

CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA REALIDAD DEL NORTE
“ZOFRI: un enclave comercial”
Cuaderno de Investigación Social N°14
Iquique, Chile; 1985.

Canje y Correspondencia:
Casilla 135, Iquique - Chile
Teléfono: (+56) (57) 414461
Página web: www.crear.cl
Correo electrónico: bernardo.guerrero@unap.cl

“ZOFRI: un enclave comercial”

Sergio González Miranda

PRESENTACION

Para el Estado Nacional siempre la zona de Tarapacá, hoy llamada Primera Región, ha constituido un área de importancia, tanto en lo económico como en lo geopolítico, variable ésta que en este decenio ha tenido una importancia considerable. La idea de fondo era y lo sigue siendo aún, hacer coincidir las fronteras geográficas con las culturales.

Desde este punto de vista, todas las políticas de desarrollo aplicadas en esta región, antes y después de la paralización de la actividad salitrera, tiene por objetivo -entre tantos otros- la concentración de población, por la razón sencilla que esta zona, comparativamente con otras, es la de más baja densidad.

A grandes rasgos podemos visualizar la actividad salitrera, el Puerto Libre de Arica y la actividad pesquera como hitos fundamentales en el interés por el desarrollo regional, que se traduzca en una mayor presencia poblacional. Posteriormente, la dictación del decreto que crea la Zona Franca - ZOFRI - viene a continuar con la tendencia histórica ya enunciada.

Sin duda que la experiencia de ZOFRI ha sido impactante para la región, y sobre todo para la ciudad de Iquique. Se ha podido implementar una estrategia de desarrollo que prometía el paso de la actividad comercial a la tan esperada industrial, tema éste que se analiza en Cuadernos de Investigación Social que lleva el número 14.

El año 1981 -que se puede considerar el "mejor año" de ZOFRI, es el año de análisis que Sergio González, sociólogo de CIREN, somete a estudio. No obstante, ser el mejor año, ZOFRI no pudo desarrollar una influencia económica-espacial propia de un Polo de Desarrollo como lo afirmaba el discurso de los planificadores. El autor, analiza esta experiencia regional bajo el horizonte de la teoría de los Polos de Desarrollo, en sus aspectos económicos como ideológicos. Observa cómo se aleja en lo económico de un verdadero centro regional de crecimiento; cómo no puede su actividad extenderse como multiplicadora de otras experiencias regionales y cómo, en definitiva, no hubo una difusión del desarrollo a partir ZOFRI, por la sencilla razón de que aquella no logró convertirse en una actividad industrial de "punta", sino que en un Enclave Comercial que precisa de un apoyo estatal a través de la exención tributaria y arancelaria para mantenerse en el tiempo.

Con lo anterior, el investigador de CIREN, confirma además la dificultad de implementar exitosamente una política que conciba al desarrollo como polarizado

(es decir, que exista primero en ciertos puntos de la región para después difundirse a todo el entorno), en regiones periféricas y subdesarrolladas como Tarapacá, cuando los principales agentes de ese desarrollo son extra-regionales.

Finalmente, se analiza el plan ZOFRI en su carácter ideológico, tanto en lo referente al carácter de Polo que se le supone, como a la visión utópica de suponerle al "mercado perfecto" la virtud de generar el desarrollo por antonomasia. Es por ello, que se torna fundamental la actitud de los empresarios comprometidos en el sistema como las principales medidas tomadas por los "planificadores" de ZOFRI en la búsqueda de la perfección mercantil del sistema, que en definitiva sólo logró consolidarse en la fase de la comercialización y no la industrialización esperada.

Con la edición de este Cuadernos de Investigación Social, CIREN pretende dinamizar la discusión sobre las múltiples políticas de desarrollo aplicada en la zona, en la que ZOFRI se inscribe como la más contemporánea. Sin duda que el tema del tan ansiado desarrollo de la región, ha de pasar necesariamente por la discusión de temas como el que Sergio González plantea.

**COMITÉ EDITORIAL
CIREN**

1. INTRODUCCION

En este estudio se analiza el Plan de Zona Franca de Iquique (ZOFRI) en sus aspectos económico e ideológico, pues como se verá en el desarrollo de este cuaderno, la relación entre ambos aspectos es fundamental para entender el por qué ZOFRI se ha transformado en un Enclave Comercial y no en el esperado polo de desarrollo Industrial en la región.

Si bien este análisis comprende un periodo de tiempo que va desde la creación de la ZOFRI en 1976 hasta 1982, su proyección creemos que sería válida para los años siguientes a menos que la ley que le dio origen sea modificada sustancialmente, y como ello significaría modificar también sustancialmente los principales supuestos ideológicos que le dieron origen, la única alternativa sería su reemplazo por una estrategia de desarrollo coherente con las potencialidades y realidad regional.

La importancia de considerar el período 1976-82, y al año 1981 como muestra, es que permite controlar la "recesión económica" que en ZOFRI comienza a notarse a partir de 1982. Con posterioridad a esa fecha se han realizado algunas modificaciones a la ley como es el ingreso de mercadería nacional a ZOFRI e incentivar la exportación y especialmente la industria de maquila. Pero, básicamente ZOFRI no ha variado su estilo y características que le identifican: el comercio de bienes de consumo final.

El modelo económico que se utilizó para crear ZOFRI, se basa en que la inserción sin barreras al mercado mundial de la región posibilitaría agilizar el "comercio exterior regional" por medio de la operación de usuarios que -reconociendo los beneficios del sistema- se instalarían en el recinto amurallado de la zona franca. El motivo de la creación de este plan artificial de desarrollo, formulado en una ley, es lograr estimular económica y socialmente a la I Región por ser esta fronteriza, extrema, escasamente poblada e históricamente en litigio por su soberanía, por tanto estratégica; y así lograr un crecimiento poblacional permanente en el tiempo y la estabilidad necesaria para la seguridad geopolítica buscada.

El Plan ZOFRI está definido en una ley (1.055 de 1975) y es administrado por un organismo dependiente del Ministerio de Hacienda, pero con autonomía y patrimonio propio, denominado Junta de Administración y Vigilancia. Para resumir los objetivos inmediatos de ZOFRI citamos una pre-memoria denominada "Zona Franca de Iquique; Un Instrumento de Desarrollo" publicado por el Depto. de Estudios de la Junta de Administración y Vigilancia (Junio, 1981) (J.A.V.), a saber: "La Zona Franca de Iquique fue creada con el objeto de agilizar el comercio exterior en materia de importaciones, propendiendo a la reducción de costos y a la

oportunidad en el suministro de los insumos necesarios para la actividad productiva nacional (léase regional); el desarrollo de la infraestructura beneficiosa para la economía del país en la que participarán fundamentalmente los recursos financieros del sector privado por una parte y por otra, el de constituirse en el principal instrumento de desarrollo regional, expresado en la generación de mayor empleo de mano de obra, en aumento poblacional y reactivación de las actividades productivas y de servicios regionales". Esta cita tiene como sustentación básicamente los artículos 7°, 8° y 11° de la citada Ley.

La Zona Franca de Iquique, tiene un claro carácter espacialista, no sólo por ser una planificación regional o territorial, sino porque las medidas que considera para el logro de sus objetivos son de tipo espacial, es por ello que se le define desde esa perspectiva: "Zona Franca, es el área o porción unitaria de territorio perfectamente deslindada y próxima a un puerto o aeropuerto amparada por presunción de extraterritorialidad aduanera. En estos lugares las mercancías pueden ser depositadas, transformadas, terminadas o comercializadas, sin restricción alguna". Es importante señalar además, que las empresas mineras y aquellas que se dediquen a la pesca reductiva no gozarán del tratamiento especial de zona franca (D.L. 1.845 de 1977).

2. LAS MEDIDAS DEL PLAN ZOFRI:

Las medidas específicas que engloban el alcance del Plan son tres: el régimen de franquicias, la excepcionalidad territorial o aduanera y la inversión en infraestructura.

a) El Régimen de Franquicias:

Es el que permite la exención de parte o la totalidad de los tributos que deben pagar los empresarios en Chile (Ej. I.V.A., Impuesto a la Renta, etc.). Sin olvidar que la primera región percibe otros beneficios como bonificaciones y subsidios, que complementan al régimen de franquicias de ZOFRI, siendo el más significativo el D.L. 889, que retorna un 17% de la importación de bienes de capital (maquinarias), sueldos y salarios, inversión en construcción.

b) La Excepcionalidad Territorial:

Es la que permite una presunción de que las mercaderías aunque estén en el interior del país físicamente (en la primera región) se les consideren como

extranjeras, y por lo tanto, están exentas del pago de derechos aduaneros (tasas, registros de importación, coberturas, etc.).

La excepcionalidad aduanera define el área o territorio donde los usuarios pueden operar usufructuando de los beneficios que el régimen de franquicias otorga.

c) Las Medidas de Inversión en Infraestructura:

Son aquellas que permiten la creación de externalidades económicas para la instalación de actividades en el recinto amurallado de ZOFRI. Estas medidas son decididas por el organismo administrador de la zona franca, la Junta de Administración y Vigilancia de ZOFRI, y básicamente consisten en inversión en urbanización, galpones, información, etc. Estas medidas pretenden complementar las posibles economías de aglomeración que ofrece la ciudad de Iquique (característica de los polos de crecimiento). Se recuerda que el recinto amurallado de ZOFRI se encuentra en el Barrio Industrial de Iquique.

La región operaría como una Zona Franca de Extensión, la cual se beneficiaría por los efectos multiplicadores que generaría el Polo ubicado en el recinto amurallado (220 há) de ZOFRI.

3. EL PROCESO ECONOMICO ESPERADO:

El proceso económico que generaría el conjunto de medidas descritas sería el siguiente: Una importación liberada de bienes finales e insumos para la creación de actividades comerciales y productivas respectivamente, para posteriormente las primeras reexportar o reexpedir y las segundas, exportar, a un mercado interregional (incluido el de la propia región) que sería todo el cono sur de América Latina. El proceso descrito tiene tres variantes:

- a) Importación liberada de insumos → Menores costos de producción → Industrialización → Exportaciones → Mercado Interregional. Esta variante representa básicamente el proceso deseado por el plan, el polo de desarrollo. Se supone que estas actividades dinamizarían a otras existentes en la región planificada, y además serían actividades permanentes en el tiempo, pues sus inversiones comprometidas serían altas.
- d) Importación liberada de bienes finales baratos → Menores costos de comercialización → Comercio → Reexportaciones o Reexpediciones →

Mercado Interregional. Esta variante expresa sólo el proceso de comercialización, que los planificadores ven como necesario para la creación de externalidades a actividades industriales. Incluso una vez que el sistema ZOFRI se vaya consolidando, es posible que los usuarios que operen en este proceso de comercialización pasen a integrarse al proceso de industrialización (al disminuir su incertidumbre inicial).

- e) Importación liberada de bienes intermedios baratos → valor agregado → menores costos de armadura (industrialización ligera) → Reexportación con Valor Agregado → Mercado Interregional. Esta variante expresa un proceso de alcance intermedio entre los dos anteriores. Es una posibilidad que permite la Ley para aquellos inversionistas (probablemente locales) que pretendan invertir en proyectos de industrialización ligera, que requiere menores costos de producción. Además la Ley especifica el no pago de derechos de internación (reexpedición al resto del país) por las partes de unas mercancías que sufrió algún tipo de transformación. Este proceso no es ajeno a otras zonas francas o libres, que han desarrollado un tipo de industrialización denominada de maquila.

La proposición (hipótesis) que se plantea explícitamente en la Ley 1.055 y que es la base del Plan "a mayor agilización del comercio exterior un mayor desarrollo regional" fue refutada en la realidad, a pesar de lograr efectivamente una agilización del comercio exterior regional, pero con consecuencias muy opuestas a las esperadas: es así como ZOFRI llega a importar un 11,2% del total nacional en 1981 (que a su vez fue una de las importaciones más significativas), y llegó ese mismo año a los mil millones de dólares en operaciones. Sin embargo, las ventas (el aspecto más importante de las operaciones) fueron sobre un 50% hechas al interior de la región, en ventas al detalle, al resto del país un 40% aproximadamente; en lo que se denomina internación, pero que realmente es una reimportación, y al extranjero menos de un 10%, en las llamadas reexpediciones, pues exportaciones no hubo, ni siquiera reexpediciones con valor agregado. En definitiva, se logró un déficit en la balanza de pagos regional, y un aporte a la nacional en el mismo sentido. Sin embargo, lo que se agilizó realmente fue el consumo interno, pues del total de las importaciones los bienes de consumo superaban el 90%, en comparación con los bienes de capital e intermedios, que se recuerda estaban además bonificados por el D.L. 889. En otras palabras la "agilización del comercio exterior". Llevó a la creación de un Enclave Comercial (hipertrofia del proceso N° 2 de comercialización) en contradicción con el polo de desarrollo esperado por los planificadores.

4. LA TEORIA DE LOS POLOS DE DESARROLLO Y LA ZONA FRANCA DE IQUIQUE:

Para una explicación más convincente del por qué definimos a la ZOFRI como un Enclave Económico, nos parece apropiado analizar la actividad generada por ZOFRI a la luz de la Teoría de los polos de desarrollo.

Según Coraggio (1972: 30) los requisitos de un polo de desarrollo serían:

- a) La nueva actividad debe ser fundamentalmente transformadora de insumos zonales y/o ofrecer suficiente tamaño de mercado como para inducir la localización en la zona de actividades productoras de dichos insumos a partir de recursos zonales (eslabonamiento hacia atrás).

En el caso de ZOFRI nos encontramos que por Ley quedan fuera de los beneficios que otorga, la pesca reductiva y la minería, dos de los principales recursos de la región. Tampoco se pudo haber pensado en la mano de obra regional, pues justamente el objetivo es atraer mano de obra para aumentar la densidad poblacional por ser Tarapacá escasamente poblada. El objetivo de ZOFRI es utilizar insumos extra-zonales: transformar las importaciones (agregarle valor en la región) y el producto final reexportarlo o exportarlo. Por lo tanto, podemos afirmar que el eslabonamiento "hacia atrás" no se genera en la región sino fuera de ella, en las regiones o países que le entregan esos insumos a ZOFRI: sean importaciones o mano de obra.

Pero, ¿realmente se logró el objetivo de transformación de las importaciones y de atracción de mano de obra?

CUADRO N°1
IMPORTACIONES POR TIPO DE BIENES 1980 (MILLONES US\$)

TIPOS DE BIENES	ZOFRI (%)	PAÍS (%)	PARTICIPACIÓN EN %
De consumo	418 (86,5)	1.260 (24,3)	33,17
Intermedios	49 (10,1)	2.781 (53,8)	1,76
De Capital	16 (3,3)	1.132 (21,9)	1,41
TOTAL	483 (100%)	5.173 (100)	9,33

Fuente: Memoria ZOFRI

El cuadro anterior nos señala claramente cómo fue la estructura de las importaciones de ZOFRI, que comparada con el país (el que en dicho año se caracterizó por la alta importación de bienes de consumo) resulta

evidente su orientación al comercio de artículos de consumo final, por lo que la región sólo significó un mercado de consumo o un área de depósito de artículos en tránsito hacia otros mercados. Mercados que no han sido - al parecer- suficientemente grandes para inducir a la localización en la zona de actividades productoras de insumos o transformadoras de éstos. Para aclarar el tipo de mercado que ofrece ZOFRI entregamos una muestra de los mismos en el siguiente cuadro:

CUADRO N°2
VENTAS ZOFRI 1978-1981 (MILLONES DE US\$)

AÑOS	I REGIÓN TOTAL	RESTO DEL PAÍS	EXTERIOR
1978	132.9	32.0	4.1
1979	188.4	80.0	11.8
1980	286.3	140.7	60.9
1981	365.2	175.1	24.5

Fuente: Memoria ZOFRI

Es notoria la importancia del mercado regional, el cual expresa la relevancia de la venta al detalle; en segundo lugar aparece el mercado "resto del país" que no es sino otra forma de importación (la denominada internación en el lenguaje ficticio del plan ZOFRI) y por último, el mercado "exterior" (cono sur A.L.) sigue siendo de precaria importancia y además, lo que se vende allí son básicamente reexpediciones o reexportaciones, o sea mercadería "en tránsito" que utiliza a ZOFRI como almacén franco. No hay una real exportación.

Respecto a la mano de obra que se incorpora a la región, sin duda ZOFRI no podría atribuirse todo el crecimiento regional vía migraciones, por el hecho de existir otras actividades regionales de mayor importancia como las pesqueras y el sector servicios, por lo que consideraremos que ámbito de influencia de ZOFRI es la provincia de Iquique y compararemos a ésta última con la de Arica para observar el impacto de ZOFRI, según datos de INE.

CUADRO N°3
VARIACIONES POBLACIONALES EN LA I REGIÓN DURANTE
EL PERÍODO DE ZOFRI 1975-1982 (CENSO 1982)

	1975 (%)	1982 (%)	VARIACIÓN (%)
I REGIÓN	211.129 (100)	273.427 (100)	29,5
PROV. ARICA	112.743 (53,4)	146.141 (53,4)	29,6
PROV. IQUIQUE	98.386 (46,6)	111.003 (40,6)	12,8

Fuente: INE

El cuadro anterior deja de manifiesto el crecimiento experimentado por la Región, pero no precisamente en la Provincia de Iquique, sino en la de Arica. Lo cual, confirma la escasa atracción de población por parte de ZOFRI por lo menos no al nivel de lo esperado, lo que se comprueba con la estimación que el INE tenía para 1982 y cual fue realmente lo registrado en el Censo de 1982.

CUADRO N°4
VARIACIONES POBLACIONALES EN LA I REGIÓN ENTRE LA
ESTIMACIÓN INE PARA 1982 Y EL CENSO DE ESE AÑO

	ESTIM. 1982	CENSO 1982	VARIACIÓN (%)
I REGIÓN	250.959	273.427	8,95
PROV. ARICA	129.081	146.131	13,26
PROV. IQUIQUE	121.941	111.003	-8,97

Fuente: INE

Sin duda se esperaba más de la actividad de ZOFRI como Polo de atracción de población, pero las actividades ya instaladas en la Región, especialmente en Arica a pesar de la depresión que sufrieron en el período, fueron un centro de atracción mayor al estímulo creado por ZOFRI, que al parecer por su carácter mercantil, atrajo a mucha población flotante, o lo que corrientemente se denomina "de paso".

- b) El segundo requisito que plantea Coraggio es que la nueva actividad debe tener una tecnología de mano de obra relativamente intensiva, que además contribuya a transformar la calidad del trabajo en la región (efecto trabajo).

A pesar de que ZOFRI no atrajo población en los niveles esperados, sin duda es intensiva en mano de obra por su comercio. En capital simplemente no lo es debido a la inexistencia de industrias en su área. En 1981 -su mejor año- llegó a ocupar directamente 2.338 personas, cifra similar a la que emplea la industria pesquera de Iquique, la que es relativamente alta para la actividad desarrollada en ZOFRI, pero como lo demuestra el cuadro a continuación, la mano de obra absorbida es mayoritariamente (92,5%) de servicios y no empleo básico (productivo) como se espera en un polo de desarrollo.

**CUADRO N°5
TOTAL PERSONAS EN ZOFRI POR ACTIVIDAD ECONÓMICA
SEGÚN GRUPO OCUPACIONAL (MAYO 1981)**

ACTIVIDAD	TOTAL GENERAL					
	TOTAL PERSONAS	(%)	TOTAL OBREROS	(%)	TOTAL EMPLEADOS	(%)
TOTAL	2.338	(100)	332	(100)	2.006	(100)
COMERCIO	1.923	(82,25)	173	(52,1)	1.750	(87,23)
INDUSTRIA	175	(7,48)	112	(33,73)	63	(13,14)
TRANSPORTE	83	(3,55)	22	(6,62)	61	(3,04)
CONSTRUCCIÓN	7	(0,3)	5	(1,5)	2	(0,1)
SERV. COMUNALES SOC. Y OTROS	128	(5,47)	20	(6,02)	108	(5,38)
SERV. FINANCIEROS	22	(0,94)			22	(1,1)

Fuente: Estadísticas y Kardex ZOFRI

En este cuadro no sólo se observa la gran importancia del comercio y el sector servicios en general, que caracteriza a ZOFRI, sino la escasa relevancia del empleo industrial y por ende, de un empleo básico, es decir un indicador real del multiplicador económico esperado para el desarrollo regional (Teoría de Base Económica).

- c) El tercer requisito dice que la población ocupada directamente en la nueva actividad, sumada a la población previamente ocupada de la zona debe dar lugar a niveles de demanda que sobrepasen los umbrales económicos de las actividades no-básicas de abastecimiento de bienes y servicios (efecto demanda).

Realmente si nos preguntamos cual es la estructura de la demanda en ZOFRI, no sólo confirmamos lo ya expuesto anteriormente, que está orientada a bienes de consumo final, sino que además éstos no son de primera necesidad en su mayoría y que la demanda de bienes intermedios y de capital no tienen significación para lo productivo (como partes y piezas para armaduras en los bienes intermedios y maquinarias en los bienes de capital). El cuadro N°6 a continuación referido al primer semestre de 1981, expresa claramente lo manifestado:

CUADRO N°6		
TIPO DE MERCANCÍA SEGÚN VALOR CIF (1° SEMESTRE 1981)		
TOTAL ACUMULADO PRIMER SEMESTRE 1981	TRASLADO ZF VALOR CIF	(%)
BIENES DE CONSUMO	261.963.756	(80,6%)
1. De origen agrícola	11.638.363	
2. De origen industrial alimenticio	15.684.130	
3. De origen ind. No-alimenticio	192.308.767	
4. Farmacia y medicina	1.873.738	
5. Herramientas	587.102	
6. Resto	189.847.927	
7. Automóviles	42.332.496	
BIENES DE CAPITAL	17.716.570	(5,47%)
1. Maquinaria y equipo	13.710.335	
2. Equipos y transporte	4.006.235	
3. Animales reproductores	0	
BIENES INTERMEDIOS	45.334.972	(13,94%)
1. Materias primas de origen agrícola	1.027.053	
1.1. Alimenticio	664.006	
1.2. No-alimenticio	363.047	
2. Materias primas origen industrial	5.914.883	
2.1. Alimenticio	75.581	
2.2. No-alimenticio	5.839.302	
3. Bienes intermedio industriales	12.111.097	
4. Repuestos	21.508.891	
4.1. De máquinas y equipos	11.038.553	
4.2 De equipos de transporte	10.470.338	
5. Combustible y lubricantes	87.992	
6. Partes y piezas para armadura	4.685.065	
TOTAL GENERAL	325.015.298	(100%)

Fuente: Estadísticas y Kardex ZOFRI

Es más que claro el predominio del consumo de bienes no-básicos, y que por lo demás son producidos fuera de la región. Por lo tanto, es doblemente importante el consumo de bienes intermedios y de capital, que en este caso sumados alcanzan sólo al 19,4% del total consumido, según nuestro cuadro de muestra. Tanto es así que toda la importación de bienes de capital es algo más que un tercio de la importación de automóviles, y ésta es similar a toda la importación de bienes intermedios. La estructura de la demanda en ZOFRI tiene una tendencia a lo suntuario.

- d) El quinto requisito dice relación con los beneficios generados por la nueva actividad, los cuales -platea Coraggio- deben quedar en manos de empresarios locales, quienes a su vez reinvertirán dichos beneficios en otras actividades regionales ligadas o no a la actividad principal, creando así un efecto expansión en un frente sectorial amplio (efecto reinversión).

Los empresarios instalados en ZOFRI se pueden categorizar en Regionales, Nacionales y Extranjeros; tipología que en el sistema es más o menos notoria. En un estudio realizado (González, S; 1983) sobre la conducta empresarial, considerando solamente a los inversionistas que por lo menos adquirieron un galpón en ZOFRI, debido a que existen usuarios que operan a través de los llamados almacenes públicos y Warrants, pues el galpón permite realizar operaciones por montos altos de mercaderías, además de ser una inversión superior al millón de pesos en capital fijo. La muestra que abarcó prácticamente a todos los usuarios en esa categoría (dueños de galpón), extraída en Junio de 1982, registró a 40 usuarios regionales, a 42 usuarios nacionales y a 28 usuarios extranjeros (éstos operan más a través de los almacenes). Precisamente, el autor, hipotetizando que a mayor distancia geográfica de procedencia de los inversionistas serían menores las posibilidades de reinversión (al menos en lo intencional) es que los ordenó justamente así: regionales, nacionales y extranjeros, siendo sus principales resultados los siguientes:

CUADRO N°7
ACTITUD HACIA LA REINVERSIÓN SEGÚN ORIGEN
DE LOS USUARIOS (EN %)

	REGIONAL	NACIONAL	EXTRANJERA	TOTAL
REINVERTIRÁN	58	33	25	40
INDECISOS	27	31	39	32
NO REINVERTIRÁN	15	36	36	28

TOTAL	100	100	100	100
(N)	(40)	(42)	(28)	(110)

Fuente: Encuesta S.G.M / 82

Análisis Estadístico:

$$X^2_t = 9.488$$

$$X^2_o = 9.705$$

$$V = 4 \text{ g.l.}$$

$$P = 0.050$$

El autor utilizó un coeficiente de asociación denominado Chi², el cual indica que con un 5% de error existe relación entre el origen de los usuarios y la actitud hacia la reinversión, Es decir, los usuarios regionales tienen una significativa actitud hacia la reinversión en la región respecto de los nacionales y los extranjeros; pues claramente se observa en el cuadro N° 7 que más de la mitad de estos usuarios están dispuestos a reinvertir, en cambio sólo algo más de un tercio de los nacionales desea hacerlo y menos de un tercio de los extranjeros así lo consideran. Sin embargo, la actitud a reinvertir puede ser ajena a la ZOFRI misma, ya que los usuarios regionales por el hecho de ser de la zona no tengan la movilidad de los otros usuarios y acepten la reinversión por ese motivo; es por ello que es relevante el Cuadro que expresa el "compromiso social" que siente el usuario para con la región.

CUADRO N°8
COMPROMISO SOCIAL CON LA REGIÓN, SEGÚN ORIGEN
DE LOS USUARIOS (EN %)

	REGIONAL	NACIONAL	EXTRANJERA	TOTAL
ALTO	30	24	7	24
MEDIO	53	40	43	50
BAJO	17	36	50	36
TOTAL	100	100	100	100
(N)	(40)	(42)	(28)	(110)

Fuente: Encuesta S.G.M / 82

Análisis Estadístico:

$$X^2_t = 9.488$$

$$X^2_o = 9.651 \text{ (con corrección de Yates)}$$

$$V = 4 \text{ g.l.}$$

$$P = 0.050$$

Aplicando el coeficiente de contingencia, tenemos:

$$C = 0.28$$

$$C \text{ máx.} = 0.816$$

Como el Chi² comprobó una relación con un 95% de seguridad, es decir claramente los usuarios regionales tienen o sienten un compromiso mayor respecto de la región en donde están desarrollando sus actividades que los usuarios nacionales y extranjeros. Es así como observamos que sólo el 17% de los regionales no se siente comprometido con la región (esto es importante por el antecedente de la Junta de Adelanto de Arica que fue un real impulso al desarrollo regional por medio de la iniciativa privada), en cambio más de un tercio de los nacionales no se siente comprometido y la mitad de los extranjeros tampoco.

El coeficiente de contingencia nos dice que la relación entre las variables origen geográfico y compromiso social es de un 0.28 dentro de un máximo de 0.816, lo que es significativo estadísticamente.

Además, debemos agregar que los principales proyectos entregados a la Junta de Administración y Vigilancia de ZOFRI de tipo Industrial (industria ligera) pertenecen a usuarios regionales y nacionales; en cambio los extranjeros muy bien definidos como "aves de paso" por los otros usuarios sólo se han interesado por la actividad comercial. Sin embargo, todo el sistema ZOFRI parece diseñado para acentuar la operación comercial y apoyar a la inversión extranjera, a pesar del discurso de autoridades y "planificadores".

- e) Coraggio dice -en el sexto requisito- que para posibilitar que dichos beneficios sean apropiados por los empresarios locales, es necesario que

los mecanismos de comercialización y financiamiento estén manejados por los mismos grupos de empresarios locales; o que tengan una estructura competitiva, que impida la transferencia formada de beneficios de la etapa de producción a la de comercialización.

En el caso de ZOFRI, todos los usuarios tienen acceso al crédito y al beneficio tributario y arancelario; además que la competencia se da a la inversa, o sea primero en la etapa comercial para (según lo esperado) después pasar a la etapa industrial; por lo cual, con mayor razón se necesitaría un apoyo estatal (no sólo en infraestructura) para lograr ese objetivo. Relativo a este punto, en el estudio ya citado (González, 1983) se les consultó a los usuarios cómo ven la factibilidad de la tercera etapa de ZOFRI (industrialización con exportación):

CUADRO N°9
OPINIÓN SOBRE LA FACTIBILIDAD DE LA INDUSTRIALIZACIÓN
EN ZOFRI SEGÚN ORIGEN GEOGRÁFICO (EN %)

	REGIONAL	NACIONAL	EXTRANJERA	TOTAL
ALTA	13	5	4	7
MEDIANA	35	57	57	49
BAJA	52	38	39	44
TOTAL	100	100	100	100
(N)	(40)	(42)	(28)	(110)

Fuente: Encuesta S.G.M / 82

El cuadro N° 9 nos indica claramente la escasa confianza de todos los usuarios en la realización de 1ra etapa industrial de ZOFRI, pero sin duda los usuarios regionales tienen una mayor disposición a aceptar el desafío que significa invertir en la región y en la zona franca, en actividades productivas.

La principal causa anotada como motivo de incertidumbre en la encuesta fue la poca claridad y los cambios en "las reglas del juego".

- f) En el séptimo requisito se hace hincapié en que los grupos sociales participantes directamente deben estar integrados convenientemente a la estructura social de la región, a fin de facilitar los fenómenos de difusión.

En el sistema ZOFRI no existe ningún organismo similar a la Junta de Adelanto de Aricar de la época del Puerto Libre, que vincule a los usuarios con otros grupos sociales de la región; solamente se ha creado la

Asociación Gremial de Usuarios de Zona Franca que tiene por finalidad luchar por intereses propios. En lo institucional, el Plan está dirigido por un Consejo de la Junta de Administración y Vigilancia de la Zona Franca, el cual está integrado por autoridades regionales y representantes del comercio e industria de Iquique (intendente, Gobernador Provincial, Director Regional de Aduanas, Subgerente del Banco Central de Chile, Representante de la Cámara de Comercio e Industria y Representante de la Asociación de Industriales de Tarapacá), cuya finalidad es evaluar la gestión de ZOFRI, pero no expresa una participación social amplia de parte de comunidad regional o local.

Sin embargo, la Asociación Gremial de Usuarios podría representar una alternativa de acción para el desarrollo más allá de los límites impuestos por ZOFRI, por ello que es importante conocer la opinión de los usuarios sobre dicha asociación:

CUADRO N°10
OPINIÓN SOBRE LA ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE ZOFRI A.G.
SEGÚN ORIGEN DE LOS USUARIOS (EN %)

	REGIONAL	NACIONAL	EXTRANJERA	TOTAL
BUENA	68	64	39	59
REGULAR	15	26	22	21
MALA	17	10	39	20
TOTAL	100	100	100	100
(N)	(40)	(42)	(28)	(110)

Fuente: Encuesta S.G.M / 82

Análisis Estadístico:

$$X^2_t = 9.488$$

$$X^2_o = 10.907 \text{ (con corrección de Yates)}$$

$$V = 4 \text{ g.l.}$$

$$P = 0.050$$

Existe -según el cuadro N° 10- una diferencia significativa entre los usuarios regionales, nacionales y extranjeros. Estos últimos demuestran una clara indiferencia por integrar esta organización. Incluso el uso del coeficiente de contingencia arrojó los siguientes resultados:

$$C = 0.30$$

$$C \text{ máx.} = 0.816$$

Es decir, la relación observada en el χ^2 es de 0.30 de un máximo de 0.816; lo cual es claramente significativo.

Lo interesante de este cuadro es observar la similitud entre usuarios regionales y nacionales, quienes están igualmente dispuestos a participar de la asociación gremial en contraposición a los extranjeros que la ven ajena a sus intereses.

La escasa participación social que permite el Plan ZOFRI, dificulta sin lugar a dudas la posible difusión económica que se logre desde el recinto amurallado, quedando ello en manos de una asociación gremial cuyo objetivo no es la búsqueda del desarrollo integral de la región, sino de sus intereses gremiales como usuarios o beneficiarios de una ley.

- g) El octavo requisito plantea que las acciones de los agentes de las nuevas actividades y las del Sector Público deben estar concertadas mediante la elaboración de un programa coherente.

Tal como ya se ha mencionado, ZOFRI tiene una Junta de Administración y Vigilancia dependiente del Ministerio de Hacienda y tiene un Consejo de J.A.V.; pero ninguna de las dos instancias permite la participación de los usuarios, por lo que difícilmente se podrá llevar adelante un programa coherente entre esos agentes y el Estado solamente a través de la gestión de la J.A.V. el Estado tiene un rol activo (información e infraestructura de apoyo a los usuarios), pues precisamente se pretende eliminar toda intervención estatal en este Plan.

- h) Hemos incluido un noveno requisito, que es la transferencia de tecnología, la que se espera exista en todo Polo de Desarrollo, como una manera de difundir el desarrollo "hacia adelante".

En el caso ZOFRI, difícilmente se podría realizar por medio de la armaduría o la industrialización, por lo que se ha sugerido que sea a través del consumo general de bienes, pero es claro además parte de los bienes son finales y de conocida tecnología. Realmente, sólo el "efecto demostración" sería el modo como transferir tecnología en ZOFRI, pero dicho "efecto demostración" ha provocado un mayor daño cultural a la región que el posible beneficio de una tecnología inapropiada para Chile y Tarapacá.

- i) El décimo v último requisito, que también hemos agregado a los propuestos por Coraggio, es relativo al ingreso por sueldos y salarios que se otorgan en un Polo. Dentro de la teoría de base económica, sólo los ingresos generados por empleos básicos -es decir productivos- tienen un real multiplicador económico; pero como es plenamente posible en ZOFRI, no podemos desconocer la importancia del ingreso debido a que es una actividad intensiva en mano de obra y que es un ingreso que queda en forma directa en la región.

Así tenemos que a modo de muestra, según las estadísticas de ZOFRI para Mayo de 1981, la estructura de ingresos por remuneraciones siguiente:

CUADRO N°11
TOTAL PERSONAS OCUPADAS EN ZOFRI POR CATEGORÍA OCUPACIONAL
Y MONTO DE LAS REMUNERACIONES SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA
MAYO 1981 (MILES DE PESOS)

ACTIVIDAD	TOTAL GENERAL					
	TOTAL REMUNERA	(%)	OBREROS REMUNERAC.	(%)	EMPLEAD. REMUNERAC.	(%)
TOTAL	49.955	(100),	3.956,30	-100	45.998,70	-100
COMERCIO	39.214,90	-78,5	1.918,50	-48,49	37.296,20	-81
INDUSTRIA	3.789,40	-7,6	1.502,30	-37,97	2.287,10	-4,97
TRANSPORTE	887,9	-1,77	226	-5,71	661,9	-1,43
CONSTRUCCIÓN	157	-0,31	128,6	-3,25	28,4	-0,06
SERV. COM. SOC. Y OT.	4.919,10	-9,84	180,7	-4,56	4.738,50	-10,3
SERV. FINANCIERO	986,7	-1,97			986,7	-2,14

Fuente: Estadísticas y Kardex ZOFRI

En este cuadro se observa la escasa importancia de la remuneración por Industrias en ZOFRI (7,6%), pero tomando las remuneraciones como un todo, observamos que el total 49.955.000 de pesos debe ser dividido por el total de 2338 personas ocupadas en ZOFRI en Mayo de 1981, lo cual arroja un promedio general de 21.366 pesos como remuneración promedio, lo que sin duda no se aleja del promedio nacional. Y llevado a dólares ese total de remuneraciones, al cambio de la época, tenemos que tiene un valor aproximado al millón de dólares, y si consideramos que el gasto fiscal sólo para la construcción de la nueva aducción ascendió a la suma de 40 millones de dólares, podemos concluir que el esfuerzo estatal para apoyar

en infraestructura a la ciudad de Iquique o a la región, a veces fue muy superior a los ingresos generados por la ZOFRI.

En el N°12 se ingresa también la notoria carencia de obreros en el sistema, lo cual conlleva a definir a ZOFRI como observadora de mano de obra especializada, es decir es selectiva, y por tanto la migración con destino real para la región vía ZOFRI sólo es posible cuando se trata de población terciaria. Esto se demuestra claramente en el siguiente cuadro de Mayo de 1981:

CUADRO N°12
TOTAL DE PERSONAS OCUPADAS Y TOTAL REMUNERACIONES
SEGÚN GRUPO OCUPACIONAL (MAYO 1981)

GRUPO OCUPACIONAL	TOTAL GENERAL			
	N° PERSONAS	(%)	REMUNERACIONES	(%)
Administradores y Gerentes	214	(9,15)	14.466.527,72	(29,0)
Profesionales y Técnicos	40	(1,71)	1.951.373,29	(3,9)
Trabajo administrativo y afines	951	(40,67)	18.127.343,04	(36,28)
Vendedores y Dependientes	631	(27,0)	9.120.348,81	(18,25)
Empleados especializados	257	(11,0)	3.303.486,37	(6,61)
Obreros especializados	89	(3,8)	928.357,11	(1,85)
Otros trabajadores	156	(6,67)	2.057.537,11	(4,11)
TOTAL	2.338	(100)	49.954.937,45	(100)

CONCLUSIONES:

La principal conclusión que se puede obtener posterior a un análisis económico de la Zona Franca de Iquique, es que existen dos efectos que Hirschman (1973) denomina "efecto-oferta" (abastecimiento de bienes y servicios) y "efecto-influencia" (el control estratégico engendrado por el comercio), que según Hodara (1983) hay que tener en cuenta al medir las ganancias relativas de intercambio internacional, y que en ZOFRI se manifiestan más que claramente: definiendo con

ello no sólo la dependencia que la región tendría vía ZOFRI con los países proveedores, sino la asimetría del intercambio: la zona franca de Iquique sería el socio débil de un intercambio donde los términos de éste son decididos fuera de la I Región. Lo cual se enmarca dentro de una estrategia de dominación que es propia de los países centrales respecto de la periferia a la cual pertenece Chile y por ende, Tarapacá.

Sin lugar a dudas, ZOFRI se ha transformado en un área de abastecimiento (para la región, el país y países vecinos, en ese orden) que prácticamente podemos afirmar que es la expresión espacial de la oferta de bienes de consumo producida en los países centrales; otorgando con ello una importancia fundamental al comercio de dichos productos, haciendo depender por tanto, una vez adaptada, la estructura de consumo regional a la oferta de bienes-ZOFRI, y dañando con ello a la estructura productiva alternativa que existía en la región, debilitando la posibilidad de un desarrollo autogestionado en la región con sus propios recursos.

Así es como el comercio toma un carácter "estratégico" que responde a las necesidades de los países centrales, abastecer a la periferia de bienes de consumo (de rezago), lo que transforma a ZOFRI en un simple Enclave Comercial cuyos flujos de beneficio van hacia esos países proveedores gracias al "efecto-oferta" en la I Región.

5. EL ESPACIO EN EL PLAN DE ZONA FRANCA

Al igual que en la teoría de los Polos de Desarrollo, en ZOFRI el espacio tiene una importancia fundamental, de hecho fue definida espacialmente "como una ficción extraterritorial" respecto del país. Y si bien la distribución y creación de la riqueza no es independiente a la organización del espacio, no se puede olvidar que al cabo el objetivo final son los grupos sociales y no el espacio mismo.

El supuesto básico de la opción espacialista es que el desarrollo o crecimiento (que no ha sido claramente diferenciado por las principales teorías del espacio, solamente es clara la diferencia respecto del espacio social) se origina no en todo el espacio, sino en ciertos puntos de éste (supuesto de la heterogeneidad espacial y del crecimiento desequilibrado); por lo tanto, a partir de esos puntos se difunde el desarrollo a todo el entorno circundante.

Pero, ¿A qué espacio se refiere esta teoría?, según Milton Santos (1974:106) "la teoría de los polos de crecimiento en la mayoría de sus formulaciones tradicionales o recientes, se interesa de algunos espacios y no de todos". La principal distinción es entre el espacio concreto o geográfico y el espacio abstracto

o económico. Este último espacio se caracteriza por ser el del mercado, algunos autores lo denominan funcional, se supone que responde a "leyes universales" que le rigen y que al hacerlas funcionar en un espacio perfecto posibilitaría el desarrollo, por lo tanto, no se considera de importancia la estructura social (grupos o clases) y la geográfica (rural-urbana), pues son las unidades económicas y no los sujetos sociales y su medio (son sólo un dato) los que posibilitan el desarrollo.

Es por lo anterior también que se aplica la teoría indistintamente en los países desarrollados como en los subdesarrollados, desconociendo la específica organización del espacio por parte de estos últimos países. Es así como se elabora el supuesto ideológico de los países "en desarrollo", que obviamente se creyó económica y técnicamente posible. Entonces, por último, se incorpora un tercer espacio que es el ideológico, y que se difunde en cada propuesta de Polo de Desarrollo, puesto que la "imagen-objetivo" de esta teoría sin duda es la sociedad capitalista desarrollada. Para una visión crítica a esta teoría ver (Coraggio, 1972 y 1973).

ZOFRI no escapa al análisis anterior, es por ello que supone que "agilizando el comercio exterior" (Ley 1.055) a través de una inserción del espacio regional al mercado mundial, y eliminando las barreras impuestas al mercado por el Estado (aduaneras y tributarias), se logrará la instalación de inversionistas privados, desarrollando éstos una actividad económica en el área del espacio regional donde existen economías de aglomeración (recinto amurallado ZOFRI) que facilite la instalación de esas inversiones. Entonces, desde ese punto motriz se difundirá el crecimiento a toda la región. Obviamente, se supone además que dicho crecimiento sería siempre el más adecuado y más conveniente para todos los grupos que componen la región. La utopía deberá ser compartida por todos, lo cual es claramente una dominación ideológica autoritaria que se disfraza de tecnicismo económico.

A partir de lo anterior es relevante preguntarse ¿cuál es la proyección geográfica del Plan ZOFRI?; debido a la gran diferencia entre lo esperado y lo que realmente se convirtió ZOFRI, no sabemos cuál sería la real proyección regional de ésta, pero al menos podemos afirmar que provocó un cambio en la estructura del consumo de los distintos grupos de la región sean éstos urbanos o rurales, llegó una venta en 1981 de US\$ 365,2 millones de bienes de consumo en la región (cuadro N°2). Utilizó las externalidades y economías de aglomeración que le ofreció el Barrio Industrial de Iquique, más inversiones estatales muy apropiadas como la nueva aducción del agua potable, pero las deseconomías que tuvieron (especialmente costo de transporte) se expresaron en los precios y en la calidad de la mercadería, y su inversión en bienes de capital ha sido ínfimo respecto del

de bienes de consumo (cuadro N°6), por lo que la región no podrá beneficiarse de ese tipo de inversión (externalidades) para una proyección futura. Por último, ZOFRI acentuó más la hipertrofia del terciario regional (cuadro N°11) con una absorción de mano de obra para el comercio, transporte y servicios.

6. LOS SUPUESTOS IDEOLOGICOS DEL PLAN ZOFRI:

Posiblemente extrañe que se haya Considerado a ZOFRI como un Polo de Desarrollo, por su gran diferencia real con el modelo clásico de F. Perroux, pero no siempre hay que evaluar a los planes por lo que fueron sino por lo que pretendieron ser, especialmente cuando se trata de analizar sus supuestos ideológicos.

Los supuestos del modelo ZOFRI y que aquí se denominaran categorías son (entre otros):

- a) El espacio, esta categoría para el modelo ZOFRI como para la Teoría de los Polos de Desarrollo, tiene gran importancia, pero no como espacio socialmente construido, sino como espacio geométrico (euclidiano) en el sentido que la región es vista sólo como una superficie sobre la cual operan los procesos económicos y que son posibles de abordar a través de leyes o modelos físicos. Existen cálculos de localización (por costos de transporte, distancia a las fuentes de insumos, respecto al mercado, etc.) que son permitidos por la aceptación de este "espacio ideal". Así, entonces, es necesario eliminar todas las barreras administrativas y económicas que eviten la operación en ese tipo de espacio. La excepcionalidad territorial apunta hacia ese objetivo: incorporar a la región al espacio económico internacional, que se supone regido por esas leyes geométricas de localización; suponiendo además que Iquique tiene una posición geoméricamente-estratégica dentro de un espacio mayor: el cono sur de América. Lo mismo sucede con el régimen de franquicias, que tiende a eliminar las barreras económicas-tributarias. Si bien el mercado regional legal y económicamente se inserta en el mercado internacional, debido a que el espacio que circunscribe a la primera región se internaliza por medio de la extraterritorialidad aduanera, no por ello la región deja de ser social y estructuralmente diferente a otros espacios regionales o nacionales; lo es por su cultura que es única y que data de varios siglos atrás.
- b) La categoría anterior tiene una estrecha relación con otra: el mercado, pues en definitiva las leyes del espacio son las leyes del mercado (y en particular

del mercado internacional). Así, "el pequeño, estrecho e imperfecto mercado regional que se encontraba prisionero por medidas y barreras económico-administrativas, se incorpora al libre juego de las leyes de un mercado cuasi-perfecto, lo que permitiría a su vez, incorporar a la región a los beneficios del desarrollo capitalista en toda su extensión". Es el mercado entonces, el mejor asignador de los recursos y el motor más adecuado (y único) del proceso económico deseado por los planificadores; donde la movilidad de los factores es lo más relevante, especialmente la de capital (usuarios) y trabajo (migraciones).

A pesar que el régimen de Zona Franca podría llevar a generar en la primera región un mercado paralelo al nacional (French Davis, 1977), lo que realmente pretenden los planificadores es la operación del mercado internacional en el espacio regional a través de relaciones comerciales. Las relaciones comerciales serían entre los proveedores, que han sido países también periféricos donde existen otras Zonas Francas como: Corea, Taiwán, Hong Kong, Panamá, y los compradores, que son la propia región, el resto del país y países vecinos (Perú, Bolivia, Argentina), con las actividades instaladas en ZOFRI. Así entonces, la operación del mercado internacional en la región ha sido sesgada, en el sentido que las relaciones comerciales sólo se han realizado entre países periféricos. ZOFRI no ha modificado sustancialmente en el caso de los compradores al mercado interregional ya existente históricamente (incluso paralelo a ZOFRI, se han implementado dos iniciativas empresariales – Geicos y Ferino- con apoyo de autoridades regionales). En el caso de los proveedores, que son también los usuarios extranjeros instalados en ZOFRI, sólo han operado comercialmente, y son en cambio de países donde sí se realizó el proceso de industrialización en la periferia (Corea, Taiwán, Hong Kong, y otros) por lo tanto, ZOFRI podría significar una segunda etapa, o una inserción atrasada de un proceso ya agotado.

- c) Por lo más arriba expuesto, es que se cuestiona el supuesto de racionalidad empresarial que está detrás del modelo ZOFRI; pues al confiar en el mercado como el asignador de los recursos y el espacio en el cual se movilizan los factores. (permitiendo el cálculo racional de los empresarios, siendo ZOFRI un punto óptimo desde el cual operar, según el cálculo racional de los planificadores), sólo se logró el intercambio de bienes y no la transformación de los mismos. Posiblemente, siguiendo a F. Hinkelammert (1972), por el hecho de operar en ZOFRI empresarios de países periféricos, es que sólo operan los valores propios del intercambio capitalista y no los valores del

capitalismo productivo, en el sentido que no existen en los primeros los valores de eficiencia y logro, pero sí los de la ganancia y especulación. Entonces, los "capitalistas" de ZOFRI han internalizado sólo una forma del capitalismo.

Los planificadores de ZOFRI no sólo aceptaron que es el mercado uno solo a nivel internacional, sino que la racionalidad que él permite al empresario es una sola, en el lenguaje weberiano sería la llamada racionalidad formal, y por tanto, no importaría de donde procediera dicho empresario (sólo interesaba que se instalara en ZOFRI). Además como esta racionalidad tiene ese carácter técnico que le proporciona el cálculo económico, se asemeja a la racionalidad de los propios planificadores, que también es formal.

Sin embargo, como se ha visto, la racionalidad empresarial también es con arreglo a valores (en el lenguaje weberiano), entre los cuales está la ideología, la cual responde al orden social de sus países de origen.

Así como la racionalidad empresarial responde a un *ethos* cultural, también la racionalidad del planificador responde a valores, aunque se haya teorizado los supuestos ideológicos. Como en el caso de la Teoría de los Polos de Desarrollo que responde a la necesidad de ampliación del sistema capitalista central, la cual se justifica a través de los posibles beneficios que ello significaría para la periferia.

- d) La explicación de la equivocada anticipación que los planificadores de ZOFRI hicieron de la inversión extranjera, pues de la inversión nacional no esperaban demasiado, ya que de lo contrario podrían haber adoptado una política de desarrollo "hacia adentro" basada en estos empresarios, está en la incompreensión histórica de la ampliación del capitalismo en la periferia. El supuesto era que llegaría inversión de tipo industrial, pues sería esa la forma de invertir el excedente del capitalismo orientado al Polo de Crecimiento. Sin embargo, sin cuestionar el hecho de que realmente es posible la inversión capitalista en la periferia, lo que es dudoso es la industrialización en la periferia, puesto que el capital monopólico tiene otras formas de uso de su excedente: como es el caso:

1) de la inversión en la explotación de recursos naturales para la provisión de insumos,

2) la inversión en infraestructura para facilitar el primer tipo de inversión y, al parecer en la etapa actual del desarrollo capitalista internacional es la

extensión del mercado; en otras palabras es el gasto, que en el caso de los mercados periféricos se estimula por medio del crédito (capital financiero),

1. Los planificadores de ZOFRI, rechazaron explícitamente en la ley la primera posibilidad de inversión en la periferia al dejar fuera de los beneficios del plan a la minería y la pesca seductiva, las principales potencialidades naturales de la región.
 2. La inversión en infraestructura la ha realizado la propia Junta de Administración y Vigilancia de ZOFRI, además de gastos públicos a través de los Ministerios respectivos, considerando que la primera región tiene un terciario significativo, dejando de lado un desarrollo polarizado vía turismo y otras formas. Así entonces, sólo el consumo pasa a ser el aspecto mercantil fundamental de ZOFRI, pero el consumo de bienes finales ha sido el dominante, modificando los hábitos de vida de la población local, haciendo necesarios para su reproducción medios de vidas que les han sido social e históricamente ajenos y que ni la estructura productiva de la región, ni la estructura productiva del país puede responder si el flujo importado llegara a detenerse. Lo anterior tiene un impacto sobre la balanza de pagos regional que obliga a una mayor transferencia del resto del país a la región (pues ZOFRI no tiene flujos de exportación), contribuyendo a un mayor gasto fiscal.
- e) El Estado en ZOFRI tiene una clara función y definición, la primera es representada por la J.A.V. de ZOFRI, la cual aplica las medidas mencionadas anteriormente (régimen de franquicias, extraterritorialidad aduanera y apoyo en infraestructura). Los dos primeros conjuntos de medidas tienen un carácter negativo en el sentido que se basan en eliminación de anteriores intervenciones del Estado en el mercado, como son la eliminación de tributaciones (exenciones económicas) y barreras arancelarias (exenciones económico-administrativas) así como la eliminación de impedimentos legales (ficción de extraterritorialidad). El tercer conjunto de medidas (infraestructura, administración, informaciones), si bien podría tener un carácter positivo por su acción sobre lo existente, sólo lo es en un aspecto complementario por el reconocimiento de la escasez de externalidades y economías de aglomeración del lugar elegido para el polo, lo cual podría afectar la decisión de instalarse de los inversionistas privados. Esta visión negativa del rol del Estado, origina una planificación también con ese carácter en el sentido de no ser una intervención nacional para lograr un cambio social deseado, sino que solamente se crean "condiciones" (posiblemente se piensa que son necesarias y suficientes) y se espera que el mercado realice el

proceso deseado, por lo tanto, éste (el mercado) tendría sí un carácter positivo.

La concepción negativa del Estado y la Planificación encierra un supuesto economicista del Estado como un agente ineficiente e inadecuado para implementar por sí mismo una estrategia de desarrollo regional, desconociendo los logros obtenidos en otros planes para la región donde el Estado tuvo un rol más activo, como fue el caso de la creación del Barrio Industrial de Arica en la política de sustitución de importaciones en la década de los sesenta y principios de los setenta. Lográndose allí un conjunto de economías de aglomeración que extrañamente el plan ZOFRI no consideró, quedándose con un área más desprovista de economías externas (lo cual obligó a un rol más activo a la J.A.V. de ZOFRI para proporcionar infraestructura suficiente a los inversionistas).

El rol negativo de la planificación se expresa además, en no considerar a la participación social e inclusión de opiniones (no técnicas) de la comunidad afectada e interesada por la implementación del plan. Lo anterior, unido a la desinformación y a la esperanza de un mayor bienestar tiene un efecto de sublimación de la realidad de parte de la población. Sólo en este sentido ZOFRI ha significado un polo de atracción, pues el mito levantado por el desconocimiento atrajo población migrante de otras regiones deprimidas del país. La elaboración y la implementación tecnocrática del plan ZOFRI permite una influencia para cambiar las medidas de exención (que son en definitiva el plan) y su aplicación, que como es de esperar es elitista pues son realizadas por personeros idóneos regionales que integran el Consejo de ZOFRI; sin embargo los usuarios de ZOFRI no están representados en dicho Consejo a pesar de haber constituido la Asociación de Usuarios A.G., ni otros organismos o grupos sociales como las universidades, asociaciones profesionales o laborales, etc.. También esta visión de la participación social que se puede definir de cúpula y limitada, descorro ce el aporte de otro plan similar en Arica (Puerto Libre) que dinamizó una participación social a través de la llamada junta de Adelanto de Arica. Si bien ZOFRI ha hecho aportes para obras en la región a través de la Junta de Administración y Vigilancia, este aporte ha sido integrado al Fondo Regional de Desarrollo y por tanto, su destino no es decidido por la J.A.V. Entonces la participación de la comunidad está en el mercado a través del consumo, y de la oferta de mano de obra; y la participación de los usuarios está en comprometer sus inversiones en el sistema, Sin embargo, así como el consumo -que sí aumentó- sólo ha sido de bienes finales, también la esperada movilidad de

capitales -que sí se originó- sólo llevó a ZOFRI capital comercial y especulativo.

- f) La movilidad de capital es un supuesto que si bien se realizó tuvo consecuencias contrarias a las esperadas, pues no sólo llegó a ZOFRI sino que se fue muy rápidamente del sistema cuando se observaron los primeros efectos de los cambios en las políticas nacionales cambiaria y arancelaria (mediados de 1982), debido a que la inversión foránea que se instaló en ZOFRI fue exclusivamente comercial, con una escasa inversión fija (en el mejor de los casos invertían en un galpón con módulos de exhibición para la venta al de talle), pero especulativa por los altos márgenes de utilidad registrados; considerando que la mercancía comercializada por lo general provenía de stock de zonas francas de estaciones climáticas inversas a la de Chile. Por tanto, su gran ventaja con respecto del inversionista nacional no estaba en la escala de sus inversiones, sino en su acceso a la información respectiva. Ante este tipo de inversionista, que incluso utiliza el crédito nacional, se invierte el problema de la incertidumbre, que en vez de ser una categoría propia del empresario pasa a serlo del planificador, y es por ello que se recurrió en ZOFRI a continuos cambios en la legislación que contiene al plan, destacándose la eliminación del depósito franco en Antofagasta, el permitir a los usuarios de Arica operar por esa ciudad, la comercialización de mercadería nacional en ZOFRI exenta de IVA; provocando la retroalimentación de la incertidumbre a los usuarios que se quejaban de los "cambios en las reglas del juego".

En contraposición a lo anterior, la escasa movilidad del capital nacional y especialmente regional, pero por lo mismo más obligado a una conducta adaptativa a un plan que le afecta por su sola presencia, es que se compromete con el mismo con sus recursos disponibles. Es así que las inversiones en industrialización ligera y los principales proyectos implementados les pertenecen a este tipo de usuario. Los mayores montos de operaciones son realizados por usuarios nacionales y regionales, y son éstos lo que en su mayoría integran la Asociación de Usuarios A.G., tratando de encontrar algún espacio intersticial al menos para participar de las decisiones que afectan al plan, además de darle a éste un contenido regional o nacional, así como social. En definitiva, incorporarse más comprometidamente en el destino del plan, reconociendo sus objetivos últimos que no son sólo económicos.

- g) Existen dos supuestos derivados de todos los anteriores que en el caso de ZOFRI tienen particular importancia: el primero se deriva de la concepción

técnica y neutra de la id cisión burocrática, que por lo mismo estaría ajena la influencia con arreglo a intereses (y por ello, no considera la participación social), supone por tanto, que todos los factores considerados en el modelo responderían de manera racional-formal, desconociendo el interés de clase que éstos pudieran tener (especialmente capital y trabajo) e interés nacional (espacio socialmente construido). Así entonces, desconocer que el capital foráneo necesita acumular en espacios distintos al propio para permitir la negociación de clase en sus países de origen, así como mantener las inversiones socialmente relevantes en ellos. El capital también tiene nacionalidad. Y si se considera que en los objetivos geopolíticos de ZOFRI está la estabilidad nacional, entendida como una estabilidad social con crecimiento poblacional (es por ello que se optó para lograrla una "estrategia de desarrollo"), es que resulta fundamental no sólo fomentar una inversión permanente en el tiempo sino también un compromiso social con la región o población regional, puesto que los objetivos requieren por definición de una conducta que esté más allá de lo estrictamente económico. Si a lo anterior se le agrega el objetivo de seguridad nacional (regional) por el carácter fronterizo de la región, es posible que en determinado momento los empresarios deban asumir responsabilidad extra-económica, lo cual se contradice con la concepción del Estado de los planificadores, el cual al tener un rol negativo (eliminación de medidas) tiende a eliminar la coacción de los empresarios, y sin embargo los objetivos geopolíticos por definición implican coacción (aunque esté implícito o a un futuro improbable). Unido lo anterior al hecho que los planificadores eligieron a los inversionistas extranjeros como los usuarios más adecuados, siendo que a éstos no se les puede coaccionar para conductas extra-económicas.

BIBLIOGRAFÍA

Armstrong, W.

1973 "Crítica de la Teoría de los Polos de Desarrollo". En: EURE, N°7. CIDU – IPU, Abril.

Barán, Paul y Sweezy, P.

1972 "El capital monopolista". Ediciones Siglo XXI; México DF, México.

Boissier, Sergio

1982 "Polos de crecimiento: ¿están muertos?". En: EURE, N°24. CIDU – IPU, Mayo.

1974 "Industrialización, urbanización, polarización: hacia un enfoque unificado". ILPES; México DF; México.

Coraggio, José Luis

1974 "Consideraciones teórico-metodológicas sobre las formas sociales de organización del espacio y sus tendencias en América Latina". En: Revista Interamericana de Planificación, Vol. III, N°32. SIAP. Diciembre. Pp. 52-69.

1973 "Polarización, desarrollo e integración". En: EURE, N°8. CIDU – IPU, Diciembre.

1972 "Hacia una revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo". En: EURE, N°4. CIDU – IPU, Marzo.

Ffrench-Davis, R.

1977 "Instrumentos no-arancelarios a la política de Comercio Exterior". CIEPLAN, N°12, Julio.

González, Sergio

1983 "El comportamiento empresarial en el plan indicativo de la Zona Franca de Iquique". Instituto de Estudios Urbanos – CIDU; Santiago, Chile.

Hinkelammert, F.

1972 "Ideología del desarrollo y dialéctica". CEREN; Santiago, Chile.

Hirschman, Albert

1983 "Estrategias desarrollo". CIEPLAN, N°10, Colección Estudios.

1973 "Desarrollo y América Latina". Diversos ensayos. Fondo de la Cultura Económica; México DF, México.

1968 "La estrategia del desarrollo económico". Fondo de la Cultura Económica; México DF, México.

Hodara, Joseph

1983 "Hirschman y la dependencia". En: Demografía y Economía, N°55, Vol. 3.

Kuklinski, Anatoli

1968 "Los polos y centros de crecimiento en las políticas y planificación a escala regional". Seminario Mimeo, CIDU IPU; Santiago, Chile.

Lusen, J. R.

1969 "De los polos de crecimiento"; Cuaderno de la Sociedad Venezolana de Planificación. Noviembre, N°68-69.

Lewis, W.A.

1968 "Teorías de la planificación económica". Fondo de la Cultura Económica; México DF, México.

Muñoz Astorga, M.

s/a "Análisis de los estatutos de la Zona Franca de la Ira Región. En: Revista de Comercio Exterior, N°3; Santiago, Chile.

Santos, Milton

1974 "Subdesarrollo y polos de crecimiento económico y social"; En: EURE, N°9, CIDU; Santiago, Chile.

Weber, Max

1969 "Economía y sociedad". Fondo de la Cultura Económica, vol. I; México DF, México.

ZOFRI

1982 "Memorias"; Iquique, Chile.

1981 "Memorias"; Iquique, Chile.

1980 "Memorias"; Iquique, Chile.

1979 "Memorias"; Iquique, Chile.

1978 "Memorias"; Iquique, Chile.

Cómo citar:

González Miranda, Sergio

1985 "Zofri: un enclave comercial". En: Cuaderno de Investigación Social, N°14. Centro de Investigación de la Realidad del Norte; Iquique, Chile.