exposiciones, congresos y seminarios de carácter internacional. Específicamente, la ZF de Bogotá es un parque donde se desarrollan actividades industriales, de servicios y tecnología. Es una de las más desarrolladas del país (figura 7).



Figura 7. Zona franca de Bogotá. Fuente: Herrera (2016).

4.3 Casos en China

Para China, se toma aquí el ejemplo de la ZF de Qianhai, que se define como el nuevo motor del crecimiento económico de la ciudad de Shenzhen (Zheng, 2017). Después del inicio de la reforma económica, en la década de 1980, se reconoció a la ciudad de Shenzhen como la primera zona económica especial de la República Popular China. Shenzhen experimentó un desarrollo diferencial, en solo treinta años pasó de ser un pueblo a convertirse en una megaciudad. Comenzó entonces su transformación económica, concediendo prioridad a las industrias de alta tecnología, los servicios financieros, la logística moderna y la industria cultural. Un ejemplo actual de esto es la zona franca de Qianhai y Shekou, en Shenzhen. Estas, además de tener políticas favorables y beneficios fiscales, están integradas a otras estrategias nacionales. En los incentivos fiscales, por ejemplo, el más importante es el impuesto sobre el beneficio de las empresas, que tiene un tipo impositivo reducido de 15%, incentivos fiscales que afectan tanto a las empresas en Qianhai como a la población de Hong Kong que trabaja en Qianhai a la hora de pagar su impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), porque este impuesto también es más bajo. Desde finales de 2014 Shenzhen empezó un nuevo período de crecimiento económico gracias al apoyo recibido de las políticas preferenciales y la ZF de Qianhai y Shekou se desarrolló de manera exponencial. La tendencia futura parece seguir el mismo camino, pese a que las políticas preferenciales con el incentivo fiscal del 15% finalizaron en el año 2020.

El cuadro 3 muestra cómo, a partir de la instalación de la ZF, con la política de beneficios fiscales, aumenta la cantidad de empresas instaladas y también el capital registrado. Asimismo, se destaca como factor clave para atraer empresas a las ZF de Qianhai y Shekou la proximidad geográfica con la ciudad de Hong Kong, dado su desarrollo económico y el talento de su capital humano.

En las figuras 8 y 9 se observa una comparativa entre Qianhai en el año 2010 y la proyección para el año 2030.

Cuadro 3. Crecimiento en la zona franca de Qianhai según políticas favorables (incentivo fiscal)

Año	2010-2013	2014	2015	2016
Políticas preferenciales (incentivo fiscal de 15%)	No	Sí	Sí	Sí
Número total de empresas registradas	2.642	Más de 20.000	Más de 70.000	125.000
Capital registrado (100 millones RMB)¹⁷	2.051	Más de 13.000	33.000	68.500

Fuente: Zheng (2017), con base en datos proporcionados por las autoridades de la ZF de Qianhai y Shekou.

¹⁷ Renminbi, moneda oficial china.



Figura 8. Zona franca de Qianhai en 2010

Fuente: Zheng (2017).



Figura 9. Diseño proyectado de la zona franca de Qianhai en 2030

Fuente: Zheng (2017).

Como corolario de este capítulo, es posible mencionar que se encuentran algunas diferencias en cuanto a la conformación espacial de estas áreas, dado que, en algunos casos, como el de Colombia, solo el primer tipo podemos decir que coincide con la delimitación geográfica que se da en nuestro país. En China, luego de la apertura económica, las zonas económicas especiales son extensa áreas que conforman ciudades donde se otorgan beneficios fiscales, funcionaron como puerta de entrada de grandes inversiones extranjeras y luego definieron en su interior áreas menores delimitadas como ZF, donde otorgan mayores beneficios fiscales que perduran por un tiempo y luego se quitan.

5. Las zonas francas en Uruguay

El objeto de estudio se define a partir del reconocer a las ZF como áreas económicas del territorio nacional con enlaces locales, regionales y globales.

A la fecha de la presente investigación, en Uruguay existen 14 ZF autorizadas, de las cuales 11 están en funcionamiento, 1 en construcción (UPM II) y 2 cuya construcción está por iniciar. Cabe mencionar que actualmente se encuentra otra autorización de ZF en proceso de licitación para el departamento de Maldonado, surgida de un reciente acuerdo entre la Intendencia de Maldonado y el MEF; de autorizarse, habría 15 ZF en todo el país.

A continuación, se presenta un cuadro resumen (cuadro 4) que incluye: fecha de autorización, plazo de la misma, superficie autorizada y monto de la inversión.

Cuadro 4. Resumen de autorizaciones de zonas francas autorizadas en Uruguay a 2022

	Desarrollador/ Explotador	ZONA FRANCA (ZF)	RESOLUCION DE AUTORIZACION	PLAZO DE AUTORIZACION	SUPERFICIE AUTORIZADA (Has)	INVERSION MINIMA (USD)
ZFNP	ZONA NUEVA PALMIRA	NUEVA PALMIRA	1923	Estatal	100	Sin datos
ZFM	ZONAMERICA S.A.	ZONAMÉRICA	16/2/1990	50 años	91	24.900.000
ZFF	ZONA FRANCA FLORIDA S.A.	FLORIDA	12/11/1991	50 años	20,9483	Sin datos
ZFCS	ZONA FRANCA COLONIA SUIZAS.A.	COLONIA SUIZA	19/12/1991	50 años	14,5036	3.942.772
ZFC	ZONA FRANCA GRUPO CONTINENTAL S.A.	COLONIA	6/9/1993 (24/01/1994)	50 años	21,6211	Sin datos
ZFL	LIDERAL S.A.	LIBERTAD	3/5/1994	30 años	32,1111	Sin datos
ZFUPM	UPM FRAY BENTOS S.A.	UPM FRAY BENTOS	27/10/2004	30 años	550	942.000.000
ZFAP	AGUADAPARK S.A.	AGUADA PARK	31/7/2007	30 años	0,642	27.518.820
ZFWTC MVD	WTC FREE ZONE S.A.	WTC FREE ZONE MVD	31/7/2007	30 años	0,7473	16.712.497
ZFPP	ZONA FRANCA PUNTA PEREIRA S.A	PUNTA PEREIRA	22/1/2008	30 años	361,4356	1.069.802.200
ZFPC	PARQUE DE LAS CIENCIAS S.A.	PARQUE DE LAS CIENCIAS	7/9/2009	30 años	80,5841	93.000.000
ZFUPM II	CUECAR S.A.	ZF UPM PASO DE LOS TOROS	1/4/2019	30 años	380,7067	62.350.000 + Euros 2.000:000.000
ZFIZ	PORTYA S.A.	CINEMATOGRAFICA	29/11/2019	30 años	5,2382	21.038.000
ZFWTC PE	MIDONY S.A.	WTC FREE ZONE PTA ESTE	9/6/2021	30 años	0,1633	29.300.000
					1659,7013	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de APC (2013) y autorizaciones gubernamentales (ver Anexo XI.

Resumen de datos extraídos de las Zonas Francas emitidas por el Poder Ejecutivo).

En Uruguay, las ZF son áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercadas y aisladas eficientemente, determinadas por el Poder Ejecutivo (art. 2.º, Ley n.º 15.921, del 17 de diciembre de 1987, modificada por la Ley n.º 19.566, del 8 de diciembre de 2017).

La solicitud de autorización por particulares¹⁸ para la explotación de una ZF debe ser presentada al Poder Ejecutivo, según prescribe el artículo 10.º de la Ley de Zonas Francas, junto a “un proyecto de inversión que demuestre fehacientemente la viabilidad económica del mismo y los beneficios que reporta al país”.

En Uruguay, las actividades de las empresas instaladas dentro de una zona franca que adquieren la calidad de usuario¹⁹, están exentos de todo tributo, creado o a crearse, por la normativa nacional (Art. 19.º de la Ley n.º 15.921, en la redacción dada por la Ley n.º 19.566). No están comprendido dentro de estas exenciones tributarias los desarrolladores de una zona franca, no obstante, podrán acceder a los beneficios previstos por la Ley de inversiones n.º 16.906, de 7 de enero de 1998 (Art. 20º Bis de la Ley n.º 15.921, en la redacción dada por la Ley n.º 19.566). Una distinción importante es que dichas exenciones no comprenden los tributos y tasas municipales, cuya fiscalización depende de cada intendencia.

Respecto a la mano de obra, se mantiene el mínimo de 75% de personal uruguayo en actividades industriales y comerciales, y en el sector de servicios ese porcentaje se reduce a 50% con la promulgación de la ley modificativa n.º 19.566. Esto propone bajar la exigencia respecto de la participación de mano de obra de ciudadanos uruguayos como medida para atraer servicios globales más intensivos en ocupar personal cualificado.

Las actividades que se pueden desarrollar en las ZF, según el artículo 2.º de la Ley n.º 15.921, en la redacción dada por la Ley n.º 19.566, se clasifican en cuatro categorías. Por no existir hasta el momento actividades autorizadas en la última categoría, solo se consideran las tres primeras:

- a) Comerciales, comercialización de bienes: Incluye actividades logísticas como depósito, almacenamiento, acondicionamiento, selección, clasificación, fraccionamiento, armado, desarmado, manipulación o mezcla de mercancías o materias primas de procedencia extranjera o nacional.
- b) Industriales: Refiere a la instalación y el funcionamiento de establecimientos industriales.
- c) Servicios: Todo tipo de servicios no restringidos por la normativa nacional.

¹⁸ Se debe considerar además que según el decreto n.º 57/93 de 2 de febrero de 1993, en la redacción dada por el decreto 209/94, el explotador debe realizar una inversión en infraestructura, construcciones y servicios que supere los U\$S 10.000.000 (diez millones de USD).

¹⁹ El art. 15º de la Ley de Zonas Francas define la calidad de “usuario” como aquel que adquiere su derecho a operar en una zona franca mediante contrato autorizado por la DNZF. La calidad de usuario directo, se adquiere cuando ese contrato se celebre entre éste y quien explota la zona franca y la calidad de usuario indirecto, se adquiere mediante contrato de éste con el usuario directo utilizando o aprovechando sus instalaciones.

- d) Otras, que a juicio del Poder Ejecutivo resultaren beneficiosas para la economía nacional o para la integración económica y social de los Estados. Es decir, se podrían aprobar por la vía de la excepción.

5.1 Zonas francas: cronología y clasificación por tipo de actividad

Como se ha mencionado, el inicio del sistema de ZF en Uruguay se remonta al año 1923, desde entonces y hasta el momento ha evolucionado y ha adquirido especificidades que acompañan a los cambios internacionales en la estructura de negocios en materia de deslocalización de actividades y exportación de servicios. Estos cambios, permiten agruparlas en cuatro categorías de acuerdo a la fecha de autorización y a las características de las actividades que se desarrollan en las ZF, según la clasificación del tipo de actividades proporcionado por la DNZF.²⁰

Cuadro 5. Clasificación de las zonas francas según la actividad, 2020

Clasificación según actividad	Sigla	Cantidad
Temática	T	1
Servicios	S	3
Industrial	I	3
Comercial-Industrial-Servicios	C-I-S	7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DNZF.

Cuadro 6. Clasificación de zonas francas por año de autorización y por actividad

Primera categoría	Segunda categoría	Tercera categoría	Cuarta categoría
1923	1990-1994	2004-2009	2019-2022
Nueva Palmira (C-I-S)	Zonamérica (C-I-S)	UPM Fray Bentos (I)	UPM II (I)
Colonia (C-I-S)	Florida (C-I-S)	Aguada Park (S)	Audiovisual (T)
	Colonia Suiza (C-I-S)	World Trade Center Montevideo (S)	World Trade Center Punta del Este (S)
	Libertad (C-I-S)	Parque de las Ciencias (C-I-S)	
		Punta Pereira (I)	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de actividad proporcionados por la DNZF y año de autorización tomado de la autorización gubernamental.

5.1.1 Primera categoría

La **Zona Franca Nueva Palmira (ZFNP)**, única explotada (administrada) por el Estado, nació adyacente al puerto de la ciudad de Nueva Palmira de la Administración Nacional de Puertos (ANP). Su actividad principal es el desarrollo de la logística portuaria, manteniendo uno de los objetivos planteados en la normativa original. La operativa comercial de la ZF se centra en la logística y el servicio de granos, derivados y minerales en bruto. También incorporó el transbordo de pasta de celulosa proveniente de la Zona Franca UPM Fray Bentos, por lo cual esta ZF, además de ser una terminal portuaria granelera y de minerales a granel, actúa de forma

²⁰ Es importante tener en cuenta que esta es una de las variadas clasificaciones posibles.

complementaria a la ZF ubicada en Fray Bentos. Funciona principalmente como un polo logístico y, en particular, como un puerto de salida de los productos nacionales y regionales. No existe transformación productiva de la mercadería y su objetivo es servir de soporte a la actividad comercial. No obstante, por tener alguna actividad vinculada a la actividad industrial y de servicios, la DNZF la clasifica como C-I-S (Industrial, Comercial y Servicios).

La **Zona Franca Colonia** (ZFC) también está asociada a la actividad logística de productos con destino nacional y regional. Registra alguna actividad de servicios, aunque opera un usuario cuya actividad principal es la elaboración y comercialización de concentrados de bebidas. Dado el volumen de producción de este usuario, puede decirse que en esta ZF predomina la actividad industrial productora de bienes orientados al mercado externo. Funciona de forma aislada con respecto al resto de la economía. Por lo tanto, desde el punto de vista económico, esta ZF, por su actividad comercial, industrial y de servicios, puede ser también clasificada como C-I-S.

5.1.2 Segunda categoría

En una segunda categoría se desarrollan las ZF creadas durante la década de 1990, las cuales surgieron al amparo de la Ley de Zonas Francas (n.º 15.921). Estas ZF fueron autorizadas con el objetivo de generar polos industriales y de distribución regional, según la exposición de motivos de la mencionada ley, pero a partir de la Decisión n.º 8 del Mercosur (1994) se eliminó el ingreso libre de derechos aduaneros de los productos manufacturados dentro de ZF uruguayas hacia la región. En consecuencia, estas últimas debieron reestructurar su negocio y vieron limitado su potencial industrial. Dentro de esta categoría entran: Zonamérica (1990), Zona Franca Florida (1991), Zona Franca Colonia Suiza (1991), Zona Franca Libertad (Lideral S.A.) (1994).

La **Zona Franca Florida** (ZFF) y la **Zona Franca Libertad** (ZFL) se orientaron al comercio y funcionan en la actualidad principalmente como centros de distribución y depósitos, con poca incidencia de la actividad de servicios e industrial, pero entran dentro de la categoría C-I-S.

La **Zona Franca Colonia Suiza** (ZFCS) también tiene actividad predominantemente comercial, para la que se utilizan las instalaciones como depósito de mercadería, aunque a partir del año 2018 reconvirtió el sector industrial reorientando su producción a la industria del cannabis.

La **Zona Franca Zonamérica** (ZFM), antes denominada Zona Franca de Montevideo, ha sido la ZF que se reestructuró en forma más dinámica, orientándose tanto a actividades de comercio como de servicios. Esto le ha permitido convertirse en una de las más importantes y reconocidas plataformas de servicios globales a nivel internacional, logrando atraer a usuarios de las más diversas especialidades (APC, 2013). Al mismo tiempo, centra su potencial en sus usuarios de logística, transformándose en un importante centro de distribución regional y captando clientes de los más diversos rubros y regiones. En personal ocupado, así como en generar valor agregado bruto (VAB), los servicios representan la mayor parte de los negocios. A pesar de ello,

es importante también la actividad comercial, sobre todo en lo que refiere al VAB de la zona. Es por esto que, si bien la zona brinda la infraestructura específica para la producción de ciertos servicios globales, tiene actividad comercial, en particular la logística, y alguna actividad industrial, por lo cual se categoriza como C-I-S.

Cabe señalar que dentro de las ZF autorizadas dentro de esta categoría, considerado el segundo lapso temporal, también se encontraban: la Zona Franca Río Negro, autorizada por el Poder Ejecutivo el 6 de julio de 1992 y revocada por Resolución N° 564/012 de 16 de noviembre de 2012, dejando de pertenecer al régimen y la Zona Franca Rivera, autorizada en 1993 e intervenida por el gobierno en 2001, debido a problemas judiciales experimentados con el explotador (Riodam S.A.). Luego, según resolución del Poder Ejecutivo del 1 de marzo de 2016, se dispuso el cese de la intervención y el posterior cierre de la ZF. Ambas se excluyen del presente análisis.

5.1.3 Tercera categoría

El tercer grupo de ZF comprende a las autorizadas entre 2004 y 2009: Zona Franca UPM Fray Bentos (ZFUPM), Zona Franca Aguada Park (ZFAP), Zona Franca World Trade Center (ZFWTC), Zona Franca Parque de las Ciencias (ZFPC) y Zona Franca Punta Pereira (ZFPP).

La ZFUPM y la ZFPP están orientadas a la producción de pasta de celulosa y entran dentro del formato industrial (I). La primera está en actividad de producción desde finales de 2007 y la segunda comenzó su actividad de producción a mediados de 2014.

La ZFAP y la ZFWTC fueron autorizadas para desarrollar actividades únicamente de servicios, por lo que tienen prohibido el desarrollo de actividades industriales y comerciales con pasaje físico de mercaderías. Estas zonas responden a la demanda creciente de los servicios a nivel mundial, es decir, fueron pensadas como plataformas globales de servicios. La ZFAP comenzó su actividad durante el año 2011, mientras la ZFWTC lo hizo durante el año 2012. Ambas se consideran dentro del formato servicios (S).

La ZFPC está orientada a la investigación, difusión científica, producción especializada y comercialización en sectores de alto valor agregado en áreas de ciencias de la vida y la salud como, por ejemplo, el sector farmacéutico, biotecnológico, veterinario, fitosanitario y de dispositivos médicos, entre otros. Esta ZF busca atraer empresas usuarias en el área de la industria farmacéutica. Dentro de ella se destaca el usuario Mega Labs (Mega Pharma) con la construcción de planta farmacéutica dedicada a la manufactura de sólidos, inyectables y oftálmicos. Sus áreas principales se distribuyen en fabricación, depósito y administración. La nueva planta industrial conjuga el desarrollo tecnológico de vanguardia con la producción industrial de alta calidad. Si bien la ZFPC realizó una infraestructura específica particular para la

actividad farmacéutica, en el año 2016 tiene autorizado realizar un porcentaje de servicios comerciales, por lo que entra en la categoría C-I-S.

5.1.4 Cuarta categoría

Esta cuarta categoría, propuesta para la presente investigación, comprende las ZF de más reciente autorización, de las cuales tres son nuevas mientras que las otras tres son ampliaciones de ZF existentes. Entre las nuevas ZF están: Zona Franca UPM II (ZFUPM II), Zona Franca Audiovisual (ZFA) y Zona Franca World Trade Center Punta del Este (ZFWTCPE). La primera y la tercera mencionadas mantienen una continuidad respecto a las actividades de las ZF clasificadas exclusivamente en la categoría industrial (I) y de servicios (S) como: ZFUPM II (Durazno) y ZFWTCPE (Maldonado), respectivamente, pero en otra locación. La segunda, se trata de la primera ZF temática de servicios, autorizada según lo establecido en la nueva normativa (Ley n° 15.921 en la redacción dada por Ley n.º 19.566), que se dedicará a un área novedosa como la producción audiovisual.

En cuanto a las ampliaciones de ZF autorizadas, se encuentran: la segunda torre de la ZFWTC en Montevideo, un área adicional en el sector lateral oeste de la ZFAP y un predio adicional de 30 hectáreas aproximadamente en ZFPC, pero estas serán analizadas en el capítulo 6.

5.2 Zonas francas: clasificación tipo-morfológica

Dado el tipo de actividad (comercio, logística, industrial, servicios, etc.) que se realiza dentro de una ZF, se pueden asociar cuatro categorías o modelos de ZF que requiere distintos tipos de edificaciones, instalaciones e infraestructura, como: galpón-silo, galpón, islas industriales, instalaciones portuarias, edificio de servicios (hasta siete niveles), torre de servicio.

Para los fines de esta investigación, se establece una clasificación desde el punto de vista arquitectónico (cuadro 7) que considera la conformación espacial de la ZF, el tipo de edificaciones (tipo) y el desarrollo de la infraestructura. En cuanto a la infraestructura, las ZF se distinguen por distinto tipo de instalaciones que abarcan desde los avances tecnológicos incorporados en materia de comunicaciones y transmisión de datos hasta el tipo de instalaciones que utilizan para el desarrollo de la actividad o los procesos de trabajo dentro de la zona.

Cuadro 7. Clasificación de zona franca tipo-morfológica

ZF como urbanización tradicional	ZF como urbanización tecnológica	ZF como edificio urbano	ZF como equipamiento agroindustrial
Colonia (C-I-S)	Zonamerica (C-I-S)	Aguada Park (S)	Nueva Palmira (C-I-S)
Florida (C-I-S)	Parque de las Ciencias (C-I-S)	World Trade Center Montevideo (S)	UPM Fray Bentos (I)
Colonia Suiza (C-I-S)	Audiovisual (T)	World Trade Center Punta del Este (S)	Punta Pereira (I)
Libertad (C-I-S)			UPM II (I)

Fuente: Elaboración propia con base al tipo de implantación.

5.2.1 Zona franca como urbanización tradicional

Esta categoría comprende las cuatro ZF, que fueron autorizadas en la década de 1990 e implantadas originalmente en suelo rural (ahora suburbano o urbano). Conservan la conformación espacial original de las ZF y su infraestructura, compuesta principalmente por edificaciones tipo galpón, donde predomina el desarrollo de actividades logísticas y en menor proporción el uso industrial, sobre un fraccionamiento regular, que define una red de calles interiores, como los casos de ZFF, ZFC, ZFCS y ZFL (figuras 10, 11, 12 y 13, respectivamente).



Figura 10. Zona Franca Florida, Florida, octubre de 2021

Fuente: Google Earth.



Figura 11. Zona Franca Colonia, Colonia, octubre de 2021

Fuente: Google.

En cuanto a las instalaciones de infraestructura de ZFF y ZFC, cuentan con red vial interna, canalización de pluviales, red de energía eléctrica y alumbrado, red de abastecimiento de agua, red de saneamiento, conexión a internet, cerco perimetral reglamentario y alumbrado perimetral. En tanto ZFCS y ZFL no cuentan con red de saneamiento. Se recuerda que estas ZF fueron autorizadas antes de la LOTDS y del decreto de impacto ambiental, n.º 349/05.



Figura 12. Zona Franca Colonia Suiza, Colonia, octubre de 2021

Fuente: Google.



Figura 13. Zona Franca Libertad, San José, octubre de 2021

Fuente: Google Earth.

5.2.2 Zona franca como urbanización tecnológica

Esta categoría se distingue por tratarse de urbanizaciones con un alto grado de desarrollo en infraestructuras tecnológicas y comunicaciones, es decir, además de cubrir con el requisito de "infraestructura necesaria y suficiente"²¹ definido por el decreto reglamentario, cuentan con un desarrollo tecnológico de avanzada en sus instalaciones, como ZFM y ZFPC.

²¹ Art. 23 del Decreto Reglamentario nº 309/018.



Figura 14. Edificios @1, @2, Zona Franca Zonamerica

Fuente: Google Earth.



Figura 15. Edificio Celebra, Zona Franca Zonamerica

Fuente: Google Earth.

ZFM, localizada dentro del área metropolitana de Montevideo (figura 16), fue una de las primeras en autorizarse (1990), contando con una superficie inicial aproximada de 40 hectáreas y en posteriores etapas, años 1997 y 2001, amplía su predio a una superficie aproximada de 90 hectáreas, buscando reorientar la actividad a la nueva demanda de servicios globales. Esto implicó, la incorporación de tipologías más adecuadas a este sector de actividades, es decir, adicionales a la tipología tradicional de edificaciones compuestas por grandes naves para albergar el sector logístico e industrial, se incorporan edificios con destino a oficinas. Las nuevas tipologías se conforman por la regeneración de las edificaciones existentes y por la construcción de nuevos edificios de oficinas exentos en el verde, con una altura de cuatro o cinco niveles (figuras 14 y 15), que aluden a la imagen de “campus de negocios multiplataforma”, según se indica en el sitio web de Zonamérica.

Al frente de las instalaciones de esta ZF se destaca el edificio Celebra (figura 15), diseñado por el arquitecto Carlos Ott, con una mayor altura que los anteriores, buscando una imagen formal de mayor singularidad y brindando una mejor calidad en las instalaciones. Sin entrar en discusiones acerca del impacto paisajístico, este edificio aporta una nueva imagen al área

metropolitana este, que, sumada a los equipamientos del entorno de gran escala y calidad arquitectónica (aeropuerto, Facultad de Veterinaria, estadio de Peñarol, entre otros), la diferencia del resto de la periferia de Montevideo.

La referida ZF cuenta, además, con una gran infraestructura tecnológica con gran capacidad para acumular, transmitir y procesar datos en materia de redes de comunicación, fibra óptica y servicio de *data center* (Ariza, 1994).



Figura 16. Zona Franca Zonamérica, Montevideo, octubre de 2021

Fuente: Google Earth.



Figura 17. Zona Franca Parque de las Ciencias, Canelones, octubre de 2021

Fuente: Google Earth.

Dentro de esta categoría también se ubica la ZFPC (figura 17), aunque cronológicamente corresponde a una fase más actual que la anterior, dado que fue autorizada en 2009. Geográficamente se encuentra en el departamento de Canelones y en sus inicios fue proyectada en suelo rural, que luego fue categorizado como suelo potencialmente transformable, según el artículo 34 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), y mediante el Programa de Actuación Integrada (PAI), instrumento que prevé dicha ley, se incorporó a suelo

suburbano. Se caracteriza principalmente por la implantación de naves industriales y edificios de oficinas combinados con naves de depósitos dispersos, en un cuidado entorno verde con valores paisajísticos. Estos edificios no superan los cuatro o cinco pisos de altura y se identifican por contener instalaciones de avanzada en laboratorios, almacenamiento de medicamentos robotizados, planta industrial vinculada al área de la biotecnología y salud humana, incorporando el conocimiento y la innovación como un bien a comercializar. Posteriormente, en el año 2016 también se autorizó la incorporación de actividades del sector servicios, para lo cual se adaptaron edificios de planta flexible, a módulos con destino a oficinas. De forma similar a la anterior, en un área próxima al acceso se implantó un edificio con destino a oficinas para albergar actividades de servicio, con una forma singular que caracteriza la imagen formal de esta ZF.

5.2.3 Zona franca como edificio urbano

Desde la perspectiva económica gubernamental —y a los fines de atraer la demanda creciente del sector servicios— en el año 2007 se impulsó el cambio en el modelo de negocios con la autorización de las denominadas ZF de servicios, que se caracterizan por comercializar exclusivamente servicios sin ingreso de mercadería.

Esto dio lugar a una nueva organización espacial de las ZF, que resulta de adaptar la normativa del régimen de ZF a la nueva demanda del mercado global de servicios de exportación, como se desarrolló en el capítulo 3. Estos servicios demandan alta densidad ocupacional y concentración, lo que implica necesariamente una implantación urbana y, por consiguiente, una nueva conformación espacial. Así, la infraestructura que define la configuración de una ZF se adaptó a un edificio tipo torre. Es decir, el régimen económico originalmente pensado para albergar básicamente actividades industriales y logísticas en una implantación rural o suburbana se reconfiguró espacialmente para adaptarse a los parámetros de un padrón urbano tendiente a captar la demanda creciente del nuevo sector, puesto que resulta más factible satisfacer la elevada demanda de personal altamente cualificado, que requiere de equipamiento de calidad y buenas infraestructuras, usualmente provistas por los entornos urbanos.

Desde la perspectiva de la dimensión económica del territorio, lo antemencionado repercute en nuevos criterios de localización (o nuevos emplazamientos), en donde el suelo urbano se convierte en receptor de un nuevo modelo de ZF asociada a un edificio, que, según la normativa urbana de donde se implante podrá adoptar distintas tipologías. En los casos construidos hasta el momento en Montevideo, se adoptó particularmente para la ZFAP una composición de edificio en altura y un basamento horizontal tipo bloque alineado al frente de la calle lateral oeste y para la ZFWTC, el edificio en altura (torre). De forma similar a esta última, se autorizó en junio de 2021 el proyecto para la ZFWTCPE.



Figura 18. Zona Franca Aguada Park y torre de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)

Fuente: Sitio web Uruguay desde lo alto.



Figura 19. Zona Franca World Trade Center Montevideo

Fuente: Sitio web Uruguay desde lo alto.

La “infraestructura necesaria y suficiente”²² es un requisito que debe proveer el desarrollador para la instalación de la ZF según la Ley n.º 15.921, pensada originalmente como una urbanización en el medio rural, conformada básicamente por naves industriales o galpones dispersos con redes de infraestructura (saneamiento, abastecimiento, etc.). Este requisito ahora debe adaptarse al entorno urbano, lo que se define para la presente investigación como una nueva conformación espacial del tipo de ZF o modelo, denominada ZF de servicios (figura 18 y 19), que se constituye por el edificio más su núcleo central de instalaciones para proveer los servicios que dispone el decreto reglamentario (saneamiento, abastecimiento, internet, energía eléctrica, etc.). Desde el punto de vista de la Ley de Zonas Francas, se considera que la referida

²² La noción de “infraestructura necesaria y suficiente” se define como el conjunto de edificio, redes y servicios que debe instalar y construir el desarrollador de una ZF, según el artículo 23 del Decreto Reglamentario n.º 309/018.

infraestructura está constituida por el edificio más la distribución de las instalaciones desde un núcleo central a las acometidas de servicios para cada nivel.

Las primeras ZF de servicios adoptaron una volumetría vertical, tipo torre, conformadas por distintas tipologías de oficinas, como es el caso de la ZFAP y ZFWTC. En consecuencia, como producto de la ocupación de padrones urbanos, resulta una menor superficie de suelo con destino a ZF respecto a las anteriores, pero con un mayor aprovechamiento del factor de ocupación del terreno (FOT). Dentro de esta tipología se encuentra también ZFWTCPE (figura 20), recientemente autorizada (9 de junio de 2021) y actualmente en etapa de construcción. Estas ZF se constituyen básicamente por el edificio aislado perimetralmente, buscando una imagen corporativa asociada a los grandes centros de negocios.



Figura 20. Zona Franca World Trade Center Punta del Este (proyecto)

Fuente: El Observador (2022).

El rápido crecimiento que tuvo el sector servicios no solo implicó una expansión hacia el este del país, siendo Maldonado el primer departamento después de Montevideo donde se posiciona una ZF de servicios, sino que, además, se ampliaron las superficies autorizadas a las dos ZF de servicios en Montevideo.

En el caso de la ZFWTC, según resolución del Poder Ejecutivo del 28 de diciembre de 2015, se autorizó la construcción de una segunda torre, ubicada en el padrón n.º 422.912, lindero a la primera torre (figura 21). Esto implicó la ocupación de dos padrones urbanos, cada uno con un edificio en altura, siendo la primera torre de base rectangular y la segunda de forma elíptica, ambas integradas a nivel de planta baja y subsuelos, creando un espacio libre, a cielo abierto, tipo plaza que se ubica sobre el nivel de calle. Esta disposición formal de unificar la planta baja de los edificios en una cota superior respecto del nivel de calle contribuye, junto con el diseño de un cerco verde, al requisito de aislamiento perimetral que tiene que tener las ZF por su marco

normativo, lo cual, si bien aporta unicidad formal al conjunto edilicio, genera como contracara un espacio restringido para el uso público de la ciudad.



Figura 21. Torre II de la Zona Franca World Trade Center Montevideo

Fuente: El País (2020).

La ZF Aguada Park, en cambio, se constituye por un edificio en altura y por un edificio en horizontal compacto tipo *block*, resultado del reciclaje y ampliación de un antiguo galpón. El proyecto original, que consistía en dos torres sobre la vía de acceso al puerto, fue modificado en el año 2017²³, incorporando la ampliación de este último edificio, de modo de prever la construcción de una segunda torre en una etapa posterior (figura 22).

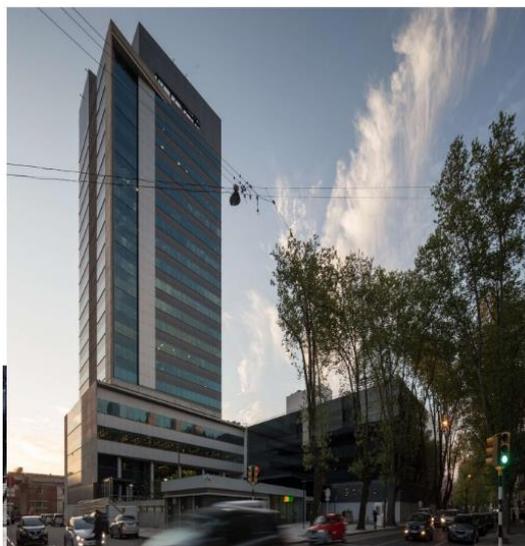


Figura 22. Zona Franca Aguada Park

Fuente: Gómez Platero Arquitectura & Urbanismo (s. f.).

²³ Según resolución del Poder Ejecutivo de 2 de mayo de 2017.

5.2.4 Zona franca como equipamiento agroindustrial

En esta categoría se incluyen las ZF que también cuentan con una implantación originalmente rural, relacionada principalmente con las actividades agrícolas, con grandes instalaciones de logística e industriales, vinculadas a las cadenas agroexportadoras regionales y globales, como ZFNP, ZFUPM Fray Bentos, ZFPP y ZFUPM Paso de los Toros.

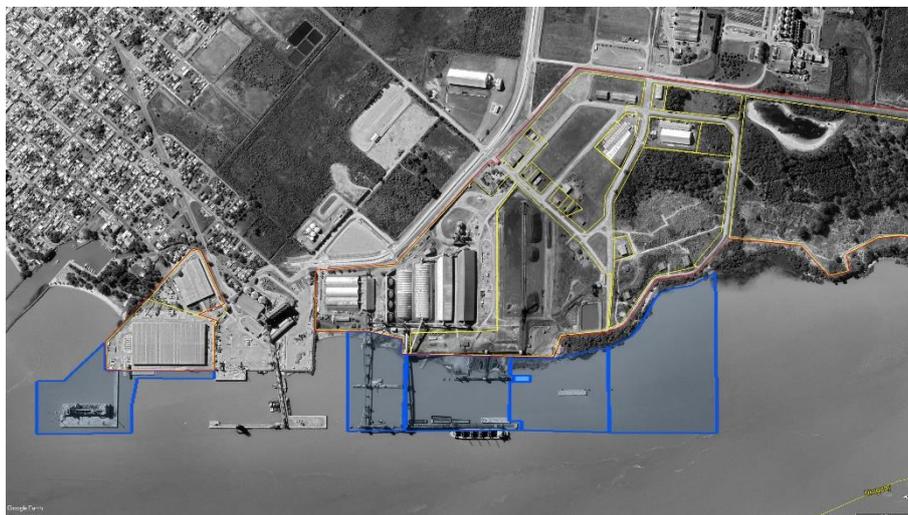


Figura 23. Zona Franca Nueva Palmira

Fuente: Elaboración propia a partir de fotografía tomada de Google Earth.

La primera tiene la particularidad de que se divide en dos sectores (figura 23) a ambos lados del puerto de la ANP, con sendas terminales portuarias. En el extremo este del puerto predomina la actividad logística de acopio y transporte marítimo, por medio de la terminal portuaria de Corporación Navíos (figura 24), con grandes equipamientos, como silos de grandes dimensiones, planta de secado y acondicionamiento de granos. Actualmente, también cuenta con patios para el acopio de minerales a cielo abierto. Las mercaderías son recibidas desde el río en barcazas o desde tierra por medio de camiones. La terminal opera permanentemente las 24 horas los siete días de la semana. Tiene un diseño multimodal²⁴ que le permite operar en forma simultánea a través de cintas transportadoras con barcos de ultramar, barcazas, camiones, silos y patios de acopio. En el sector de la ZF ubicado en el extremo oeste del puerto de la ANP, se encuentra la terminal portuaria de Ontur (figura 25), con un gran depósito y edificios anexos cuyo rubro principal es el almacenaje y la logística de la celulosa de la ZFUPM de Fray Bentos.

En cuanto a las ZF industriales, se caracterizan por una distribución en “manzanas” irregulares o islas, donde se sectorizan las instalaciones según los distintos procesos que intervienen en la

²⁴ Permite transbordos de mercadería entre los distintos modos de transporte, desde camiones o barcazas directamente a los silos, a los patios de acopio o a los buques de ultramar.



Figura 24. Zona Franca Nueva Palmira, Terminal Corporación de Navíos

Fuente: Corporación de Navíos, sitio web.

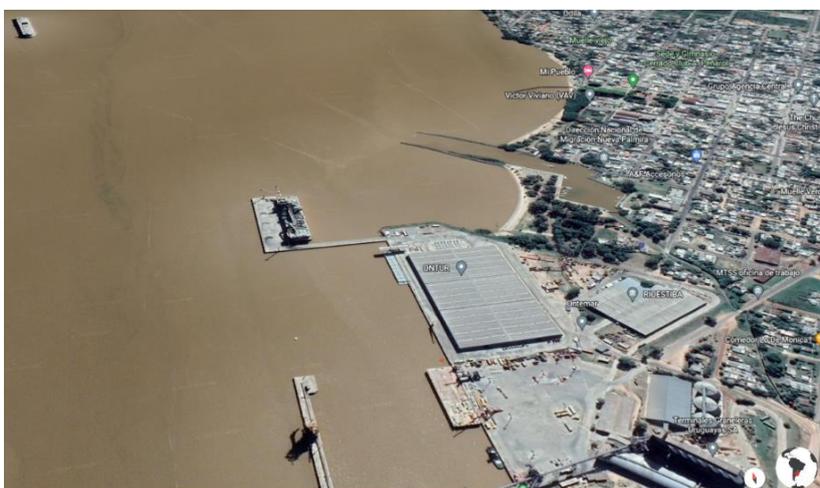


Figura 25. Zona Franca Nueva Palmira, Terminal Ontur

Fuente: Google Earth.

elaboración de la pulpa de celulosa e insumos, como ZFPP (figura 26), ZFUPM (figura 27) y ZFUPMII en construcción (figuras 28 y 29).

Estas plantas de acuerdo a la magnitud de sus instalaciones tienen distintas capacidades de producción de pulpa de celulosa, de acuerdo a los datos extraídos de las distintas autorizaciones ambientales, la planta de mayor producción anual será la ZPUMII en Durazno con una producción inicial de 2.100.000 ADT (toneladas secas al aire)²⁵, le sigue la ZFPP con una

²⁵ Según Resolución Ministerial 690/2019, de 14 de mayo de 2019 de AAP del MA.

producción máxima anual de 1.522.500 ADT²⁶ y finalmente la ZFUMP Fray Bentos de 1.200.000 ADT²⁷ anual, con una variación que no exceda el 5%.



Figura 26. Zona Franca Punta Pereira, Colonia, octubre de 2021

Fuente: Google Earth.



Figura 27. Zona Franca UPM Fray Bentos, Río Negro, octubre de 2021

Fuente: Google Earth.

A efectos de una mejor comprensión de la evolución o cambios de las ZF, decripto en este capítulo, que abarca desde los orígenes en el año 1923, se diagrama en el Anexo XII una línea temporal, que sintetiza la clasificación cronológica y la caracterización tipo-morfológica donde se visualizan los nuevos modelos de ZF, desde el año 1990 hasta el 2021. No se incluyó el año 1923, cuando fueron creadas por el Estado ZFNP y ZFC, esta última en el 1994 paso ser administrada por una empresa privada y figura a partir de este último año.

²⁶ Según Resolución Ministerial 1989/017, de 28 de diciembre de 2017 de renovación de la AAO del MVOTMA, que modifica al lit. a), numeral 4° de la Resolución Ministerial N°1295/2010 de 30 de diciembre de 2010.

²⁷ Según Resolución Ministerial 1334/2013, de 2 de octubre de 2013 emitida por el MVOTMA, de ampliación de la capacidad instalada.

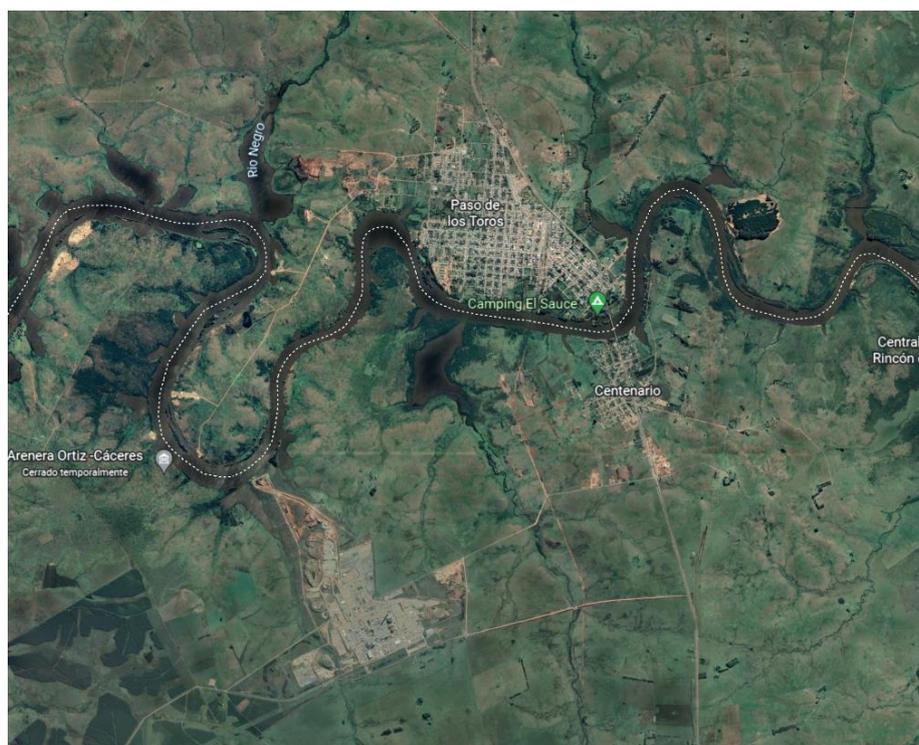


Figura 28. Zona Franca UPM Paso de los Toros, 2020

Fuente: Google Earth.

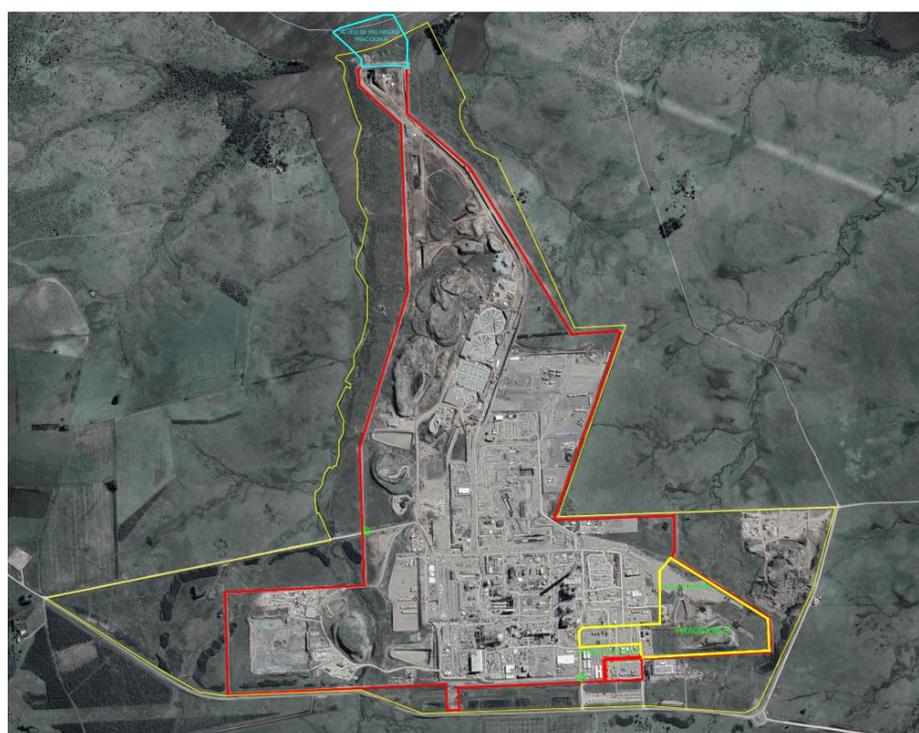


Figura 29. Zona Franca UPM Paso de los Toros, 2021

Fuente: Elaboracion propia con base en Google Earth.

6. Factores determinantes de localización de las zonas francas

Se distinguen distintas lógicas de localización de las ZF en el territorio nacional, en este capítulo se analiza la ubicación de estas ZF en el territorio desde el concepto de localización, como término derivado de las teorías de localización espacial asociado a los factores determinantes de la ubicación de una actividad (industrial y de servicios) en el territorio.

Todas estas áreas o fragmentos del territorio específicamente delimitadas se pueden considerar que forman parte de un sistema²⁸ global y un subsistema a escala local o supralocal (nacional). La localización específica es propuesta por parte del inversor excepto para el caso de ZF estatales y está autorizada en la resolución gubernamental de autorización de la ZF, entre otras condiciones. El predio que ocupa el territorio franco, puede estar circunscripto a uno o varios padrones y también, en caso de tener instalaciones en el agua, como portuarias o tuberías, se autoriza la correspondiente fracción del territorio en el agua (álveo).

En primer lugar, se hablará de la lógica de la localización, es decir, de cuáles son los factores determinantes de su implantación dentro del territorio uruguayo. De acuerdo a la experiencia internacional, se han puesto de manifiesto distintos factores, tanto físicos como no físicos, para el éxito de una zona franca (Gómez Zaldivar y Molina, 2021), los cuales serán analizados posteriormente.

Entre los factores físicos están:

- Ubicación geográfica de la ZF
- Disponibilidad de puertos y aeropuertos
- Disponibilidad de terrenos
- Disponibilidad de trabajadores
- Infraestructura y servicios de apoyo para las empresas

Entre los factores no físicos se encuentran:

- Provisión de un ambiente de inversión confiable
- Estabilidad política y económica
- Eficiencia gubernamental para que la ZF pueda operar con un mínimo de burocracia.

A continuación, se representa en las figuras 31, 32 y 33 las distintas localizaciones de las ZF desde el año 1990 hasta el 2021 y en la figura 34 una prospección en base a nuevas solicitudes que han sido de público conocimiento, como la ZF de servicios en la ciudad de Colonia próxima

²⁸ “Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto” (RAE, 2021).

a la remodelada Plaza de Toros, la ZF en el departamento de Rivera y la acordada entre la Intendencia de Maldonado y el MEF mediante llamado a licitación.

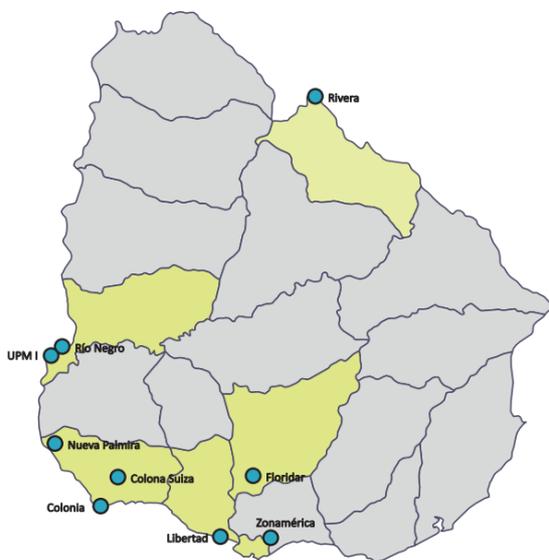


Figura 30. Localización de zonas francas, 1990-2005
Fuente: Elaboración propia.

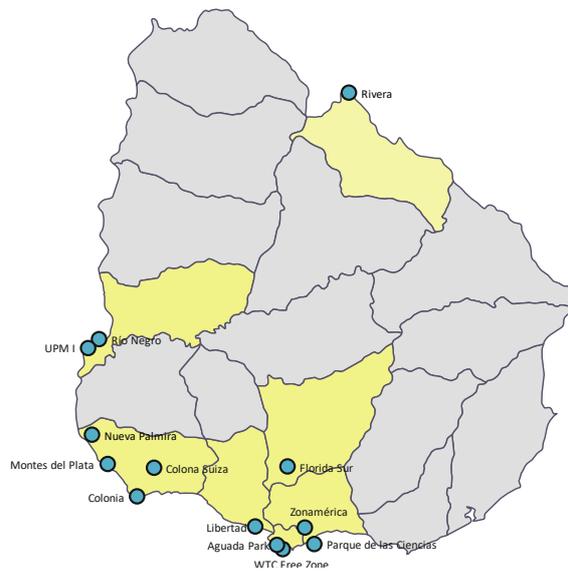


Figura 31. Localización de zonas francas, 2005-2012
Fuente: Elaboración propia.

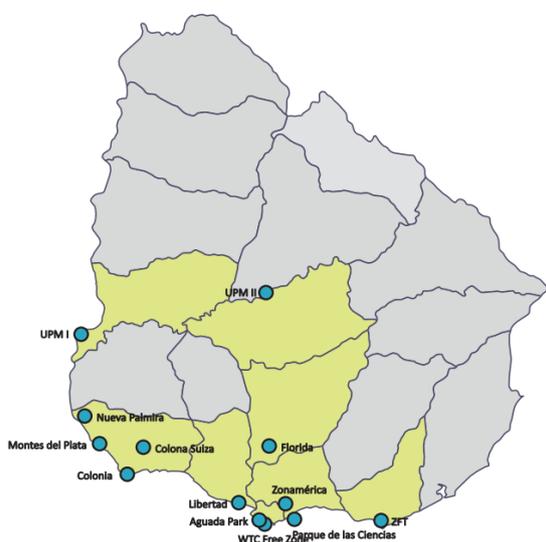


Figura 32. Localización de zonas francas, 2012-2021
Fuente: Elaboración propia.

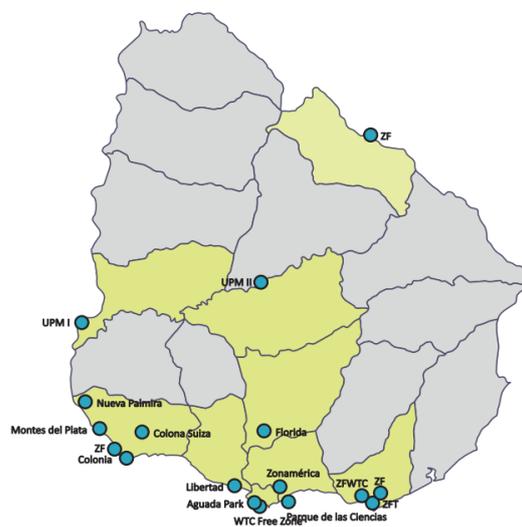


Figura 33. Localización de zonas francas, 2021-2030
Fuente: Elaboración propia.

6.1 Localización asociada a un recurso natural

El factor determinante de la localización de estas ZF está dado el aprovechamiento de un recurso natural como flujo de transporte o como insumo para la producción industrial. Es decir, en estos casos las ZF dependen esencialmente del territorio como soporte físico por su ubicación geoestratégica y por la disponibilidad de un recurso natural como el agua (figura 34).

Dentro de esta categoría podemos agrupar a ZFNP, ZFUPM, ZFPP y ZFUPM II, aunque hay una distinción entre la ZFNP y las tres plantas de celulosa en régimen de ZF. En tanto la primera hace uso del soporte físico del territorio instalando terminales portuarias, favorecida por su posición estratégica, las segundas (ZFUPM, ZFPP), además de este factor de utilizar el río como transporte fluvial, utilizan el agua como insumo para la producción industrial, con la ventaja de implantarse sobre dos ríos caudalosos (río Uruguay y Río de la Plata) que tienen la capacidad de diluir la descarga de los efluentes industriales. La tercera planta de celulosa, ubicada en Durazno, sobre el Río Negro, no utiliza el río como transporte fluvial pero sí como insumo para la producción y descarga del efluente, compensando la ubicación de *hinterland* con la infraestructura ferroviaria, que le permite acopiar y descargar directamente en el puerto de Montevideo.



Figura 34. Ubicación de las plantas de celulosa, de la Zona Franca Nueva Palmira y del puerto de Montevideo

Fuente: Elaboración propia sobre mapa de UPM Paso de los Toros.

En el primero de los casos, se destaca la localización de la ZFNP, con sus sendas terminales portuarias junto al puerto de la ANP. Se ubica en una posición estratégica sobre el río Uruguay, próxima a la desembocadura del río Paraná, lo que le permite ser el punto de entrada a la hidrovía Paraguay-Paraná, vía fluvial navegable todo el año que permite el flujo de la producción desde el centro de continente hacia el mar en forma más económica que el transporte carretero. La hidrovía tiene una extensión de 3.442 kilómetros y Nueva Palmira se ubica en el kilómetro 140 (figura 35).



Figura 35. Hidrovía Paraná-Paraguay

Fuente: magyp.gob.ar.

Las tres primeras ZF mencionadas, además de sus instalaciones terrestres, cuentan con una importante infraestructura portuaria, instalada en un territorio en el agua definido como álveo. Este territorio marítimo o fluvial delimitado virtualmente sobre el agua también se incorpora al régimen económico de ZF. Estos puertos privados en territorio franco son instalaciones autorizadas y controladas por la Dirección Nacional de Hidrografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y no por la ANP.

En las localizaciones industriales hay un primer factor exógeno, que mencionan algunos autores, como Gautreau (2014), que motiva a las empresas transnacionales a buscar nuevos territorios, como el agotamiento de recursos, normativas más flexibles respecto a los controles ambientales y mano de obras más barata, pero estos factores son comparables a los de los países vecinos a

Uruguay, sin embargo, factores no físicos, como la provisión de un ambiente de inversión confiable y estabilidad política y económica, fueron la ventaja competitiva para este territorio y, de forma adicional, también los beneficios fiscales por el régimen de ZF.

En el caso de la ZFPP (figura 36), estratégicamente localizada sobre el Río de la Plata, territorio fluvial con un tratado internacional más laxo que el del río Uruguay, permitió abrir un canal en el río que conecta el puerto de la ZF con la salida al océano.



Figura 36. Zona Franca Punta Pereira, Conchillas (2014)

Fuente: <https://www.antareshipping.com/uruguay/punta-pereira>

La ubicación de las plantas de celulosa frente a los respectivos río Uruguay y Río de la Plata permite un flujo de transporte hacia la cadena global, no obstante, el factor determinante para su localización en el territorio nacional remite al patrón de la teoría de localización industrial de Weber.²⁹ Si bien no se trata de las condiciones de mercado (espacio isotrópico, competencia perfecta, demanda constante, etc.) en las cuales plantea su modelo del triángulo locacional, la importancia dada a la ubicación de las materias primas y el mercado como factor determinante para definir la ubicación de la industria en relación con el menor coste del transporte hacia uno u otro factor, induce a asumir una posición análoga para definir la localización desde el punto de vista del inversor. En cuanto al primero de los factores, Weber ya distinguía entre los recursos

²⁹ La referencia es a la teoría de los factores de localización de Weber, según la cual la industria estaría en el epicentro de un triángulo donde los costes de transporte son mínimos producción en relación a los recursos (materias primas ubicuas y/o localizadas) y el mercado.

ubicuos, que se pueden encontrar en cualquier lugar, y los recursos localizados, que solo se encuentran en un punto, siendo estos últimos los que determinan la localización. En este caso se corresponderían respectivamente con los rolos de eucaliptus provenientes de los campos forestados de la región y el acceso al agua, imprescindible para el proceso industrial, como factor determinante de la localización.

6.2 Localización en un ámbito urbano

Los beneficios de la economía de la aglomeración y la disposición de mano de obra cualificada llevan necesariamente a las ZF de servicios a localizarse en una ciudad.

Para el caso de Montevideo, las ZF se apropian de la ciudad con dos lógicas de localización distintas. Mientras ZFAP lo hace en un entorno degradado (figura 37) y enmarcado en una prometida operación de recuperación urbana como el Plan Fénix, cuyos referentes se podrían situar en “revertir la decadencia de las infraestructuras portuarias” (Muxí, 2009: 171), como ocurrió en otras ciudades del mundo. El caso más cercano en este último sentido es el de la ciudad de Buenos Aires, con la reconversión de Puerto Madero, rematando en el extremo sur con la torre exenta del edificio de Telecom, primer edificio en altura en esa zona, según Muxí (2009).



Figura 37. Implantación de la Zona Franca Aguada Park

Fuente: Google.

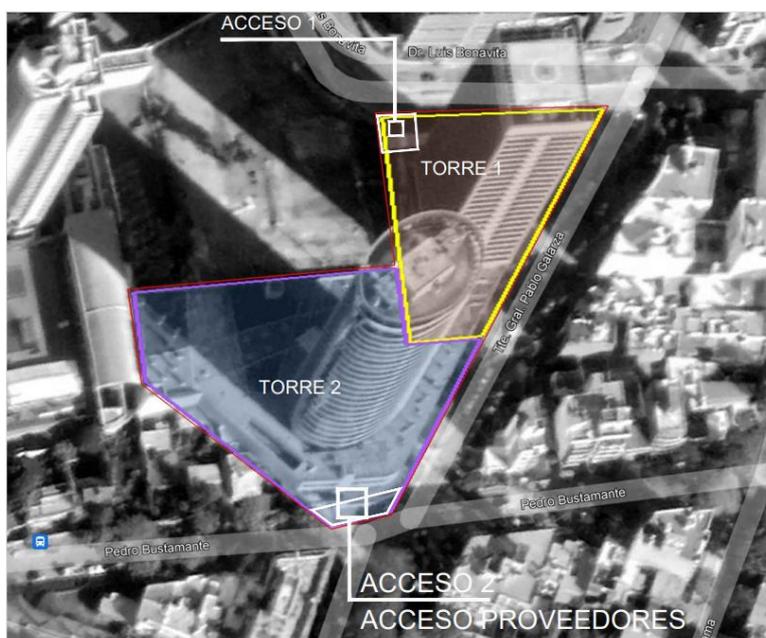


Figura 38. Implantación de la Zona Franca World Trade Center

Fuente: Google.

En cambio, la ZFWTC Montevideo (figura 38) se ubica en un entorno privilegiado de calidad urbana, dotado de buenos servicios y equipamientos complementarios (*shopping*, hotel, viviendas, etc.), inserto en lo que se define como nuevas centralidades urbanas. Excepto por la estrategia de localización, se lo puede referenciar al modelo del complejo World Trade Center en el lado oeste del bajo de la ciudad de Nueva York, Manhattan, que incluía las torres gemelas (WTC1 y WTC2), más WTC3 (Hotel Marriott del WTC), WTC4 (oficinas y bolsa de valores), WTC5 (oficinas de una agencia de gobierno de los Estados Unidos), todo destruido tras los atentados del 11 de setiembre de 2001, área hoy conocida como zona cero o “el ONE WTC”. La ZFWTC, a efectos de lograr más comodidades para las empresas usuarias, cuenta en su último nivel con un helipuerto internacional habilitado por el servicio de aeronáutica, lo que podrá generar otro flujo de transporte aéreo en la ciudad.

Estas ubicaciones urbanas coinciden con los patrones de locación que menciona Sassen (1999), en cuanto a que estos servicios tienden hacia altos grados de aglomeración.

6.3 Localización metropolitana asociada a un gran centro urbano

Estas zonas se localizan por su proximidad o cercanía a la capital para aprovechar los beneficios de la aglomeración de proveer de personal cualificado, grandes equipamiento e infraestructura, como el aeropuerto internacional, el puerto de Montevideo y una rápida conectividad con el este del país, aunque son dispares en cuanto a su orden cronológico, como se mencionó, ZFM data del año 1990 y ZFPC de 2009 (figura 39).

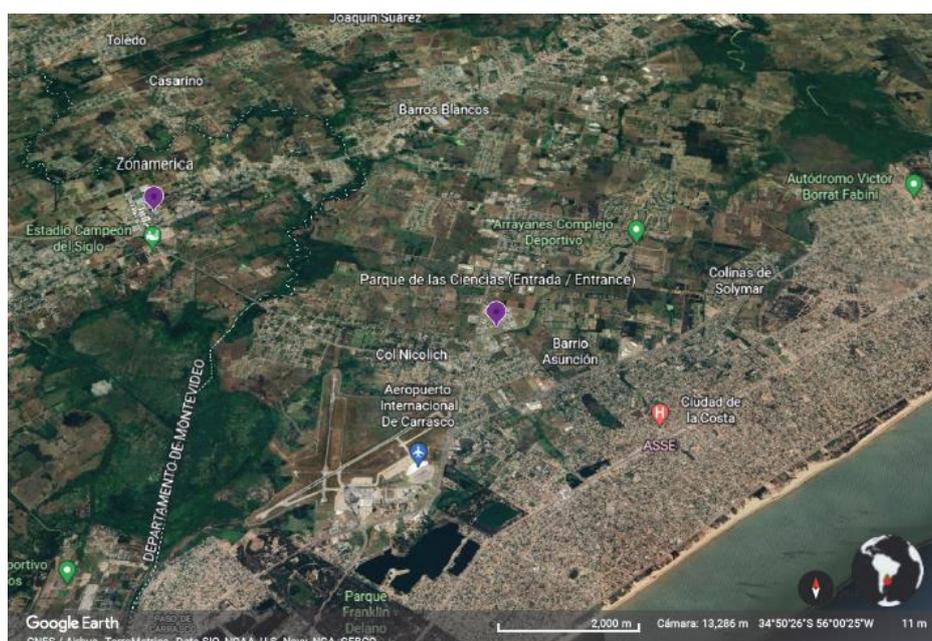


Figura 39. Localización de Zona Franca Zonamérica y Zona Franca Parque de las Ciencias

Fuente: Google Earth.

La primera de estas fue instalada en suelo rural de Montevideo, seguramente por el perfil industrial que se pretendía impulsar con la Ley de Zonas Francas (1987), por la magnitud de los padrones dentro de esta categoría de suelo, posiblemente también por un bajo valor del terreno y considerando la proximidad al aeropuerto. En su inicio (año 1990) ocupaba aproximadamente 40 hectáreas y posteriormente con la última ampliación en el 2001 pasó a ocupar aproximadamente 90 hectáreas y reorientó sus actividades hacia el sector servicios. Actualmente, esta localización cuenta con un entorno de grandes equipamientos deportivos, universitarios, oferta de barrios residenciales privados y con una rápida conectividad con los distintos puntos de la capital a través del anillo perimetral. Esto, sumado al gran flujo de bienes, comunicaciones y mano de obra que realiza las actividades en ZFM, estimada aproximadamente en 7.500 personas, nos remite a la pregunta acerca de si se podría considerar un nuevo tipo de centralidad en la ciudad de Montevideo, en el sentido que propone Sassen (2005), donde la condición de centro está dada no por el lugar central versus la periferia, sino por la relación que mantiene con otras ciudades o nodos urbanos de la red global, por medio de equipamiento e instalaciones de infraestructura de avanzada en materia de comunicaciones y transmisión de datos, por la alta densidad ocupacional que genera y la demanda de personal cualificado.

En este mismo entorno se ubica también ZF Parque de las Ciencias, sobre la ruta 101 en el departamento de Canelones, primera ZF en ser implantada mediante la aprobación de un instrumento de OT como el PAI e incluido en el Plan Estratégico de OT de la Micro Región de la Costa, denominado Costaplan.

6.4 Localización periurbana próxima a un centro urbano

Estas ZF se localizan en un ámbito rural-urbano, próximas a la ciudad, que definiremos como área periurbana, que hace referencia a “la interfaz que existe entre ámbitos rurales y urbanos” (Long, 2019). Estas ZF fueron autorizadas en los años noventa, y con la intención de crear polos de desarrollo, como esta expresado en la exposición de motivos. Esto concuerda con la mención Gorenstein (2015) con una concepción del desarrollo como un fenómeno esencialmente urbano-industrial, alineado a los fundamentos de una política regional. Este desarrollo industrial, que como se mencionó en el capítulo anterior quedó truncado por la Decisión N° 8 del Mercosur (1994) Podemos inferir que bajo esta concepción se autorizaron en el año 1991 ZF Colonia Suiza (figura 40) y ZFF (figura 43), en el año 1994 ZFL (figura 42) y se otorga la concesión a ZFC (figura 41), que mantiene un predominio de la actividad industrial.

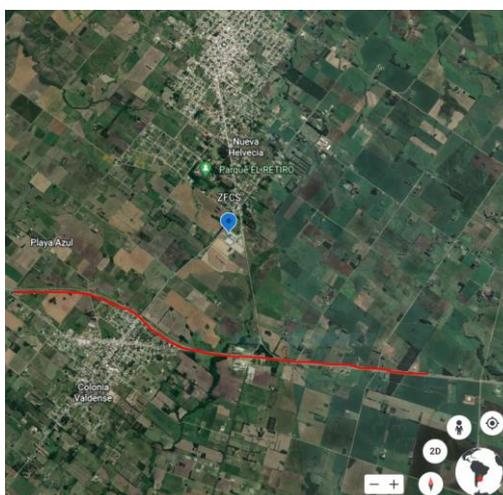


Figura 40. Localización de ZF CSuiza
Fuente: Google Earth (2018).

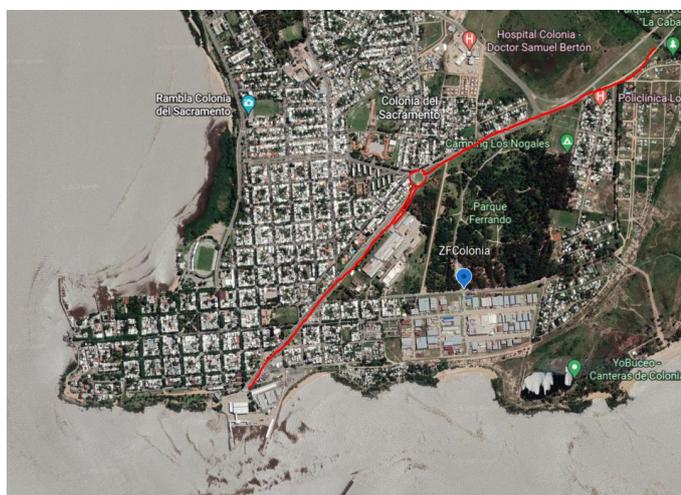


Figura 41. Localización de ZF Colonia (Grupo Continental S.A.)
Fuente: Google Earth (2018).

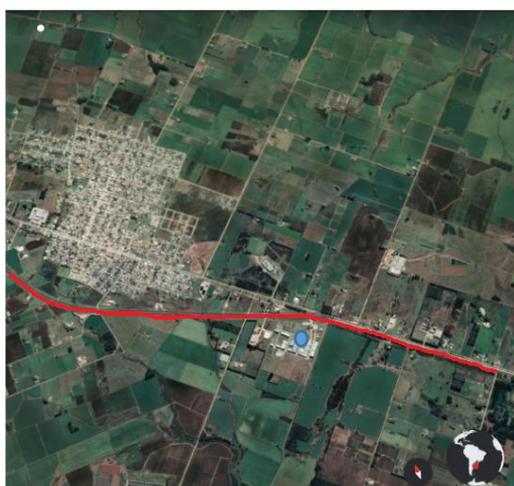


Figura 42. Localización ZF Libertad
Fuente: Google Earth (2019).

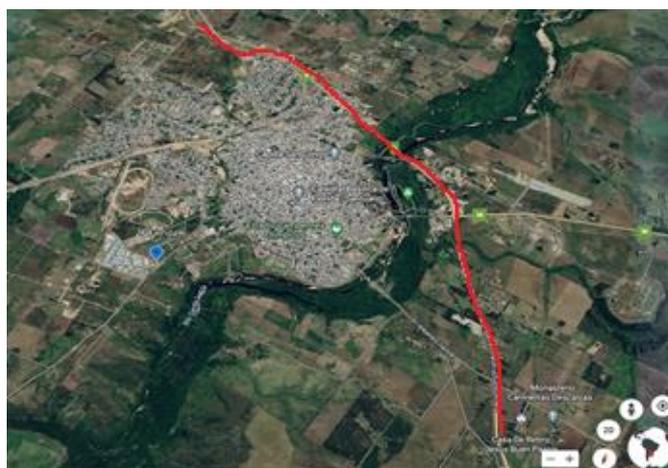


Figura 43. Localización ZF Florida
Fuente: Google Earth (2019).

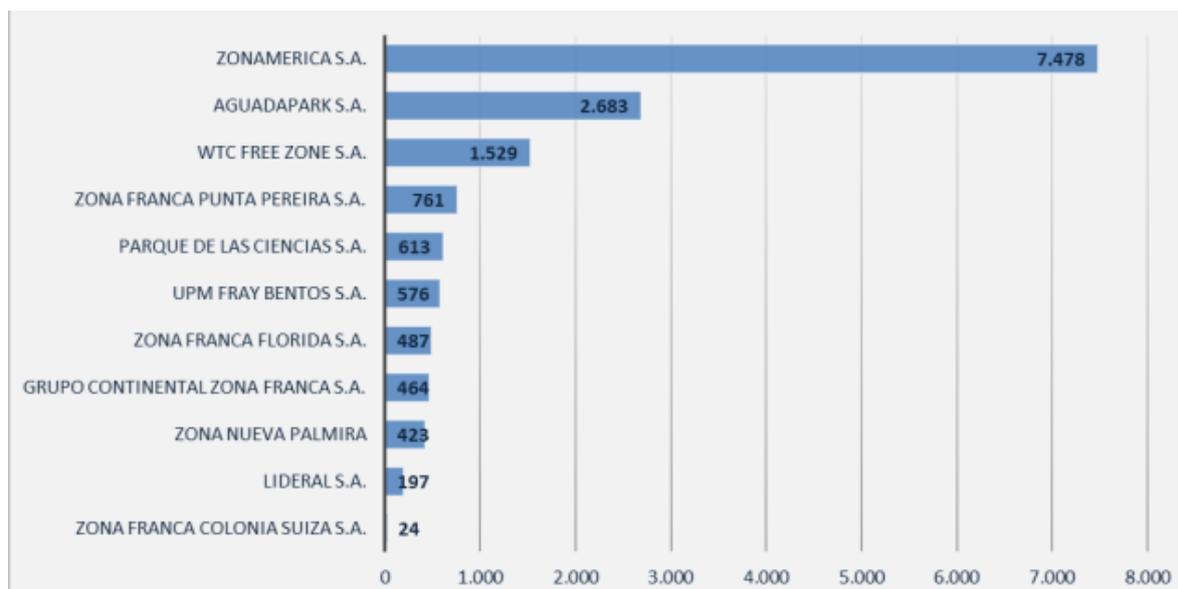
7. Datos de las zonas francas relacionados con el territorio

En este capítulo, para completar la caracterización de las ZF y su relación con el territorio donde se localizan se propone una revisión de datos objetivos extraídos del último censo emitido por la DNZF (2019) y datos de cantidad de superficie destinada a ZF según la resolución de autorización emitida por el Poder Ejecutivo. Los datos sectoriales se consideran una herramienta que aporta al análisis territorial de las políticas públicas. La unidad de análisis de la presente investigación la constituye cada ZF. Los datos del censo consisten en cantidad de personal ocupado dependiente (POD), nivel educativo, franja etaria, género, tipo de actividad, exportaciones y otros.

7.1 Personal ocupado dependiente por zona franca

Los datos obtenidos según el referido censo, muestran un total de POD de 15.235 personas. El POD se toma con base en la cantidad de personas que trabajan en una unidad económica³⁰ e incluye propietarios y socios activos, los trabajadores familiares no remunerados, el personal dependiente permanente y el personal dependiente eventual. De la distribución del empleo por ZF resulta que ZF Zonamérica concentra la mayor proporción de personal con un 49% del total, (Gráfico 3), seguido por las zonas francas de servicios (Aguada Park y WTC Montevideo) con 18 % y 10 % respectivamente. La capital del país es la ciudad que concentra la mayor cantidad de empleo en ZF con un total de 11.690 personas (representa el 77 % del POD).

Gráfico 3. Personal ocupado dependiente por zona franca, 2019



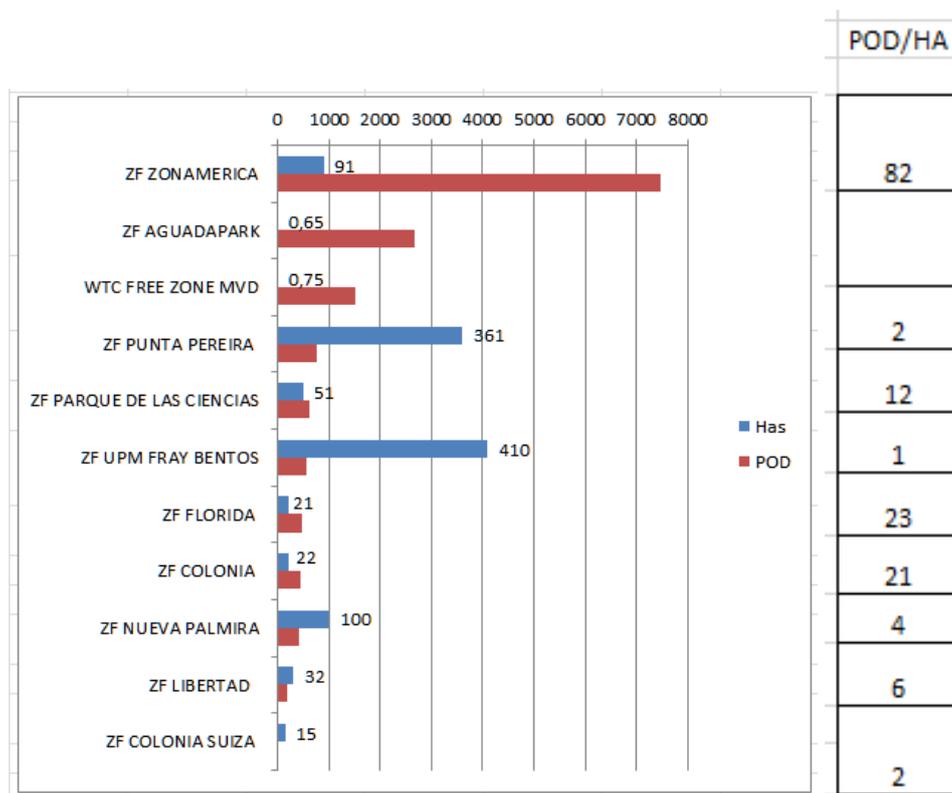
Fuente: Censo 2019, DNZF.

³⁰ Una unidad económica es una empresa y puede estar dividida en dos o más usuarias ubicadas en distintas zonas francas.

7.2 Personal ocupado dependiente con relación a la superficie de la zona franca

En el gráfico 4, se elabora una relación entre la superficie que ocupa la ZF, según la resolución de autorización y el POD, según los datos del censo 2019.

Gráfico 4. Relación entre personal ocupado dependiente y cantidad de superficie autorizada



Fuente: Datos de POD (DNZF, 2019); superficie autorizada con base en las resoluciones del Poder Ejecutivo, elaboración propia.

De este modo se compone un valor de densidad, que relaciona el personal ocupado dependiente POD (barra roja del gráfico 3) por ZF y el área del padrón autorizado en hectáreas (barra azul del gráfico 3). Se aprecia claramente que las ZF de servicios (ZFAP y ZFWTC) son las que concentran la mayor cantidad de personal por área autorizada. Estas ocupan un área que no llega a tener representatividad gráfica, por tratarse de ZF concebidas en padrones urbanos que no alcanzan a ocupar una hectárea. No se expresa su densidad por tratarse de ZF urbanas, por lo cual se debería considerar otros parámetros (m^2).

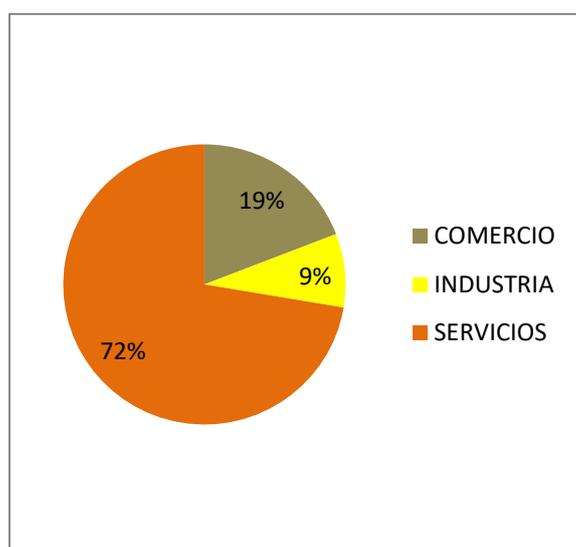
Luego, se establece un rango entre las ZF que originalmente se encontraban autorizadas en padrones rurales a efectos de determinar la densidad de ocupación. El primer rango se establece entre predios de 55 y 100 hectáreas, en este se ubica sólo ZFM, con una densidad de 82 pod/ha. El segundo rango, se encuentra entre ZF con una superficie entre 55 y 15 hectáreas; donde tenemos las siguientes densidades: ZF Florida, con 23 pod/ha; ZFC con 21 pod/ha; ZFPC con 12 pod/ha; ZFL con 6 pod/ha; y ZFNP con 4 pod/ha y ZFCS con 2 pod/ha. En otro extremo, se

ubican las ZF con predios entre 350 y 410 hectáreas, donde se encuentran las ZF industriales como las plantas de celulosa, que ocupan las mayores superficies con la menor densidad, en el entorno de 2 pod/ha para ZFPP y 1 pod/ha para ZFUPM³¹. Esta baja densidad de ocupación se explica por ser instalaciones que requieren grandes superficies, con un proceso industrial altamente tecnificado, donde la línea de producción se automatiza y monitorea desde una sala de control que centraliza todas las funciones de la planta con personal cualificado. No obstante, estos valores varían cuando se hacen las paradas técnicas para puesta a punto de las instalaciones de la planta (un mes al año), que demandan más personal, y aumenta significativamente durante la fase de construcción, llegando a emplear aproximadamente en su máxima ocupación a entre 5.000 y 6.000 personas.

7.3 Personal ocupado dependiente por sector de actividad

En cuanto a las actividades que desarrollan, de acuerdo con los datos del censo 2019, el sector que más contribuye con puestos de trabajo es el sector servicios, que ocupa 11.024 personas de las 15.235 que integran el POD, representa el 72% del total. Los puestos restantes se distribuyen 19% (2.917 POD) en comercio y 9 % en industria (1294 POD).

Gráfico 5. Personal ocupado dependiente por sector de actividad, 2019



Fuente: Censo DNZF (2019).

Estos datos muestran (gráfico 5) un predominio del sector servicios lo cual es coincidente con los nuevos procesos de trabajo que acompañan la tendencia internacional hacia este sector, como se mencionó en el capítulo 3.

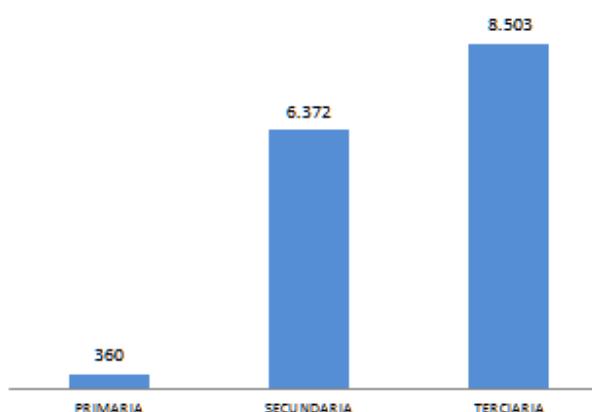
³¹ El valor de 410 hectáreas surge de la modificación de predio autorizada por resolución gubernamental de 21 de febrero de 2007, ver anexo XI.

7.4 Características del personal ocupado dependiente

Del censo 2019 se obtienen datos que refieren al nivel educativo del POD en las ZF (gráfico 6) y al tramo etario (gráfico 7). El 56% tiene formación terciaria o superior terminada, un 42% tiene secundaria terminada y un 2% solo primaria terminada. Este dato muestra que las tareas que se realizan en las ZF demandan mayoritariamente personal cualificado.

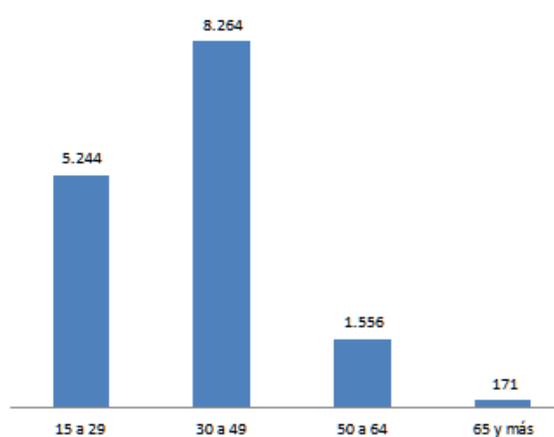
En cuanto a la distribución por edad (gráfico 7), la mayor concentración (54%) se da en el tramo etario de 30 a 49 años, seguido por el de 15 a 29 años (34%), de 30 a 64 años (10%) y, por último, el de 65 y más (2%).

Gráfico 6. Nivel educativo del personal ocupado dependiente, 2019



Fuente: DNZF (2019).

Gráfico 7. Personal ocupado dependiente por tramo etario, 2019

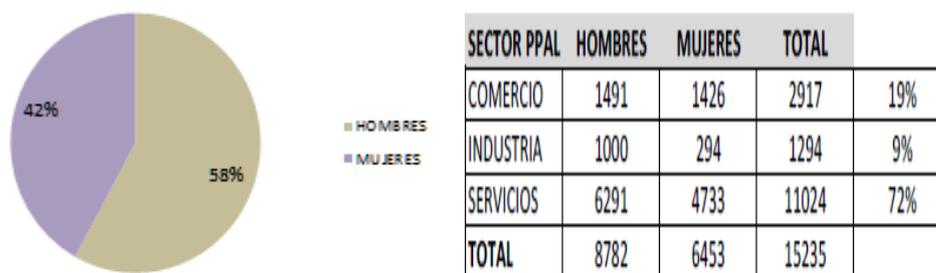


Fuente: DNZF (2019).

Ambos gráficos que anteceden muestran respectivamente, según el análisis de la DNZF, una propensión en las ZF a emplear personal más joven y con alto grado de especialización respecto al resto de la economía.³²

7.5 Personal ocupado dependiente por género

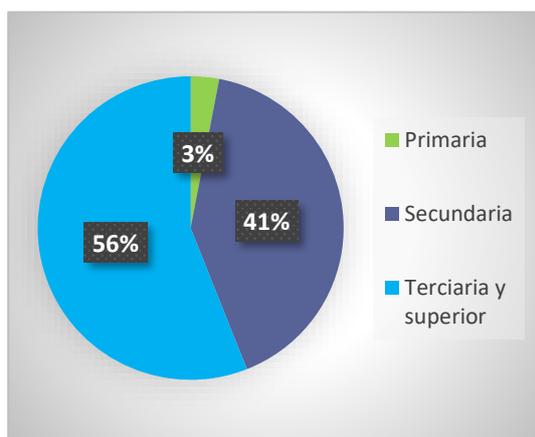
Gráfico 8. Personal ocupado dependiente según género, 2019



Fuente: DNZF (2019).

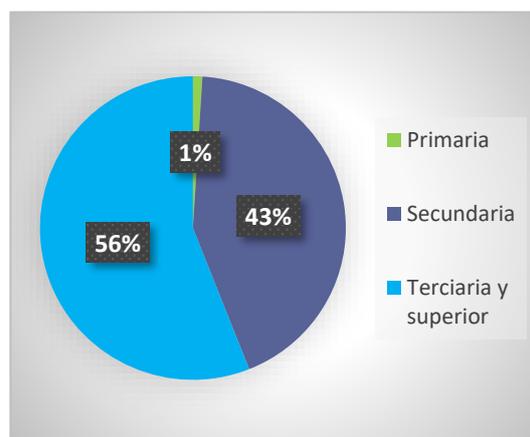
Se considera oportuno aplicar un corte por género a los datos censales (gráfico 8). En este se muestra que el 58% de los empleados son hombres y 42%, mujeres. Esa diferencia se acentúa en el sector servicios e industria, en cambio, en el sector comercio tiene una mayor paridad. Las mujeres cuentan con una formación terciaria igual a la de los hombres y muestran una leve tendencia a tener mayor formación si se comparan los datos de educación secundaria y primaria (gráfico 9 y 10).

Gráfico 9. Formación terminada, hombres, 2019



Fuente: DNZF (2019).

Gráfico 10. Formación terminada, mujeres, 2019

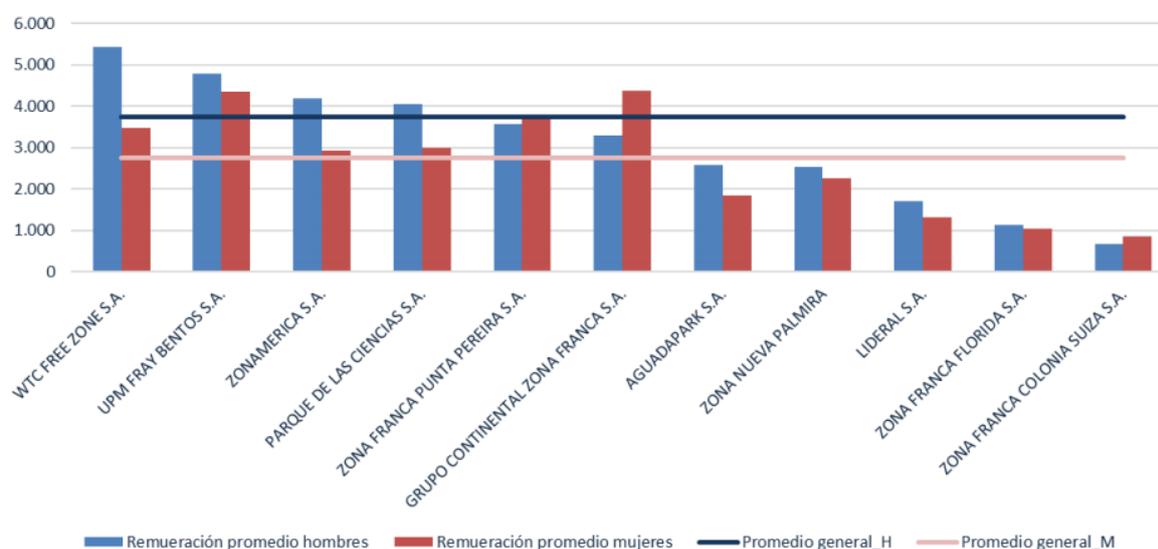


Fuente: DNZF (2019).

³² En el total de la economía, un 22% del empleo está representado por personas de 15 a 29 años y un 48% pertenece al tramo de 30 a 49 años. Respecto al nivel educativo, si se compara con el resto de la economía, un 19% tiene nivel terciario o posgrado terminado.

Sin embargo, el nivel retributivo, al igual que se constata en otros ámbitos, es menor para las mujeres (gráfico 11).

Gráfico 11. Remuneración promedio por género y zona franca, 2019



Fuente: DNZF (2019).

No obstante, según los datos del censo (2019) el salario promedio mensual en zona franca, percibido por los trabajadores dependientes (ambos sexos) efectivamente remunerados se ubicó en 3.318 USD. La cifra varía según la ZF en UPM Fray Bentos se abonan mayores salarios por encima de los 4.000 USD (mensuales en promedio) y las menores remuneraciones se perciben en ZF Colonia Suiza, por debajo de los 1.000 USD (mensuales en promedio).

7.6 Exportaciones por zona franca

En cuanto a las exportaciones, las ZF exportaron un total de 5.321,86 millones de dólares. El sector de servicios fue el que más exportó (más de la mitad del total), con 2.792,52 millones de dólares (cuadro 8).

Cuadro 8. Exportaciones por sector, en millones de dólares, 2019

Sector	Exportaciones en millones de USD
Comercio	1.449,69
Industria	1.079,66
Servicios	2.792,52
Total	5.321,86

Fuente: DNZF (2019).

Gráfico 12. Exportaciones por zona franca principal, en millones de dólares, 2019

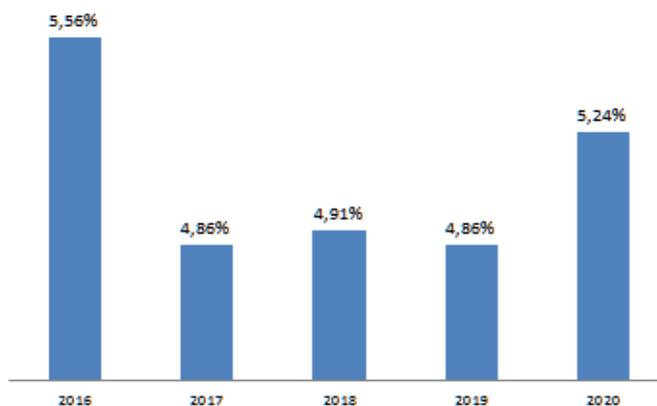


Fuente: DNZF (2019).

La ZF que tuvo mayor participación fue Zonamérica, seguida por las ZF de servicios, lo cual confirma el dinamismo y el crecimiento del sector (gráfico 12).

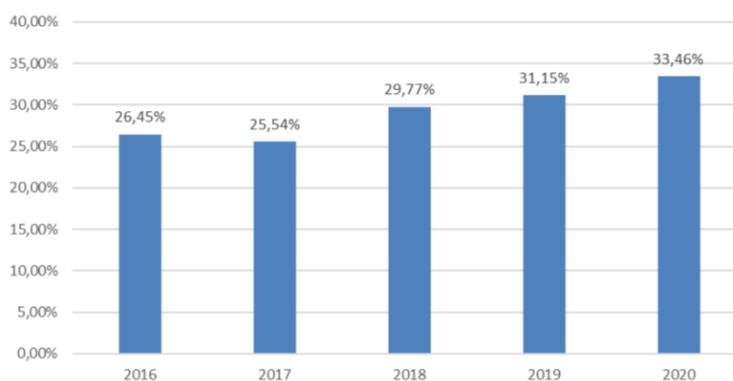
Si se relacionan los datos de las ZF con la economía nacional, las ZF tienen una contribución al PBI en el orden de un 5% (gráfico 13) y en las exportaciones, un 30% (gráfico 14).

Gráfico 13. Contribución de las ZF al PBI nacional



Fuente: DNZF (2019).

Gráfico 14. Contribución de las ZF a las exportaciones nacionales



Fuente: DNZF (2019).

Estos datos verifican que el régimen cumple con los objetivos planteados por la ley en materia de atraer inversiones, diversificar la matriz productiva, generar empleo, aumentar el valor agregado nacional, promover la descentralización de las actividades económicas. Estos resultados económicos son considerados “estáticos” dentro del encuadre que hace Gómez y Molina (2021) del impacto de las ZEE para un crecimiento económico sostenido (Ver Anexo X). En segundo lugar señala los “resultados económicos dinámicos” como la transferencia tecnológica, integración económica y cambio estructural, que estas nuevas empresas pueden aportar al territorio, para que tiendan hacia “resultados socioeconómicos” como calidad del empleo, salarios e impactos por género.

En el Anexo V. Datos solicitados a la DNZF (2019), se compone un cuadro con una distribución de la actividad por departamento, con datos solicitados a la DNZF para el tipo de actividad y nivel educativo por ZF.

7.8 Personal de zona franca por sector de actividad por departamento

El sector servicios es el que demanda la mayor cantidad de puestos de trabajo en ZF, esta primacía en el sector servicios (figura 44 y datos ampliados en Anexo VI a), si la ordenamos por departamento encontramos la mayor proporción en el departamento de Río Negro (94%), seguido por Montevideo (84%), Colonia (69%), San José (57%), Florida (54%) y Canelones (18%), según datos solicitados a la DNZF (2019).

La proporción tan elevada de trabajadores en actividad de servicios en el departamento Río Negro, responde al POD que trabaja en la planta de celulosa de UPM Fray Bentos, que como vimos anteriormente se instala una nueva industria especializada que requiere de un perfil ocupacional más profesional y técnico, que administrativo y operario.

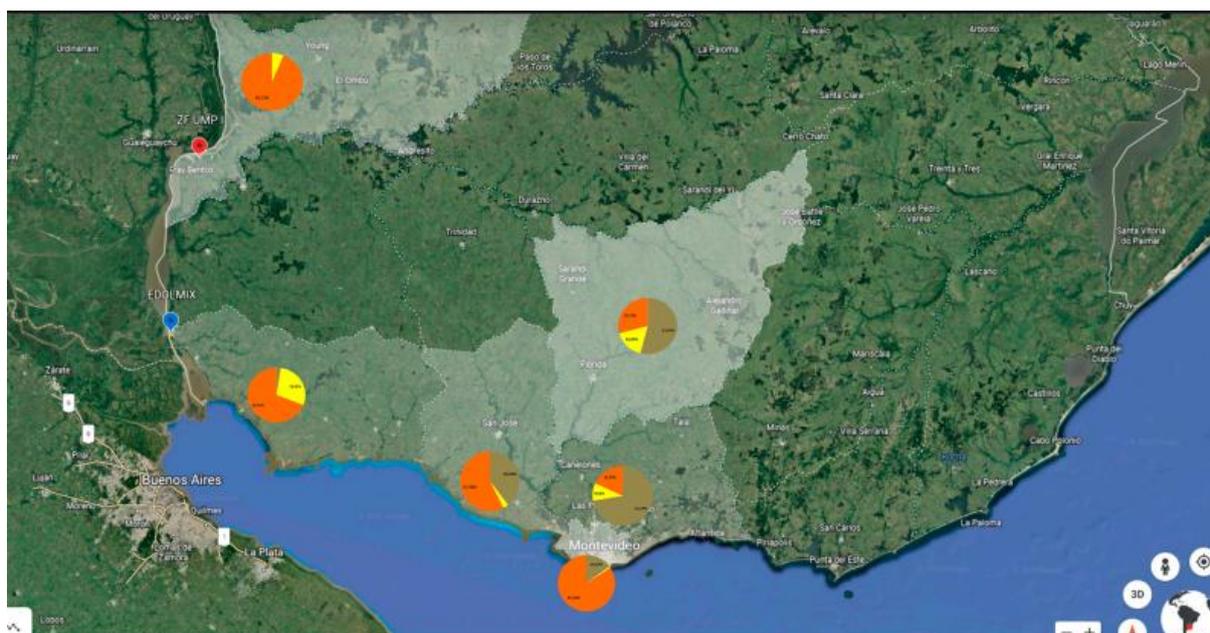


Figura 44. Sector de actividad por departamento, 2019

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DNZF (2019).

En las ZF de Montevideo dicho sector ocupa a 9.835 personas (anexo V y VI a) la mayoría de los puestos de trabajo, con la particularidad de que 5.983 de esas personas se concentran en Zonamérica, ubicada en un área considerada periférica en alusión a la teoría de localización de los lugares centrales de Christaller, y 3.852 personas se ubican en áreas consideradas centrales o nuevas centralidades como ZFAP y ZFWTC bajo el modelo de las ZF de servicios, surgido en el año 2007 (analizado en el capítulo 5), con destino exclusivo a oficinas dedicadas principalmente a brindar servicios y entre ellos servicio globales. Este sector, además, tiende a una demanda creciente, considerando las ampliaciones autorizadas a la ZFAP y a la ZFWTC en Montevideo, así como la reciente autorización de la ZFWTC de Punta del Este, siendo Maldonado, después de Montevideo, el segundo departamento de Uruguay en tener una ZF de estas características. También, como es de público conocimiento, recientemente se solicitó autorización para instalar una ZF de servicios en el departamento de Colonia (Mesa, 2022).

En una ZF de carácter industrial, de acuerdo con los datos recabados para Río Negro (ZFUPM), el sector servicios también predomina y responde a procesos especializados altamente tecnificados, que demanda personal cualificado.

Estos datos verifican la tendencia del crecimiento del sector servicios y se atribuyen a los cambios en los procesos de trabajo de la nueva economía, mencionados en el capítulo 1, que refieren genéricamente a cómo y qué se produce en la nueva economía, a la forma de distribución de los bienes (logística) y al uso de nuevas tecnologías, entre otros. Desde la perspectiva de la dimensión arquitectónica este sector genera una demanda de área destinada a oficinas.

7.9 Personal ocupado dependiente por nivel educativo por departamento

Se solicitó a la DNZF los datos de nivel educativo por ZF para el año 2019, para poder caracterizar el perfil educativo de las personas que emplean las ZF por departamento, a efectos de comparar con la distribución por sector de actividad (figura 45 y datos ampliados en Anexo VI b).

En la figura nº 45, se observa que las ZF que demandan mayor proporción de personal con formación terciaria respecto a la cantidad de personal que emplean (POD), se encuentra en el departamento de Canelones (73 %), seguido por Montevideo (60 %), Río Negro (51%), Florida (36%), Colonia (35%) y San José (30%).

De los datos indicados (gráfico 3, figuras 44 y 45), es posible concluir que el departamento de Montevideo es el que concentra la mayor cantidad de personal ocupado (11.690 personas),



Figura 45. Nivel educativo por departamento, 2019

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DNZF (2019).

distribuidas mayoritariamente en el sector servicios (84%) y con alto grado de cualificación (60%). Le sigue en concentración el departamento de Colonia, con un POD de 1.672 personas, con 69% distribuidas en el sector servicios y 35% con formación terciaria; Canelones, con un POD de 613 personas, distribuidas 72% en el sector comercio y 72% con formación terciaria; el departamento de Río Negro, con un POD de 576 personas, 93% en el sector servicios y 51% con formación terciaria; Florida, con un POD de 487 personas, 54% en el sector comercio y 36% con formación terciaria, y San José, con un POD de 197 personas, 57% en el sector servicios y 30% con formación terciaria.

Esta composición del sector de actividades según el POD que ocupan y su distribución por departamento pretende ser un insumo con potencial para el análisis de otros datos intersectoriales del territorio. En este caso, a modo de ejemplo, se podría evaluar la demanda de estos puestos de trabajo con relación a otros datos territoriales, como por ejemplo la dotación y el tipo de instituciones educativas existentes. Si bien este es un camino para otra investigación, se incluye en el Anexo IX la distribución de los centros educativos de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC), para proponer una comparación a nivel territorial por departamento.

8. Vinculación de las ZF con los IOT

El OT como política pública es posterior a la Ley de ZF (1987), cabe señalar que la LOTDS se promulga el 18 de junio de 2008 (se publica el 30 de junio de 2008), para analizar la vinculación de la localización de las ZF con los IOT, vale recordar que hasta ese momento la mayoría de las ZF ya estaba instaladas en el territorio nacional, exactamente había 10 de las 14 ZF que hay actualmente autorizadas. Por lo cual, no había una vinculación directa entre el OT como función pública y la toma de decisiones en materia económica. No obstante, a efectos de emitir la autorización gubernamental de una ZF, el MEF consideraba determinados aspectos vinculados al territorio, según lo establecido en la Ley de ZF n° 15921 de 17 de diciembre de 1987 y su decreto reglamentario n° 454/988 de 8 de julio de 1988.

A continuación, se mencionan los aspectos que se deben evaluar de acuerdo a este marco regulatorio, sin considerar las ZF inicialmente autorizadas en el año 1923, originalmente ambas de propiedad estatal como la ZFNP y la ZFC, cuya lógica de localización respondía a la actividad portuaria, estrechamente relacionadas con las actividades de logística, cuya decisión de localización era directa del Estado, tomando en cuenta factores del contexto político económico.

En las ZF localizadas, en el marco de la ley de ZF n° 15921 (1987) y su decreto reglamentario, se introduce la figura de la ZF privada (inversor), es decir surgen a iniciativa de una empresa privada, inversor, para lo cual la referida ley en su art. 2° establecía:

“serán determinadas por el Poder Ejecutivo previo asesoramiento de la Comisión Honoraria Asesora”

Es decir, había una comisión de expertos en la órbita del MEF que asesoraba en materia de localización y del tipo de inversión. Además, la Ley de ZF establece en su art. 10, que la autorización es onerosa y se debe presentar acompañada de:

“un proyecto de inversión que demuestre fehacientemente la viabilidad económica del mismo y los beneficios que reportará al país.”

A su vez el decreto reglamentario establecía (dec. n° 454/88) y mantiene en su modificación (dec. n° 309/018) que dicho proyecto deberá hacer expresa mención a los siguientes aspectos³³:

- a) *Determinación de la forma o modalidad jurídica de la empresa a través de la cual se realizará la explotación;*
- b) *La localización del área en que se propone su instalación;*
- c) *Causas y consecuencias de su emplazamiento;*

³³ Se recuerda que el Desarrollador además debe contar con una inversión inicial que supere los U\$S 10.000.000 (diez millones de USD), según dec. n° 57/93 de 2 de febrero de 1993.

- d) *Las posibilidades de su expansión futura;*
- e) *Los servicios que se propone suministrar, monto de inversión, fuentes de financiamiento y estimación del personal a utilizar;*
- f) *Descripción de las inversiones en infraestructura (caminos, saneamientos, energía, comunicaciones, etc.);*
- g) *Tiempo estimado que insumirá la implementación del proyecto;*
- h) *Evaluación de cantidad y calidad de usuarios;*
- i) *Plazo por el cual se solicita la autorización;*

Ante lo cual se puede concluir que antes de la LOTDS, sin ser el OT una materia específica para considerar la localización de una ZF se evaluaban ciertos aspectos de índole territorial como: la "localización" para esto podemos inferir proximidad a infraestructura de rutas nacionales, puertos y aeropuertos, como "causas y consecuencias de su emplazamiento", como temas más vinculados al entorno, la previsión de expansión de la ZF y sus posibilidades, pero no había un cuestionamiento en cuanto a decidir su localización en el ámbito rural.

De todos modos, antes de la LOTDS, el primero de los vínculos con el territorio es por medio del Decreto nº 349/05 (2005), que evalúa el impacto ambiental de las construcciones y actividades de los emprendimientos enumerados en su art. 2º, donde establece específicamente cuales requieren AAP y en el num. 22º se encuentran las construcciones y ampliaciones de ZF y parques industriales. En consecuencia, la ZF desde esa fecha están sometidas a evaluación ambiental para lo cual se considera previo a emitir la resolución de autorización de una ZF la expedición del certificado de Clasificación y la VAL, condicionando su instalación hasta la obtención de la AAP. Este procedimiento de gestión implementado por la DNZF, logra disminuir la tensión entre los tiempos de gestión que conllevan determinadas autorizaciones en el Estado y la volatilidad de las inversiones. Esta evaluación que establece el decreto ambiental citado, se lleva a cabo mediante determinados requisitos técnicos y la presentación de documentos, ante el MA, que dan mérito a la correspondiente autorización ambiental y que luego la DNZF considera para sugerir su autorización al Poder Ejecutivo. Es decir, la autorización gubernamental de una ZF, a partir del año 2005, no estaba exenta de considerar la dimensión ambiental del territorio, su evaluación por medio de parámetros y la implementación de medidas para mitigar el impacto de la acción antrópica.

A partir de la LOTDS (2008), se establece la prohibición expresa de construir e intervenir en el territorio rural, a su vez otorga la competencia exclusiva a las intendencias para categorizan y determinan los usos del suelo, en consecuencia, las inversiones que requieren suelo rural para poder implantarse en el territorio lo deben gestionar por medio del correspondiente IOT. No

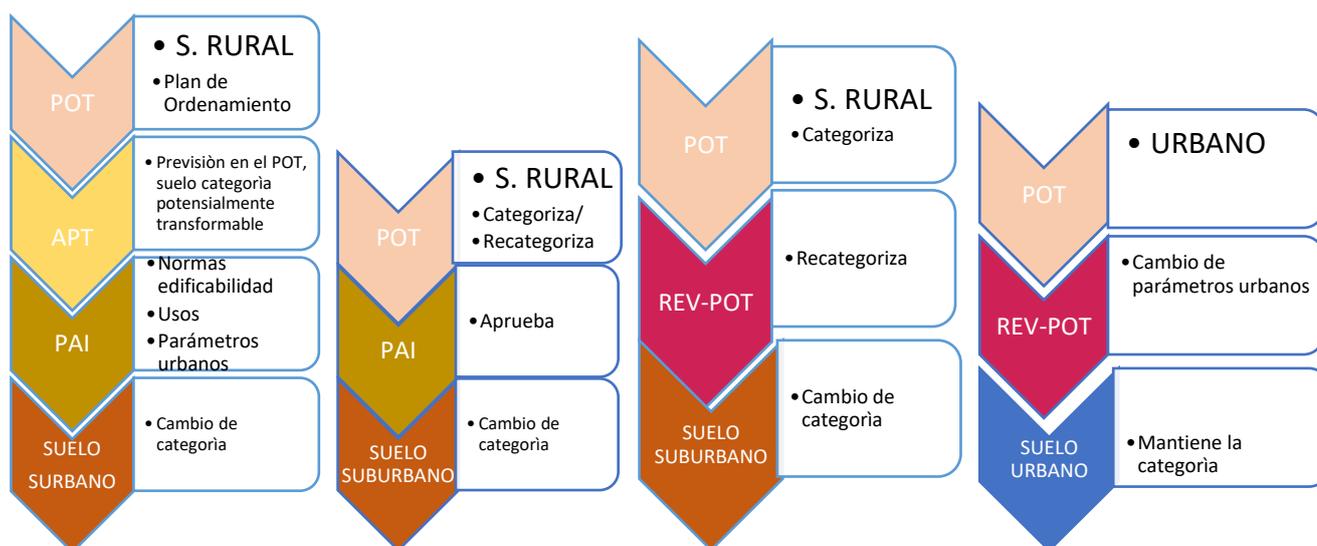
obstante, el decreto reglamentario nº 221/009, establece la correspondencia entre el IOT y la viabilidad de localización del emprendimiento, previo a emitir la VAL. Este instrumento surge en la órbita departamental y abre un abanico de 19 gestiones distintas de cómo proceder con una ZF o de como recategorizar el suelo para que sea viable su instalación.

La respuesta o el procedimiento de las intendencias respecto a la localización de una ZF, lo podemos dividir en una primera instancia en aquellas que se localizan en padrones urbano de las que lo hacen en padrones originalmente rurales. Cabe señalar que la AAP-MA, no distingue entre categorías de suelo para proceder a una evaluación ambiental y aún en suelo urbano realiza una valoración ambiental.

En padrones urbanos, según la opinión de quien expone esta tesis, no hay mayores conflictos en cuanto a la decisión de su localización y su construcción se condicionan a los parámetros urbanos establecidos en el digesto municipal o un determinado tipo de plan u otro tipo de IOT, por lo general hay consenso.

En el caso de Montevideo, además de la vinculación con la norma en materia de Permiso de Construcción, se solicita el Estudio de Impacto Territorial, que incluye los capítulos de estudio de impacto urbano, estudio de impacto socioeconómico, estudio de impacto de tránsito y estudio de impacto ambiental.

Cuadro 9. Pasos para vincular la ZF con el IOT



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la ZF que se localice en suelo rural y el gobierno departamental considere oportuna su instalación, las intendencias recurren a distintos procedimientos para cambiar la categoría a suelo suburbano y viabilizar la inversión. En el cuadro que precede (cuadro 9), desde la visión de la práctica profesional, se diagrama sucintamente como procedieron algunas Intendencia para vincular la ZF con el IOT.

A partir de la LOTDS, en respuesta a los aspectos de localización y emplazamiento que hace referencia el decreto reglamentario de ZF n° 309/018, se considera de orden por parte de la DNZF, solicitar la correspondencia de la ZF, con las normas y objetivos del POT. Esto se acredita ante la DNZF, por parte de algunas intendencias, con la emisión de un certificado de viabilidad de localización del emprendimiento o en su defecto una constancia expedida por un arquitecto responsable del proyecto que haga mención a la norma específica del OT que no inhiba su construcción en determinado padrón. A continuación, se resume en el cuadro 10 la evolución del marco normativo a considerar para autorizar una ZF.

Cuadro 10. Evolución del marco normativo para la autorización de una ZF

	Desarrollador/Explotador	Zona Franca (ZF)	Autorización (PE)	Estado Autoriza		
ZFNP	ZONA NUEVA PALMIRA	NUEVA PALMIRA	1923	▲		
ZFC	ZONA FRANCA GRUPO CONTINENTAL S.A.	COLONIA A	24/1/1994	▲		

→

Ley de ZF N° 15921 (1987)					Decisión inversor	Normativa urbana
ZFM	ZONAMERICA S.A.	ZONAMÉ RICA	16/2/1990	▲	■	
ZFF	ZONA FRANCA FLORIDA S.A.	FLORIDA	12/11/1991	▲	■	
ZFCS	ZONA FRANCA COLONIA SUIZA S.A.	COLONIA SUIZA	19/12/1991	▲	■	
ZFL	LIDERAL S.A.	LIBERTAD	3/5/1994	▲	■	

→

Ley de ZF N° 15921 (1987) + Impacto ambiental Dec. 349/2005						AAP
ZFUP M	UPM FRAY BENTOS S.A.	UPM FRAY BENTOS	27/10/2004-2007	▲	■	●

ZFAP	AGUADAPARK S.A.	AGUADA PARK	31/7/2007	▲	■	◆	●
ZFWT C MVD	WTC FREE ZONE S.A.	WTC FREE ZONE MVD	31/7/2007	▲	■	◆	●
ZFPP	ZONA FRANCA PUNTA PEREIRA S.A.	PUNTA PEREIRA	22/1/2008	▲	■		●

Ley de ZF N° 15921 (1987) + Impacto ambiental Dec. 349/2005 + LOTDS (2008 – 2009)								IOT
ZFPC	PARQUE DE LAS CIENCIAS	PARQUE DE LAS CIENCIAS	7/9/2009	▲	■		●	◆
ZFUP MII	CUECAR S.A.	UPM PASO DE LOS TOROS	1/4/2019	▲	■		●	◆
ZFIZ	PORTYA S.A.	AUDIOVISUAL	29/11/2019	▲	■		●	◆
ZF WTC PE	WTC FREE ZONE PTA. DEL ESTE	WTC FREE ZONE PE	9/6/2021	▲	■	◆	●	
ZFJ	Licitación Maldonado	Llamado	En trámite	▲		◆	●	◆

Referencias:

- ▲ Decisión de localización del Estado; ▲ El Estado no decide la localización pero la autoriza;
 ■ Decisión de localización del inversor; ◆ Cumplen normativa urbana; ● Cumplen normativa ambiental;
 ◆ Vinculado con un IOT; ◆ Vinculado con un IOT en menor grado.

Fuente: Elaboración propia.

Vale recordar que posteriores a la LOTDS (2008), se autoriza en el territorio nacional las ZF de: ZFPC (2009), UPM II (2019), ZFA (2019), ZFWTCPE (2021) y la licitación para ZF (2023) en la zona del Jagüel en Maldonado, esta última no está dentro del horizonte temporal de esta investigación, pero se considera oportuno mencionarla para el contenido de este capítulo.

Departamento de Canelones: ZFPC (2009), se instaló en el territorio originalmente rural por medio de la aprobación de un POT y posterior PAI, es decir procedió de acuerdo a los instrumentos establecido por la LOTDS.

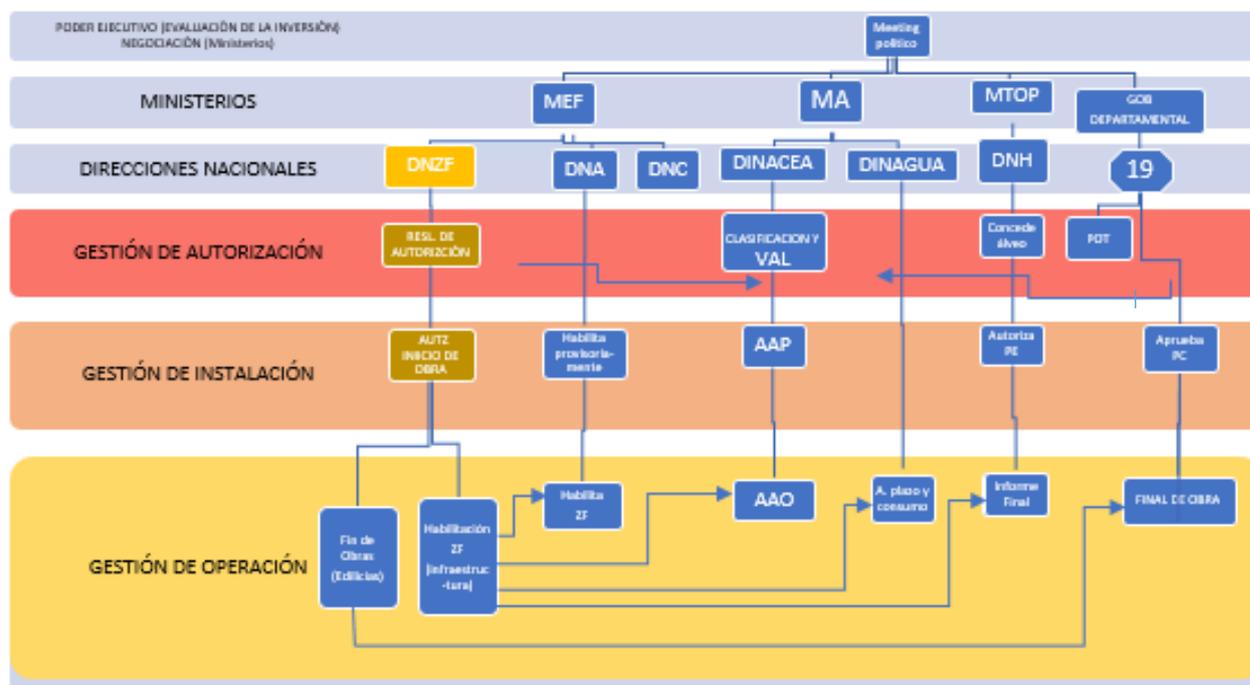
Departamento de Durazno: ZFUPM II (2019), el intendente procede por decreto (Dec. 2443 de 9 de abril de 2018) y aludiendo al interés nacional, modifica la categoría de suelo rural a suburbano. Si bien no se procedió con el procedimiento establecido por la LOTDS para la localización de la ZF, por las características del marco normativo que provee el régimen de ZF y por estar éstas sometidas al decreto ambiental (349/005), se podría considerar, o al menos abrir la discusión si no constituye indirectamente una forma alternativa de considerar un PAI, según lo establecido en el art. 21º de la LOTDS. Dado que las ZF, por decreto están definidas en el territorio por un área delimitada específica, deben contar con todas las infraestructuras necesarias para el funcionamiento de la ZF (abastecimiento de agua potable, energía eléctrica, desagües pluviales, saneamiento y otros, según el art. 23º del dec. 309/018), están sometidas a la evaluación ambiental mediante la AAP y además cuentan con la evaluación económica de su proyecto de inversión por parte de la DNZF-MEF.

ZFWTCPE (2021), actualmente en construcción en la ciudad de Punta del Este en Av. Gorlero y calle el Coral, con Permiso de Construcción aprobado. No se tiene conocimiento si se requiere un estudio de impacto territorial.

ZFJ en licitación (2023), la Intendencia de Maldonado procede a la “revisión parcial” (De. 4047/2022) del “Plan de Ordenamiento Territorial del Eje Aparicio Saravia” prevista en el art. 33º del Dec. 3911/2012 y cambia los parámetros urbanos que permitan un mayor aprovechamiento del suelo, manteniendo los usos.

Tomando un enfoque empírico, se diagrama los principales organismos del estado vinculados a la autorización de una ZF y se traza el camino de los actos administrativos que se emite, en el siguiente organigrama del Estado uruguayo (cuadro 11).

Cuadro 11. Organigrama de gestiones que inciden en una autorización de ZF



Fuente: Elaboración propia.

A partir de dicho enfoque, se realiza de forma sucinta los siguientes aportes, tratando de buscar un camino del medio para cerrar la brecha entre la política económica y el OT:

Como se puede ver en el diagrama anterior, una vez determinada la correspondencia con el POT instrumento vinculante con el territorio, no hay una instancia de verificación entre los objetivos planteados en el POT y la instalación de la ZF, con lo cual se puede inferir que el territorio queda en un plano teórico o poco operativo, que no interactúa con la DNZF cuyo *expertise* es el impacto económico en el territorio. Además, sería conveniente, una vez instalado el emprendimiento establecer indicadores territoriales para su control y adecuación al POT.

La aprobación de él o los IOT requeridos conllevan una serie de etapas y documentos dilatados en el tiempo, donde sería importante la expedición de un certificado o constancia negativa y/o de pre-factibilidad de la inversión o viabilidad de localización por parte de las Intendencias, que permita denegar la autorización o en su defecto visualizar aquellos aspectos vinculados al territorio para los cuales se debe prever acciones concretas que permitan su autorización. Esto permitiría ir evaluando y adecuando el territorio para mitigar los impactos de la instalación de las ZF, a la vez que se puede ir gestionando la autorización en los distintos sectores del Estado.

Falta de unicidad en el procedimiento de gestión de los gobiernos departamentales ante autorizaciones de orden nacional, sería oportuno, un tipo de trámite estandarizado que permita obtener el certificado mencionado en el párrafo anterior, para determinar, ante un tercero el grado de viabilidad del emprendimiento en determinado padrón ya sea rural o urbano. También sería oportuno unificar criterios para establecer indicadores específicos en materia de OT para los cuales se podrían solicitar, a modo de ejemplo: capital humano, perfil educativo, movilidad de los empleados, integración a cadenas de valor presente en el territorio y otros, para su gestión y control.

Se sugiere que exista para vincular la inversión con el OT un procedimiento similar al establecido por la normativa ambiental (Decreto nº 349/05) que clasifica el impacto ambiental de acuerdo al tipo actividades y construcciones que se desarrollen en el emprendimiento, de esa forma determina el grado de ese impacto expidiendo un "Certificado A, B o C". Este decreto establece un procedimiento único para todo el territorio nacional y de acuerdo a la categoría el inversor debe proveer medidas para mitigar el impacto. En este sentido se sugiere proceder de forma similar, es decir determinar el grado de impacto con relación al territorio o al POT, determinando materias específicas, que no están contenidas en la AAP y que sean sometidas a una evaluación constante.

En este sentido considero, que la planificación desde la disciplina del OT aporta una visión multidimensional, considerando aspectos cualitativos y cuantitativos del territorio, pero tiene dificultades para aprovechar y coordinar herramientas que ya estaban institucionalizadas en cada división del Estado y que muchas veces tienen definido un instrumento sectorial para operar en el territorio. Por otra parte, considero que los técnicos que trabajamos para el Estado, cada uno desde el lugar que ocupa, puede aportar acciones que contribuyan a institucionalizar la transversalidad, por ejemplo, sugiriendo comunicar los actos administrativos a los distintos organismos con competencia en la materia, como autorización de nuevos IOT, permisos de construcción, inicio o finales de obra relacionados con las ZF.

9. Conclusiones

La globalización conlleva nuevos procesos económicos, productivos y tecnológicos que repercuten no solo en los aspectos sociales y culturales, afectando los modos de vida, sino también transformando el espacio y con ello el territorio, tanto en el ámbito urbano como en el rural. Dentro de este contexto se han investigado, en las últimas dos décadas, que repercusiones tuvo en una política económica específica como el régimen de ZF en el territorio nacional. El régimen actual no es el mismo que se conoció al inicio, cuando fueron creadas la ZFNP y la ZFC como enclaves logísticos próximos a un puerto o luego, cuando se pensaba en la creación de polos industriales con la Ley n.º 15.921 (1987). Actualmente, en el primer lustro del siglo XXI las ZF, reorientaron su modelo de negocios y son atractivas para la instalación de actividades productivas derivadas de la creciente internacionalización de la economía, tanto en el sector industrial como en el sector servicios, captando algunos de los denominados servicios globales y bienes a la producción o servicios y bienes intermedios, porque responden a un consumo intermedio para otras firmas, o más generalmente al consumo de las organizaciones más que los individuos.

Esta transformación económica global, deriva, por un lado, en la deslocalización de los procesos de producción industrial, por ejemplo, en busca de recursos naturales y, por otro, el giro hacia el sector de los servicios no tradicionales o servicios globales de exportación, que Sassen denomina servicios a la producción, ambos procesos se registran en nuestro país como lo demuestran los datos del censo de la DNZF (2019), recabados en el capítulo 7.

En cuanto al sector industrial, se instala una nueva industria de alta tecnología que demanda un perfil ocupacional muy diferente a la manufactura tradicional, concentrando dos extremos de la escala profesional que requiere, por un lado, ingenieros, técnicos e investigadores muy cualificados y en menor proporción personal administrativo y obreros cualificados que en épocas anteriores (Borja y Castells, 2004).

Respecto al sector servicios, se corresponden con las actividades de servicios financieros y servicios especializados, que concentran la mayor parte del capital mundial según Sassen (2005). Estos últimos, se localizan en mayor proporción en las ciudades globales o en las ciudades con función global, conformando nodos con patrones de localización que se caracterizan por una alta demanda de centralidad, concentración y mano de obra altamente cualificada, pero también estos servicios se localizan en las periferias metropolitanas, así como en centros metropolitanos de menor entidad, que se extiende por todo el planeta. Se constituye así una red dispersa y articulada en la gestión de los servicios que conforman la ciudad global (Borja y Castells, 2004).

Esta caracterización de las ciudades como ciudades globales, que provienen de los datos económicos manifiestan el giro hacia los servicios como sector económico dominante, demandan

predominantemente suelo urbano o nodos urbanos provistos de infraestructura de avanzada en materia de tecnología de la información y las comunicaciones; si lo trasladamos a nuestra investigación implicó un cambio en el modelo de ZF, pasando de una conformación espacial tipo urbanización en suelo rural o suburbano al modelo de ZF de Servicios en suelo urbano, como lo demuestran los casos de WTC Free Zone Montevideo y Aguada Park, con alta concentración y densidad de personal cualificado que requiere equipamiento y servicios de calidad, provistos usualmente por los entornos urbanos. Este sector de actividades muestra una demanda creciente en suelo urbano en otras ciudades del territorio nacional, ubicadas en “los espacios costeros del sur de Uruguay”, lo que podemos considerar que integran “una nueva entidad territorial” en una realidad global como se refiere en “La ciudad celeste” (Aguar, Capandeguy, Sprechmann y Cobas, 2006), si consideramos la reciente autorización en el departamento de Maldonado de WTC Punta del Este, además de la ya autorizada ZF Temática en el rubro audiovisual en el mismo departamento y la presentación de la ZF del Plata para la ciudad de Colonia en la zona del Real de San Carlos.

No obstante, en Montevideo estos servicios adquieren también una localización periférica en alusión a la teoría del lugar central, como la reorientación de la ZF Montevideo en suelo rural, hoy denominada Zonamérica en suelo recategorizado sub urbano, y en el departamento de Canelones ZF Parque de la Ciencias. En el caso de la ZF Zonamérica (1990), reorientó el modelo de negocios hacia el sector servicios se destaca por su gran concentración de capital físico, capital social y capital de conocimiento para brindar actividades mayoritariamente de servicios globales, los cuales requieren como ancla la infraestructura tecnológica que los vincula con otros nodos transfronterizo, donde podemos considerar que la centralidad del lugar, como propone Sassen (2005), está en función de la conexión a la autopista de la información y la proximidad a los puntos de conexión internacional (aeropuerto y puerto) no al espacio geográfico de centro de la ciudad o CBD (tradicional), lo que implica nuevos desafíos para el OT.

Estos cambios se han analizado en este trabajo a través del concepto de ciudad global, de Sassen, y del de espacio de los flujos, de Castells, por su conexión con el comercio exterior y por la adaptabilidad que han tenido al proceso de globalización económica, estructurado por las redes de telecomunicaciones. Si bien la globalización implica la existencia de otras redes (culturales, reivindicaciones políticas, medioambientales y otras), la red que vincula a las ZF intraterritorial y transnacionalmente es una red comercial, industrial y de servicios. Reconocer algunos de sus actores y donde están localizadas permite determinar espacios del territorio donde se concentran flujos de bienes, mercaderías, capital humano, grandes infraestructuras tecnológicas y de información, que se interpretan como nodos que conforman la dimensión económica del territorio. Esta dimensión, que, por antagonismo a la forma, se puede asociar a la función, pretendió aportar una mirada complementaria al urbanismo y al OT, que parte desde la práctica operativa, del día después de aceptada la decisión final de inversión (DFI) en el territorio

uruguayo, busca un camino para unificar la política económica y el ordenamiento territorial o visto desde otro ángulo, para integrar procesos productivos y estrategias territoriales con el fin de lograr un mejor bienestar social (cultura, educación, trabajo, vivienda, recreación) de la población.

En este sentido, los datos recabados (censo 2019 de DNZF, capítulo 7), podemos confirmar que el marco normativo de las ZF ha contribuido a la captación de inversiones, diversificación de las exportaciones y generación de mano de obra cualificada, para el país. Si desde una visión sistémica se conceptualiza el territorio urbano de Uruguay, según el estudio de Martínez y Altmann (2015), definido por un sistema y subsistema de ciudades intermedias en él que se distingue la “macrocefalia” de Montevideo o también en la caracterización con base en la movilidad de pasajeros es posible reconocer que existen otros subsistemas en el territorio nacional, según Martínez, Delgado y Altmann (2016) (Anexo VIII). De forma análoga, podemos identificar un sistema creado por nodos (ZF) vinculados por medio de transporte multimodal y tecnologías de comunicación, donde circulan capitales e información conectados a una red local y global de mercados, definiendo un subsistema que se relaciona por enlaces tangibles y no tangibles, en un espacio temporal integrado por un espacio absoluto (concreto, delimitado en un plano), un espacio relativo (el espacio no se puede entender independientemente del tiempo, la distancia temporal es relativa, según las redes de transporte y la circulación de capital) y un espacio relacional (las parcelas de los terrenos también captan beneficios porque contiene relaciones con otras parcelas). De esta forma podemos considerar que el régimen de ZF es un sistema dinámico, en constante crecimiento, que se transforma para contemplar el mercado global, en donde los cambios en los procesos productivos implican cambios en la localización de las actividades, en la estructura de trabajo, en las ciudades y en el territorio, entre otros. Si se mapean estos nodos o unidades funcionales y se identifica la intensidad de esa conexión, cuantificando las distintas variables que se pueden extraer de los datos, según se trató en el capítulo 7, es posible captar un territorio vivo en el que se pueden plantear estrategias territoriales y crear ámbitos de gestión donde se produzcan interrelaciones comerciales, culturales, de conocimiento e innovación en las que todos ganen. En este sentido, Pareja-Eastway (2011) cita el ejemplo del Distrito 22@, donde se utilizó el modelo de gestión denominado triple hélice³⁴. Este modelo se funda en tres pilares, universidad, empresas y administración. En él la municipalidad logra interacciones entre el sector público y el privado, formando un clúster económico fruto de la acción política en el territorio (Pareja-Eastway, 2011), donde se implantan empresas, universidades, institutos, vivienda y servicios, logrando reposicionar a la ciudad como un lugar estratégico para implantar los nuevos tipos de operaciones económicas.

De todos modos, el crecimiento económico, si no se acompaña de acciones intersectoriales, es un crecimiento puntual, segmentario, que excluye a sectores sociales de bajos ingresos. Por otro

³⁴ Modelo de gestión de Etzkowitz y Leydesdorff (2000, citados en Garriga, Sánchez y Solé Parellada, 2011: 74).

lado, como menciona Hall (1996), el urbanismo por sí solo no fue suficiente para cambiar las condiciones de vida de las poblaciones más sumergidas, de los jóvenes excluidos, y, con ello, el aumento de la inseguridad. Una gestión innovadora que logre acuerdos públicos-privados, donde existan ámbitos para generar sinergias entre los sectores culturales, educativos y empresariales, no solo incluyendo nuevas orientaciones que cubran la oferta en las distintas ramas del sector tecnológico, telemática, informático y logística, sino también fomentando a través de sistemas de pasantías, becas y otros, la interrelación de las partes de forma de integrar procesos económicos en el territorio, que generan nuevas lógicas territoriales como las que se pueden apreciar para las cadenas forestales en Uruguay en Anexo VII, según Martínez, Delgado y Pedrosa (2018). En este sentido, es válido rescatar la propuesta de descentralización de la educación terciaria que implica la UTEC en el territorio nacional, con la incorporación de nuevas carreras vinculadas a la nueva actividad productiva, como ingeniería en agua y desarrollo sostenible, ingeniería agroambiental, ingeniería logística y otras (anexo IX).

Asumir un territorio con fragmentos de globalización económica donde ciertas locaciones ocupan un rol global implica, hasta el momento, para el sector político concebir un espacio económico y ambiental, pero no un espacio en la dimensión territorial, donde se generen sinergias entre las empresas, la universidad e instituciones educativas y el gobierno, en un proceso de gestión innovador.

En suma, la noción de la dimensión económica del territorio que propone esta investigación tiene que ver con explorar dónde se concentran los activos del capital, dónde se generan los excedentes y cómo se movilizan los bienes hacia las cadenas locales, regionales y globales, en la nueva economía, que implica necesariamente una definición espacial y una conformación territorial, que impactan en el territorio en los siguientes aspectos: localización, modelo espacial (arquitectura), aumento de flujo de transporte, comunicaciones, ambiente, paisaje, etc. Es decir, la política económica del gobierno incide directamente en el territorio generando nuevas espacialidades que surgen de los distintos regímenes promocionales de inversión, su identificación y caracterización se conceptualiza como la dimensión económica del territorio y pretende servir de insumo, como un enfoque complementario para develar la complejidad del territorio, que parte de identificar nuevos procesos económicos como la movilidad del capital, nuevos actores y sus lógicas de localización, como indicadores para la planificación y el ordenamiento territorial.

10. Camino para otra investigación

Una nueva línea de investigación para contribuir a la transversalización del Estado es identificar los distintos actores y equipos técnicos que intervienen en la operativa o toma de decisiones del territorio, a efectos de coordinar las distintas políticas sectoriales y optimizar la articulación entre los distintos niveles del Estado, con el fin de mejorar la gestión pública relacionada con el OT y la dinámica del capital con el fin de obtener mayores retornos a la sociedad, no solo en los aspectos económicos, sino sociales, culturales y ambientales.

Si se tiene en cuenta que la autorización de concesión de una ZF por parte del Estado a particulares tiene una vigencia de treinta años, con posibilidad de extenderlo a veinte años adicionales, podemos estimar que hasta aproximadamente la primera mitad de este siglo este régimen va permanecer vigente. No es posible determinar cuántas ZF más se instalarán, pero si es evidente que el régimen está en expansión, si tomamos como horizonte temporal los plazos (treinta años más veinte de prórroga) concedidos en las autorizaciones gubernamentales de explotación de una ZF, podemos considerar que el territorio ya tiene su futuro definido. Asumir las inversiones o en este caso las ZF como elementos del territorio que aportan ventajas competitivas, por la acumulación en: capital físico, principalmente en infraestructura para su funcionamiento, pero también obras conexas de mejoramiento de rutas, vías férreas y puentes; capital humano, sirven para formar técnicos y profesionales en determinadas áreas y contar con personal cualificado; capital en conocimiento y transferencia tecnológica, permitiría generar un modelo o protocolo de actuación frente al inversor que contribuya con una estrategia de desarrollo territorial.

Con este propósito, se sugiere como camino de otra investigación plantear las siguientes preguntas: ¿Puede este tipo de unidades funcionales o nodos que han contribuido con el crecimiento económico conducir a un desarrollo territorial? ¿Es posible cuantificar el impacto económico-social de estas inversiones en el medio donde se localizan? ¿Constituyen enclaves o polos de crecimiento?

En materia ambiental, por ejemplo, se carece de un abordaje de economía circular en materia de residuos, frecuente en las capitales europeas. En educación, es necesario contar con un interlocutor que relacione instituciones públicas y privadas de educación e investigación con el inversor, de modo de generar sinergias que promuevan el desarrollo de innovación para producir más valor agregado.

En cuanto a lo económico, el recientemente anunciado impuesto global a las grandes empresas multinacionales y transnacionales merece una reflexión especial dentro del régimen de ZF. Si bien el Estado por ley garantiza los beneficios fiscales de estos inversores por los plazos concedidos, lo que implicaría un análisis desde el punto de vista del derecho internacional, también parece tratarse de una oportunidad para plantearse un horizonte de disminución de los

beneficios fiscales, como ocurre en países más desarrollados en los que dichos beneficios actúan como puerta de entrada, pero, una vez recuperada la inversión y demostrada su sostenibilidad, disminuyen.

Por otra parte, si la instalación de las empresas, y con ellas su capital, considera un territorio global, adaptado a sus requerimientos de producción, donde la localización está en función de su beneficio, ¿no se debería considerar también de forma global la sostenibilidad del planeta y el uso de los recursos naturales? ¿no se debería tender para otorgar beneficios fiscales, a evaluaciones que reporten además del crecimiento económico, buenas prácticas ambientales, sociales y política empresarial ética, para mejorar las condiciones de vida de la población que disminuyan la segregación social?

Referencias bibliográficas

- Aguiar, C.; Capandeguy, D.; Sprechmann, T. y Cobas Sosa, M. (eds.) (2006). *La ciudad celeste. Un nuevo territorio para el Uruguay del siglo XXI*. Facultad de Arquitectura, Taller Sprechmann, Fundación Colonia del Sacramento.
- Alburquerque, F. (2015). El enfoque del desarrollo territorial. En Costamagna, P. y Pérez Rozzi, S. (comps.), *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL* (pp. 11-44). ConectaDEL-FOMIN.
- Alburquerque, F. y Cortés, P. (comps.) (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*. Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local Descentralización (CEPAL/GTZ).
- Ariza, J. L. (1994). Zonas francas. Un aporte al desarrollo regional. *Relaciones Internacionales* [en línea], (7). <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/issue/view/202>
- Ascher, F. (2007). *Los nuevos principios del urbanismo*. Alianza.
- Asesoría de Política Comercial (APC) (2013). *El régimen de zonas francas en Uruguay*. Ministerio de Economía y Finanzas.
- Borja, J. y Castells, M. (2004). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Santillana.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. ONU. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>
- De Mattos, C. A. (2004). *Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas*. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2001/58-numero-14/99-5-movimientos-del-capital-y-expansion-metropolitana-en-las-economias-emergentes-latinoamericanas>
- De Mattos, C. A. (1999). Teorías del crecimiento endógeno: lectura desde los territorios de la periferia. *Estudios Avanzados* [en línea], 13(36): 183-208.
- Del Palacio, I. y Engel, J. (2011). Com poden crear clústers d'innovació els governs? El cas 22@Barcelona. *Revista Econòmica de Catalunya*, (64): 141-149.
- El Observador (2022). Así será la primera zona franca de servicios de Punta del Este que visitó Lacalle Pou. *El Observador* [en línea], 22 de junio. <https://www.elobservador.com.uy/nota/como-sera-la-primera-zona-franca-de-servicios-de-punta-del-este-que-visito-lacalle-pou--2022624121456>

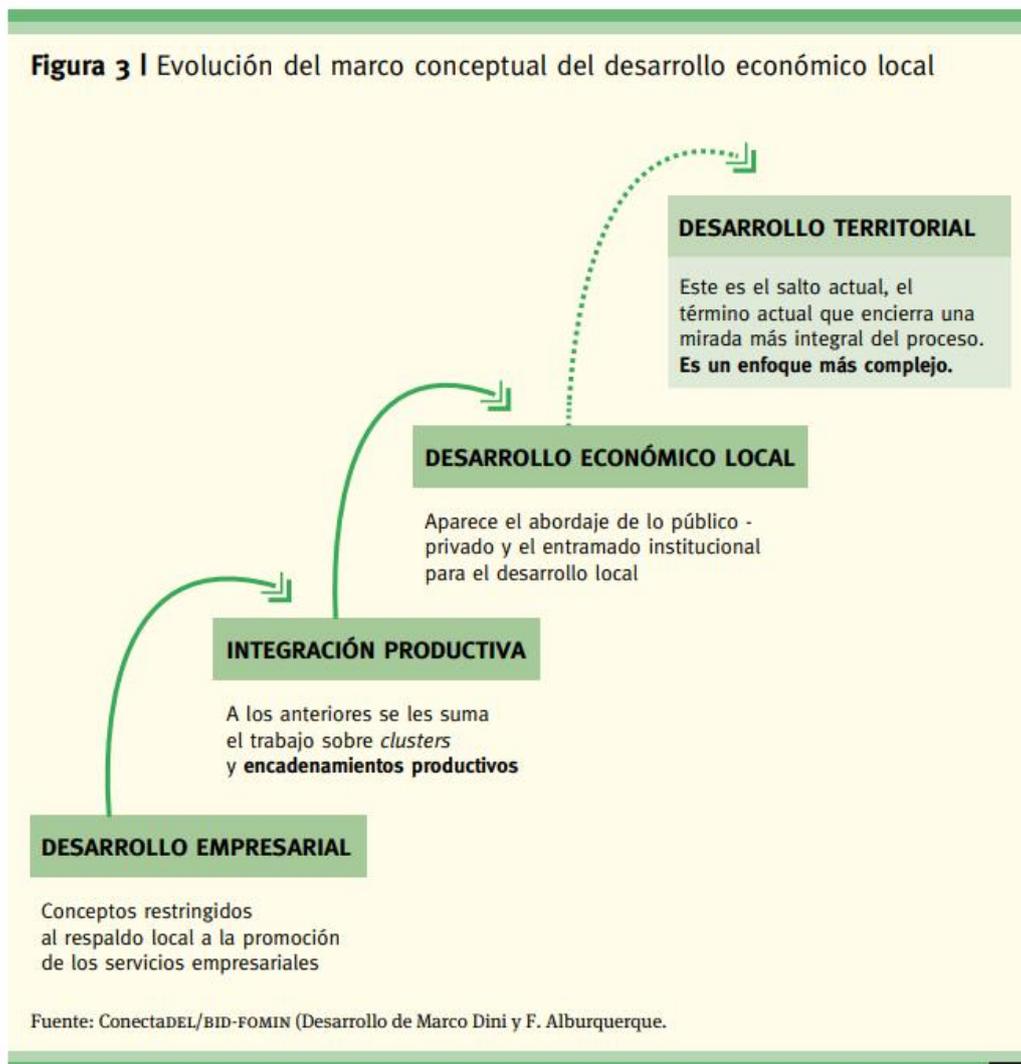
- El País (2020). WTC Montevideo Free Zone, la zona franca que atrae a tecnológicas globales. *El País* [en línea], 16 de diciembre. <https://elpais.com.uy/negocios/empresas/wtc-montevideo-free-zone-zona-franca-atrae-tecnologicas-globales.html>
- Friedmann, J. (1997). Futuros de la ciudad global: El rol de las políticas urbanas y regionales en la región Asia-Pacífico. *EURE*, XXIII(70). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19607003>
- Garriga, R.; Sánchez, R. y Solé Parellada, F. (2011). Los parques científicos y tecnológicos como plataforma empresarial global. *Revista Econòmica de Catalunya*, (64): 70-80.
- Gautreau, P. (2014). *Forestación, territorio y ambiente. 25 años de silvicultura transnacional en Uruguay, Brasil y Argentina*. Trilce.
- Gómez Platero Arquitectura & Urbanismo (s. f.). *Aguada Park*. www.gomezplatero.com/es/proyecto/aguada-park
- Gómez Zaldivar, F. y Molina, E. (2021). Zonas económicas especiales y su impacto sobre el desarrollo económico regional. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía* [en línea], 49(193). <https://doi.org/10.22201/iiiec.20078951e.2018.193.61285>
- Gorenstein S. (2015). Transformaciones territoriales contemporáneas. Desafíos del pensamiento latinoamericano. *EURE* 41(122), 5-26.
- Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Del Serbal.
- Harvey, D. (2021). *Espacios del capitalismo global. Hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual*. Akal.
- Harvey, D. (2017). *El cosmopolitismo y las geografías de la libertad*. Akal.
- Herrera, J. A. (2016). *Importancia económica de las zonas francas*. Observatorio de Desarrollo Económico [en línea]. <https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/comercio-exterior/importancia-economica-de-las-zonas-francas>
- Jung, J. (1971). *La ordenación del espacio rural. Una ilusión económica*. IEAL.
- Lalanne, A. y Vaillant, M. (2014) *Un caso de transformación productiva y comercial. Zonas Francas en el Uruguay*. Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Lalanne, A. (2019). *Posicionamiento del Uruguay en exportaciones: tendencias, oportunidades y restricciones*. Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Long, F. (2019). *Hacia una estrategia de planificación y gestión multiactoral de los subsistemas territoriales de interfaz rururbana de Uruguay*. Tesis de maestría. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República.

- Martínez, E. y Altmann, L. (2015). *Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en el Uruguay (1908-2011)*. CSIC, Udelar.
- Martínez, E. J.; Delgado, M. y Altmann, L. (2016). *Sistema Urbano Nacional: una caracterización con base en la movilidad de pasajeros*. Montevideo: MVOTMA.
- Martínez, E. J.; Delgado, M. y Pedrosa, R. (2018). Lógicas territoriales de las cadenas forestales en Uruguay. *Anuario OPYPA*, 2018: 547-558.
- Mesa, P. (2022). ¿Cómo avanza la nueva zona franca de servicios en Colonia? *El País* [en línea], 18 de junio. <https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/avanza-nueva-zona-franca-servicios-colonia.html>
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (s. f.). *Creación y evolución histórica*. Sitio web oficial del MEF. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/institucional/creacion-evolucion-historica>
- Montes del Plata (2014). *Arte en obra: la visión de una historia única*. Montes del Plata.
- Muxí, Z. (2009). *La arquitectura de la ciudad global*. Nobuko
- Pareja-Eastaway, M. (2022). *Ciudades creativas: conceptos, modelos y estrategias hacia la competitividad urbana* [curso de posgrado]. FADU, Udelar.
- Pareja-Eastaway, M. (2011). Ciutats creatives: un nou paradigma per a les agendes locals? *Revista Econòmica de Catalunya*, (64): 130-140.
- Pérez Gómez, R. (2021). El fracaso de la industrialización por sustitución de importaciones en Uruguay a mediados del siglo XX (1940-1960). *Revista de Estudios Latinoamericanos Nueva Época (Sevilla)*, 13: 164-187.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Uruguay) (2014). *El futuro en foco. Cuadernos sobre desarrollo humano 7. Grandes inversiones en Uruguay: oportunidades y riesgos*. PNUD Uruguay.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Uruguay) (2011). *Material complementario. Informe sobre desarrollo humano 2011. Uruguay: sustentabilidad y equidad*. PNUD Uruguay.
- Real Academia Española (RAE) (2021). *Sistema*. <https://dle.rae.es/sistema?m=form>
- Ríos Ingold, C. (2009). *Etapas de la economía en el Uruguay en el siglo XX* [presentación de diapositivas]. Slideshare. <http://es.slideshare.net/Sirchar/etapas-de-la-economia-uruguaya>
- Rossi, A. (1982). *La arquitectura de la ciudad*. Gustavo Gili.
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones, brutalidad y complejidad en la economía global*. Katz.

- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Katz.
- Sassen, S. (2005). The global city: Introducing a concept. *The Brown Journal of World Affairs*, XI(2): 27-43.
- Sassen, S. (1999). *La ciudad global*. EUDEBA.
- Tarragó, S. (1968). Prólogo. En Rossi, A. (1982), *La arquitectura de la ciudad* (p. 8). Gustavo Gili.
- UTEC (2020). *Plan Estratégico 2021-2025*. UTEC.
<https://utec.edu.uy/uploads/documento/7c1a87937c7c1028ecb3a4546a8dfb3efec9097b.pdf>
- Velásquez, M. S. (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.
- Vergara, A. (2011). Territorios inteligentes. *Revista Econòmica de Catalunya*, (64): 150-157.
- Uruguay XXI (2015). *Zonas francas en Uruguay*. Uruguay XXI.
- Uruguay XXI (2013). *Servicios globales de exportación*. Uruguay XXI.
- Zheng, T. C. (2017). *Ciudades globales: procesos sociales de cambio en las nuevas ciudades chinas*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid.
- Zoido Naranjo, F. (2009). Derechos humanos, territorio y paisaje. Trabajo presentado en el Coloquio Interdisciplinar e Internacional Paysages Européens et Mondialisation, Universidad de Paris 3 Sorbona, Florencia, 4 al 7 de mayo.

Anexos

Anexo I. Conceptualización de desarrollo territorial según Albuquerque y Dini (2009)



Anexo II. Dimensiones del desarrollo territorial



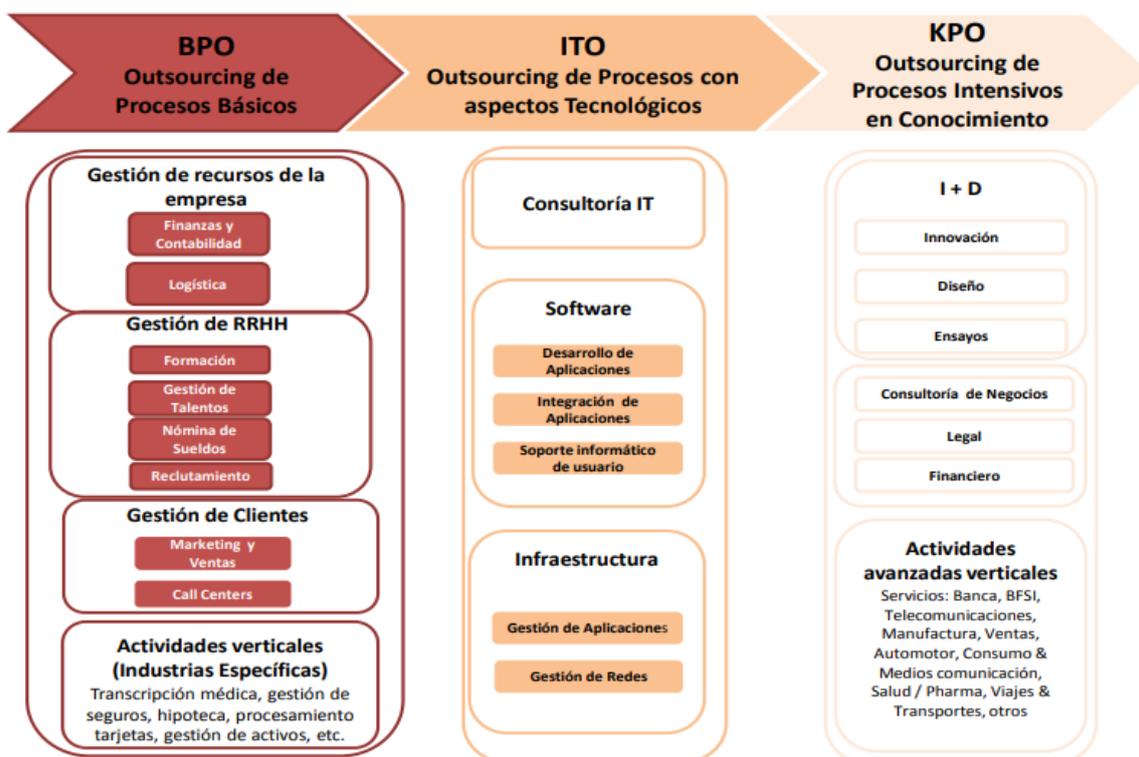
Fuente: Alburquerque (2015).

Anexo III. Clasificación servicios *offshoring*

Los servicios de *offshoring* se suelen clasificar por el nivel de conocimiento aplicado en su provisión. Generalmente, se clasifican en tres grandes categorías:

- **Business Process Outsourcing (BPO):** *offshoring* en procesos empresariales, referido a procesos de negocios y administración, incluyendo contabilidad, cobranza, pagos de sueldos, facturación, administración de recursos humanos, entre otros.
- **Information Technology Offshoring (ITO):** *offshoring* en tecnologías de la información en dos grandes áreas: *software* y aplicaciones y actividades vinculadas a la infraestructura y al procesamiento de datos.
- **Knowledge Process Outsourcing (KPO):** *offshoring* en procesos del conocimiento, referido a procesos intensivos en conocimiento tales como investigación y desarrollo, consultoría en servicios legales, análisis de riesgos y crediticios, entre otros.

Cuadro de modalidades de servicios globales de exportación



Fuente: Center on Globalization, Governance & Competitiveness, Duke University. (Basado en Everest & Datamonitor)

Fuente: Uruguay XXI (2013).

Anexo IV. Cuadro de ventajas comparativas y competitivas

Síntesis de teorías sobre la localización de la actividad económica

Factores clásicos (<i>hard</i>)	Factores clásicos (<i>clusters</i>)	Factores <i>soft</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Accesibilidad internacional. Conexiones de transporte internacional (aeropuertos, trenes de alta velocidad, puertos, etc.). - Trabajo. Oferta laboral y oportunidades de promoción. - Condiciones laborales. Tipos de contrato, salario. - Educación. Universidades y otras instituciones de educación superior. - Infraestructuras técnicas. Accesibilidad al transporte público, etc. - Infraestructuras sociales. Guarderías, servicios de salud, etc. - Condiciones de vivienda. Estoc, precio, accesibilidad oferta diversa de tenencias, etc. - Condiciones de vida, coste de vida, otros gastos, sistema tributario, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Concentraciones geográficas de empresas e instituciones de un mismo ámbito económico que establecen interconexiones entre ellas, generando economías de aglomeración. - Participan: proveedores de infraestructuras especializadas, clientes, fabricantes de productos complementarios, empresas relacionadas con la excelencia o la tecnología, instituciones de conocimiento intensivo y organizaciones vinculadas a los negocios y al comercio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Calidad del entorno. Dimensión geográfica, paisaje urbano, imagen de la ciudad. - Calidad de la arquitectura urbana. Historia, herencia cultural, edificios relevantes. - Calidad entorno residencial. Diversidad del entorno vecinal, jardines, espacio público... - Condiciones de trabajo (entorno). Flexibilidad horaria, ambiente en el trabajo, atractivo del lugar de trabajo y de su entorno - Calidad de vida. Ritmo de vida, posibilidades culturales, ocio, deporte, servicios, comercio, gastronomía. - Tolerancia. Aceptación de la diversidad, apertura, cohesión social.

Fuente: Basado en Musterd et al. 2007.

Fuente: Pareja-Eastway (2011).

Anexo V. Datos solicitados a la DNZF (2019)

Cuadro A.V. POD por sector de actividad por ZF y nivel educativo por ZF (DNZF 2019)

	COMERCIO	INDUSTRIA	SERVICIOS	TOTAL	PRIMARIA	SECUNDARIA	TERCIARIA	TOTAL
PARQUE DE LAS CIENCIAS S.A.	433	57	109	599	3	160	436	599
ZF FLORIDA	267	83	144	494	39	275	180	494
ZF UPM FRAY BENTOS		24	359	383	4	182	197	383
ZF LIBERTAD	80	6	116	202	3	137	62	202
ZF COLONIA	34	266	179	479	24	217	238	479
ZF COLONIA SUIZA	8		13	21	1	10	10	21
ZF PUNTA PEREIRA	4	275	648	927	32	507	388	927
ZF NUEVA PALMIRA		3	469	472	117	320	35	472
SUB DPTO. COLONIA	46	544	1309	1899	174	1054	671	1899
ZF AGUADAPARK	48	17	2626	2691	3	1500	1188	2691
ZF WTC Montevideo	249		1226	1475	13	258	1204	1475
ZONAMERICA	1437	72	5983	7492	121	2806	4565	7492
SUB DPTO. MVD	1734	89	9835	11658	137	4564	6957	11658
TOTLA POD	2560	803	11872	15235	360	6372	8503	15235

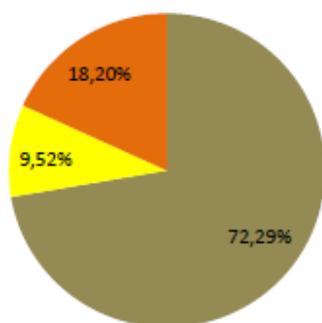
Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la DNZF (2019).

Anexo VI.a Personal ocupado dependiente según sector de actividad y departamento, 2019

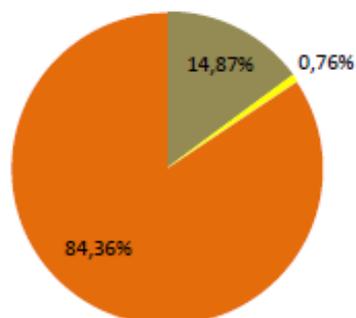
Referencias

- COMERCIO
- INDUSTRIA
- SERVICIOS

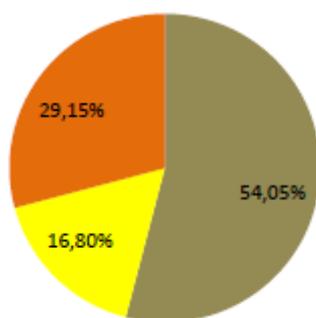
Canelones



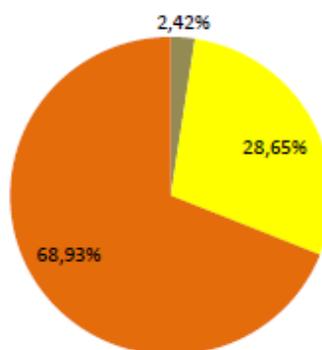
Montevideo



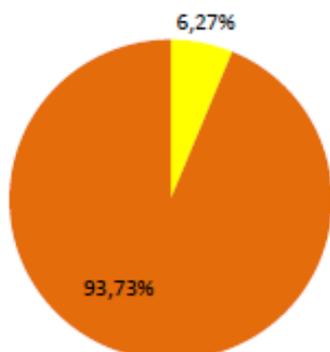
Florida



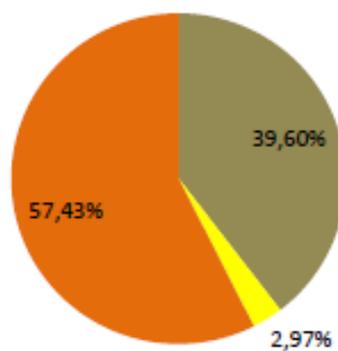
Colonia



Río Negro



San José

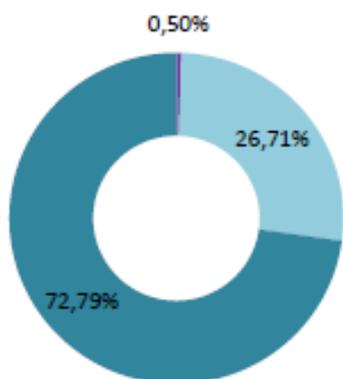


Anexo VI.b Personal ocupado dependiente según nivel educativo y departamento, 2019

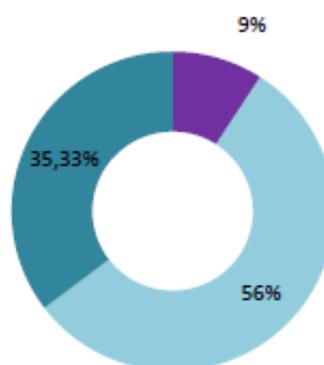
Referencias

■ PRIMARIA
■ SECUNDARIA
■ TERCARIA

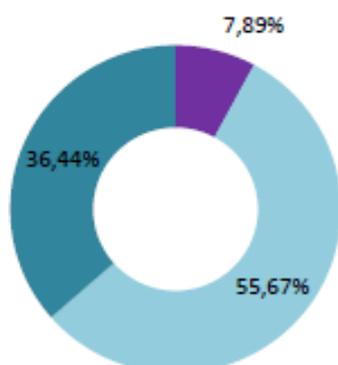
Canelones



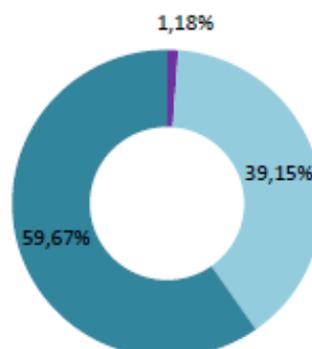
Colonia



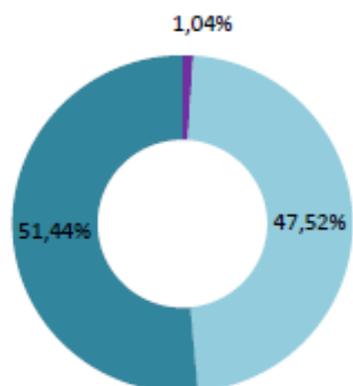
Florida



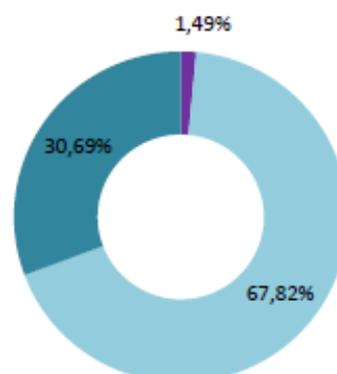
Montevideo



Río Negro

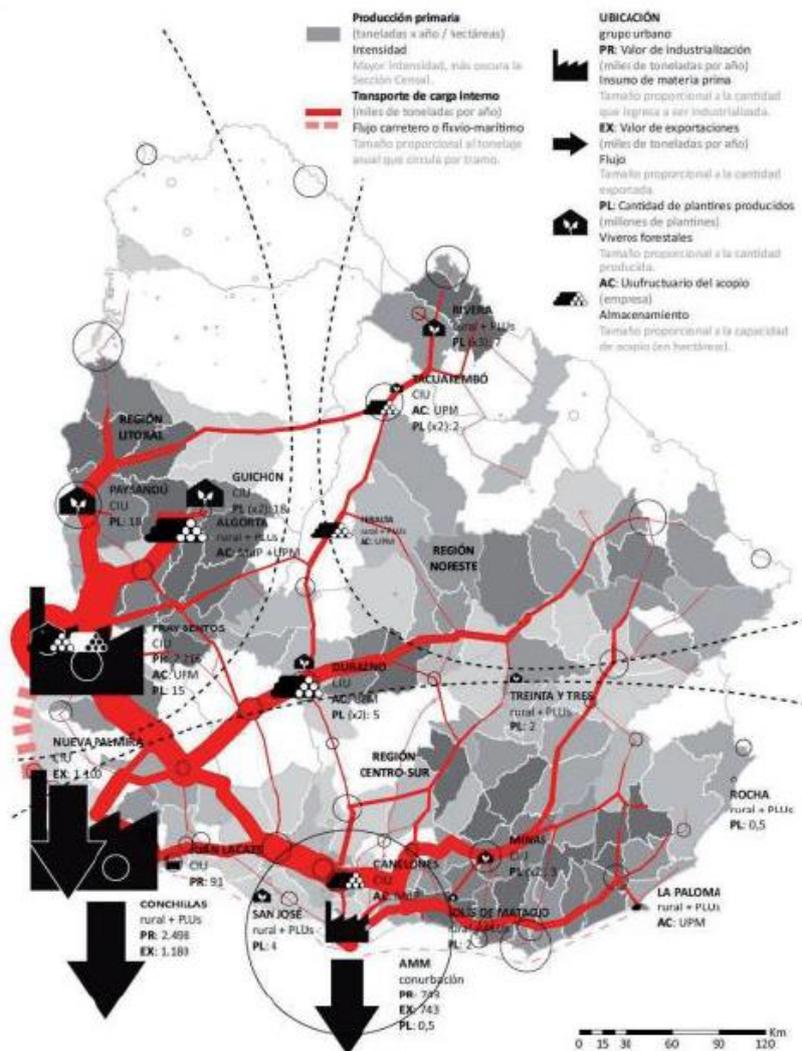


San José



Anexo VII. Lógicas territoriales de las cadenas forestales en Uruguay

Anuario OPYP | 2018



Fuente: Martínez, Delgado y Pedrosa (2018).

Anexo VIII. Sistema Urbano Nacional

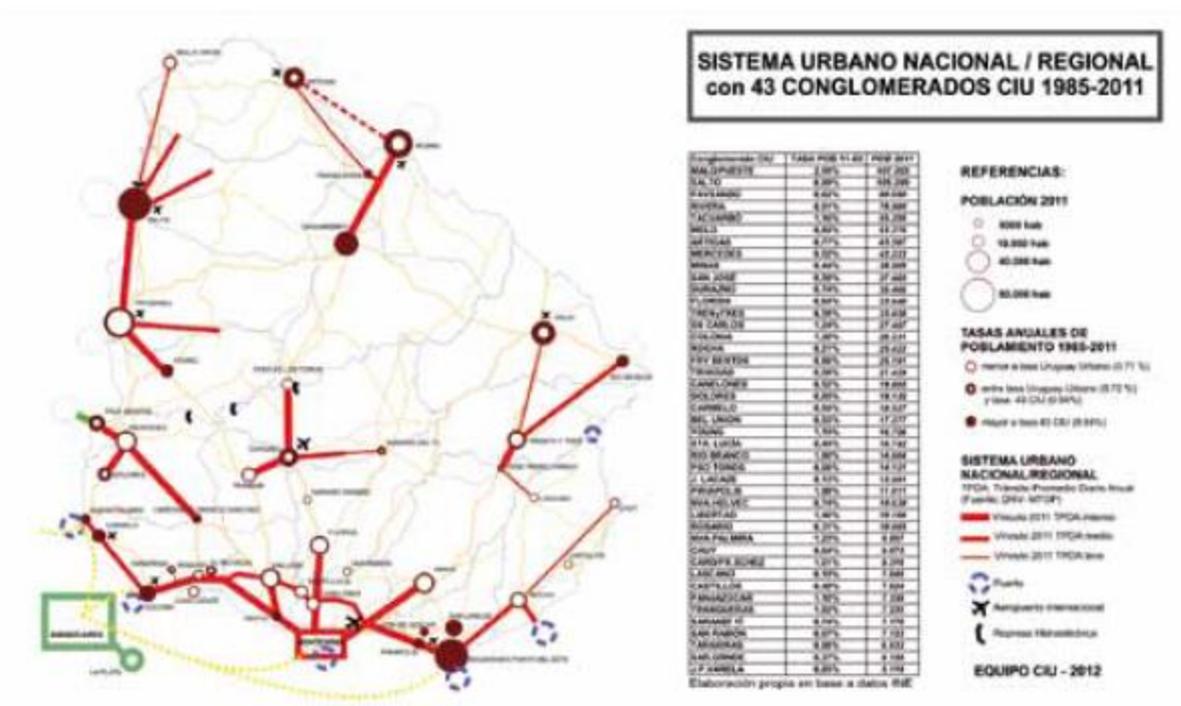


Figura i: Sistema Urbano Nacional/Regional

Fuente: Martínez y Altmann (2015).

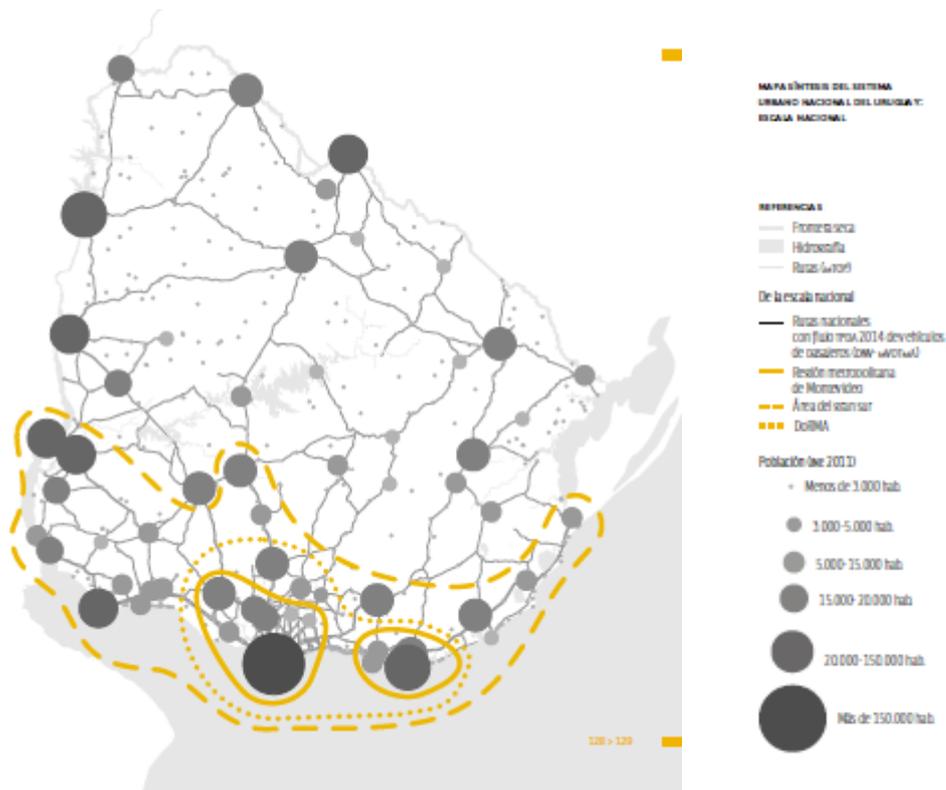
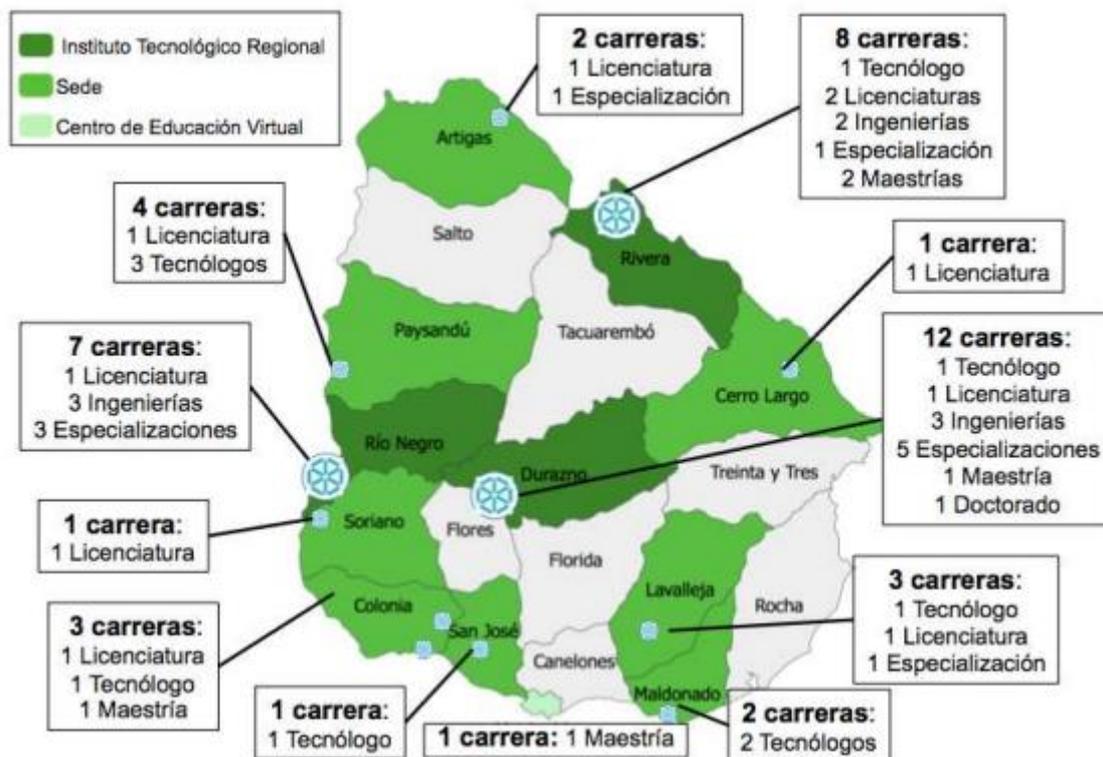


Figura ii: Sistema Urbano Nacional del Uruguay: Escala Nacional

Fuente: Martínez, Delgado y Altmann (2016).

Anexo IX. Oferta de educación terciaria universitaria (UTEC) por departamento, proyecciones para el año 2025

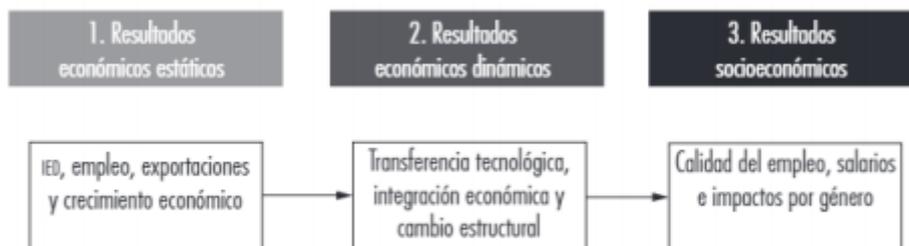


Fuente: UTEC (2020).

La figura muestra la distribución prevista de la oferta educativa de la UTEC en el territorio nacional para el año 2025, junto con información relacionada con los niveles de formación ofrecidos. El perfil de la oferta educativa de la UTEC en cada una de las regiones tiene una fuerte correspondencia con las características productivas y sociales locales, así como con sus perspectivas de desarrollo futuro, según consta en el plan estratégico de la UTEC (2020).

Anexo X. Zonas Económicas Especiales y su impacto sobre el desarrollo económico regional

Figura 2. Clasificación de los resultados de las ZEE



Fuente: elaboración propia basada en la clasificación usada por Farole (2011a).

Fuente: Gómez y Molina (2021).

Anexo XI. Resumen de datos extraídos de las Resoluciones de autorización de explotación de las Zonas Francas emitidas por el Poder Ejecutivo

			RESOLUCIÓN DE AUTORIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO	Reservista	Has	patrón (antico)	patrón (actual)	SUB TOTAL
1	ZFNP	ZONA FRANCA NUEVA FAGUNSA (Lobos)	Calle Bravo y/1 Rca. Paraná, Zona Urbana, Nueva patria Colonia	100	(Ley)	100	1240 a 1274 y otros	100
2	ZFM	ZONA FRANCA DE MONTEVIDEO S.A.	Ruta 8 Km 17,800 Montevideo	14/7/1990	Autorización inicial	44,7	404266, 9581 y parte patrón 92184	418621,418620,418619,418618
		ZONA FRANCA DE MONTEVIDEO S.A.		25/8/1997	Ampliación	5,581	404275 y 92184	418617,418616,418615,418614
		ZONA FRANCA DE MONTEVIDEO S.A.		5/7/2005	Ampliación	40,4305	417977,417976,418839 y 418912	417266417267,417266,404275
		ZONA FRANCA DE MONTEVIDEO S.A.		8/7/2021	Barrios nuevos	3,8828	430.985 (ex-Fracc. 2, N° 418.912)	417976,417977,418839,430984
3	ZFF	ZONA FRANCA DE FLORIDA S.A.	Finca El Sol y/1 Finca a Secuela	12/11/1995	Autorización inicial	16	8745	8745
		ZONA FRANCA DE FLORIDA S.A.	del Santa Lucía Chilo, Florida	22/12/1996	Ampliación	4,9483	7345	9232
4	ZFCG	ZONA FRANCA COLOMBIA SUZUI S.A.	Ruta N°35, Km 130, Nueva Helvecia,	14/11/1995	Autorización inicial	14,5036	4905 (tura)	4905
		ZONA FRANCA COLOMBIA SUZUI S.A.	Dpto. Colonia	24/1/1992	Modifica planes			
		ZONA FRANCA COLOMBIA SUZUI S.A.		5/1/2005	Prórroga planes			
5	ZFC	GRUPO CONTINENTAL ZONA FRANCA S.A.	Av. Casanova y/1 Zona Urbana, Ciudad	6/9/1998	Adjudicación definitiva	21,6211	1436	7541
		GRUPO CONTINENTAL ZONA FRANCA S.A.	de Colonia	24/1/1994*	* Firma de contrato			
		GRUPO CONTINENTAL ZONA FRANCA S.A.		15/8/2018	Prórroga planes			
6	ZFL	LIBERAL S.A.		6/9/1998	Autorización inicial	30,1111	7420 y 14191	3648 [Localidad Libertad]
		LIBERAL S.A.	Ruta Nacional 1 Km 48,800 Km. Big Ma	6/9/1998	Prórroga habilitación			
		LIBERAL S.A.	Libertad, San José	14/8/2018	Prórroga planes			
		LIBERAL S.A.		22/8/2018	Modificación planes			
7	LPM	MOYNA FROY BERTOS S.A.		22/12/2004	Autorización inicial	550 (7650 m2)	1569	
		MOYNA FROY BERTOS S.A.	Froy Bertos N° 2, Ruta Puente Inter	18/8/2006	Modif. planes	458 (7999)	6454, 6455, 6456 (tura) y álveo de	6668, 6670, 6671 (suburbana)
		MOYNA FROY BERTOS S.A.	Froy Bertos, Río Negro	21/2/2007	Modif. planes	410 (6147)	Río Uruguay	y álveo del Río Uruguay
		LPM Froy Bertos S.A.		14/8/2011	Cambio denominación			
8	ZFA	PTEN S.A.		01/11/2007	Autorización inicial	0,642	10.191	422.308
		AGUADAFRÉS S.A.	Avy 2245, entre Colombia y Paraná, N	2/5/2007	Modif. Proyecto			
9	WTC	WTC FREE ZONE S.A.	Bonavía 1294, avy. Pablo Belarzo, Mto	01/11/2007	Autorización inicial	0,307162	423.828	423.828
		WTC FREE ZONE S.A.		18/5/2008	Ampliación	0,061325	423.376	423.376
		WTC FREE ZONE S.A.		28/12/2015	Ampliación	0,4289	423.912	423.912
10	ZFP	ZONA FRANCA PUNTA PEREIRA S.A.		22/11/2008	Autorización inicial	361,4356	21947	17191
		ZONA FRANCA PUNTA PEREIRA S.A.	próximo Intersección Ruta N° 21 y	15/12/2011	Ampliación			
		ZONA FRANCA PUNTA PEREIRA S.A.		14/7/2018	Ampliación			
11	ZFP	PARQUE DE LAS CIENCIAS S.A.	Ruta N° 101 28,500 Km	7/6/2008	Autorización inicial	51,3469	70.239	46.779
		PARQUE DE LAS CIENCIAS S.A.	Canelones	22/8/2018	Autorización inicial			
		PARQUE DE LAS CIENCIAS S.A.		14/7/2020	Ampliación	26,2372	(38309 a 38316) 47748 al 47755	47.763
12	LPM II	CLISCAR S.A.	Cerdanario, Durazno	17/04/2009	Autorización inicial	350,3445	825,834,833,834 y 830	
		CLISCAR S.A.		14/2/2010	Modif. planes	354,4246		
		CLISCAR S.A.		15/8/2015	Modif. planes	354,8778		836 y álveo del Río Negro
13	PES	PORTA S.A.	Maldonado	28/11/2014	Autorización inicial	5,2382	28.546	
		MIDWAY S.A.	Av. Gobierno y El Canal, Punta del Este, Maldonado	6/6/2021	Autorización inicial	0,16335	523	523
14	WTC	WTC PUNTA DEL ESTE FREE ZONE S.A.		22/5/2022	Ampliación	0,1546		0,1546

Anexo XII. Línea temporal de la evolución de las Zonas Francas

