

## ZONA FRANCA DE IQUIQUE ¿POLO DE DESARROLLO O ENCLAVE ECONÓMICO?

Sergio González Miranda

En la Primera Región del país - la más septentrional se ha implantado un plan económico, que tiene características de estrategia por los objetivos sociales que se propone. Dicho plan denominado Zona Franca entró en vigencia en junio de 1975 y se estableció a través del D.L. N°1055 del mes y año antes señalado. Este plan pretende básicamente agilizar el comercio exterior en materias de importaciones, y con el abaratamiento de costos especialmente en los insumos importados dinamizar la actividad productiva regional. Desagregando lo anterior, la Zona Franca pretendería entre otras tantas cosas: un aumento del empleo; un incremento en la infraestructura; una mayor transferencia de tecnología; mayor inversión de capital nacional y extranjero; un incremento de las exportaciones o reexpediciones; etc. Esto sería posible debido a que la internación de mercaderías sin gravámenes, posibilitaría un proceso de comercialización, armaduría e industrialización de las mismas, lo que produciría necesariamente un dinamismo económico generando externalidades significativas entre una actividad y otra, así como entre las tres etapas anteriormente señaladas en el proceso económico e generar por la Zona Franca de Iquique (ZOFRI). La complementareidad referida produciría un óptimo desarrollo regional con una industrialización que no necesite de las garantías tributarias, aduaneras, etc., que ofrece ZOFRI, es decir, tendría capacidad económica autónoma.

Las garantías que ZOFRI ofrece a los inversionistas son básicamente las siguientes: leyes sociales bonificadas en un 100%; bonificación a las inversiones y re-inversiones; exención del 50% del impuesto territorial; exención del 50% del impuesto del monto de la tasa adicional a las sociedades anónimas y en comandita por acciones; ingreso de mercaderías sin pago de derechos, tasas e impuestos; re-expedición de productos al extranjero sin restricción de ninguna especie; los productos armados en ZOFRI podrán internarse a Chile pagando derechos y tasas sólo sobre el material extranjero incorporado, etc. Además se debe agregar el D.L. aplicado a ZOFRI que concede incentivos especiales a quienes realicen procesos de transformación industrial.

Las normas particulares de la Zona Franca fueron definidas legalmente en el D.L. N° 1233 como: una zona o porciones unitarias de territorio perfectamente deslindadas y próximas a un puerto o aeropuerto, amparado por presunción de extraterritorialidad aduanera, como asimismo algunos recintos. A partir de lo anterior podemos afirmar

que es una planeación gubernamental basada en otorgarle una excepcionalidad legal a una región, en lo relativo al comercio exterior y a la instalación de empresas productivas, estableciendo prioridades en la inversión pública que posibilite y ayude a la instalación de empresas privadas (especialmente en infraestructura de apoyo). Resumiendo, diremos que el plan de desarrollo expresado en la Zona Franca, se basa en los siguientes puntos a nuestro considerar:

1. Provisión de infraestructura adecuada ya sea por dependencias públicas o privadas.
2. Investigación de mercados, especialmente en el Cono Sur de América, para la colocación de los productos internados y luego elaborados, reelaborados o distribuidos por ZOFRI.
3. Atracción de población adecuada para la disponibilidad de trabajo generada directa o indirectamente por ZOFRI,
4. Mejoramiento del sistema legal de la actividad económica, especialmente en lo relativo al comercio exterior.
5. Estudio y búsqueda de asistencia de empresarios potenciales regionales y/o extranjeros.
6. Promoción de un aumento del consumo interno regional, y con ello el gasto en general, sea este público o privado.
7. Atracción de población desde el resto del país hacia la región, a través de la oferta producida por el mercado al detalle de ZOFRI.

A partir de lo exposición anterior, pero viendo a ZOFRI más que como un instrumento de agilización del comercio exterior y del mercado regional (a través de una presunción de extraterritorialidad aduanera), sino como un plan de desarrollo regional, tenemos que identificar en él, por lo menos dos aspectos de interés:

#### **I.- EL MARCO SOCIO-POLITICO:**

En ZOFRI identificamos dos grupos bien definidos a quienes va dirigido el discurso contenido en el plan:

1. A los que denominaremos "clientes" o grupo al cual va dirigido directamente el plan, es decir, los inversionistas o usuarios de la Zona Franca. La racionalidad del plan es con arreglo a las expectativas que los empresarios tengan respecto de él y de la Región como fuente de sus inversiones.
2. Identificamos a los "administrativos" o grupo que diseñó el instrumento denominado ZOFRI y que a la vez lo implementa. Este grupo pertenece al sector público (La Junta de administración y Vigilancia pertenece al Ministerio de Hacienda) por lo tanto, es una planificación burocrática, lo que significaría que es altamente

formal y funcional, donde interesan más los medios (que suelen ser muy artificiales) para lograr los objetivos propuestos. No existe, entonces, un diseño de un proceso de planificación que se adecúe a las necesidades y cambios que le plantee la Región, para el logro de su propio desarrollo socio-económico. El carácter burocrático de este plan se expresa claramente en la no incorporación de grupos regionales en su elaboración. Es decir, no tuvo participación social; por lo tanto, las necesidades de la Región expresadas como tal en el plan ZOFRI, fueron definidas por un grupo tecnocrático desde el Gobierno Central.

## II.- NIVEL DE DESARROLLO REGIONAL:

La Zona Franca de Iquique, por su carácter, es artificial, pues se basa en disposiciones legales y no en las potencialidades económicas que ofrece la Región. La atracción de empresarios extra-regionales, está basada en los bajos costos que ofrecen mercaderías o insumos importados (sin gravámenes aduaneros y con garantías tributarias) y no en los recursos naturales y humanos que ofrece la Región. Lo expuesto puede ocasionar los siguientes problemas:

1. La internación de mercaderías liberadas de gravámenes e impuestos (el producto terminado suele ser más barato que el conjunto de sus piezas importadas separadamente) podría generar un proceso socio-económico sólo comercial, sin actividad productiva, por lo cual habría una imposibilidad de exportar o re-exportar dichas mercaderías con un valor agregado en la Región.
2. El proceso económico de ZOFRI tendría una mayor dependencia al mercado externo que al nacional.
3. Como el inversionista extranjero sería un factor importante para el éxito del plan, es prácticamente imposible proyectar metas dentro de él, porque la influencia de un plan indicativo sobre la conducta de un empresario extra-nacional, es nula.
4. La planeación gubernamental a través de un plan como el de ZOFRI no tiene ningún control sobre la inversión instalada, pues se basa en garantías tributarias y aduaneras, y no en subsidios directos sobre el sector privado.

La atracción de ZOFRI sobre la población nacional para habitar la Región (Objetivo geopolítico) tiene dos aspectos:

1. El de consumo.
2. El de inversión.

El nivel de expectativas que se genera por ambas vertientes expresan la demanda y la oferta del mercado regional.

Como la demanda no es respaldada económicamente por el nivel de actividades creado por ZOFRI (4.000 empleos directos o indirectos aproximadamente), refleja la importancia del sector servicio o terciario (especialmente Fuerzas Armadas) sobre dicha demanda. Este tipo de actividades representan en última instancia otra transferencia (vía sueldos-salarios o gasto público en general) desde el Gobierno Central hacia la Región. Es fácil distinguir la existencia de un terciario artificialmente "inflado" con respecto al secundario regional e incluso, respecto del sector primario, que ha sido tradicionalmente importante en la Primera Región.

El problema del mayor consumo en la Región conlleva a una disminución creciente del ahorro interno, así como a un aumento del dinamismo industrial de los países proveedores. El problema del bajo nivel de empleo generado por ZOFRI con respecto a la demanda interna, ha generado un nivel de expectativas no satisfechas por toda aquella población inmigrante no perteneciente al sector terciario, que sin duda, paulatinamente va quedando fuera del mercado. En cambio representa una fuerza de trabajo de muy bajo costo para las posibles actividades productivas que ZOFRI pueda atraer.

El aparente modelo de equilibrio que está detrás de la finalidad u objetivo principal de ZOFRI (equilibrio entre exportaciones e importaciones), podría no cumplirse pues sería más factible un aumento en las importaciones que en las exportaciones, especialmente en el riesgo de inversión. El sistema de planificación se enfrenta con el problema de una yuxtaposición entre lo normativo y lo positivo en la formulación de sus objetivos, pues se espera una industrialización en base a un conjunto de proposiciones que sólo son hipotéticas: se espera que los inversionistas importen maquinarias y equipos para abaratar los costos de una posible industrialización, que explote recursos regionales o le agregue valores a los importados, pero es factible que la importación sea de productos terminados, de consumo directo, etc., y que sólo se consolide la etapa de comercialización. Se enfrenta la planeación ZOFRI como una forma de control y proyección de alternativas de desarrollo regional, pues se basa en tres etapas propuestas, que son las siguientes:

1.- Etapa Comercial: Esta etapa sólo ha de considerarse en su punto máximo de desarrollo cuando los grandes distribuidores de mercancías extranjeras, convencidos y familiarizados con las ventajas arancelarias, tributarias, financieras y operacionales del sistema de Zona Franca, confirma a Iquique como puerto de ingreso de su comercio de importación. Esta etapa es la que ha logrado una mayor consolidación.

2.- Etapa Industrial: Esta etapa fue iniciada prácticamente durante 1979, es la etapa de la industrialización ligera, consistente en envasado, armado, ensamblado, integración, manufacturación o transformaciones industriales de mercancías extranjeras. Los principales proyectos del bienio 1977-1980 es superior a los US\$ 25.000.000. Los cuales se espera que se consoliden en el presente año.

3.- Etapa Exportación: En esta etapa se pretende que las actividades regionales sean exportables, por ejemplo, conservería de mariscos y pescados, etc., es decir, todas aquellas que posean ventajas comparativas especialmente respecto al Cono Sur. Se pretende a través de ellas alcanzar un mayor desarrollo regional y absorber parte del excedente de la mano de obra existente en la zona. Se puede decir que esta etapa aún no ha comenzado.

Sin embargo, el cabo de cinco años, la Zona Franca de Iquique sólo ha logrado consolidar la primera de las etapas mencionadas anteriormente, siendo que estas no son consecutivas, sino que paralelas, según las formulaciones del plan.

La casi inexistente inversión industrial demuestra claramente que el objetivo principal en lo referente a lo económico no puede ser alcanzado con un tipo de planificación como la señalada. Esto se torna más grave aún cuando se pretende que de dichas metas se deriven los demás objetivos sociales propuestos en el diseño del plan.

La única explicación que puede mantener un régimen aduanero y tributario como el de ZOFRI -con todas las transferencias venidas desde el resto del país- es que existan objetivos implícitos en el discurso del plan. Consideramos que de hecho hay objetivos geopolíticos que pretenden mantener pobladas a una región extrema y limítrofe con históricos problemas de fronteras; región que en condiciones "normales" debería tener una bajísima densidad. Sin embargo, dichos objetivos geopolíticos podrían también lograrse a través de otros mecanismos económicos más eficientes como utilizar industrialmente todos los recursos provenientes de los gravámenes de la importación, de los impuestos, etc., que actualmente están eliminados. Así como también, emplear la demanda sobre artículos de consumo del sector terciario regional para dinamizar la industria nacional y no la extranjera.

Desde el punto de vista de la planificación, y entendiendo e ésta como una intervención sistemática sobre los mecanismos espontáneos del mercado, la ZOFRI empresa precisamente lo contrario, puesto que más bien pretende eliminar todos aquellos mecanismos que de una u otra forma intervienen sobre el mercado (impuestos, gravámenes, etc.) con el fin de lograr una mejor asignación de los recursos. En otras palabras, ZOFRI pretende eliminar los mecanismos sistemáticos de intervención del mercado nacional expresados en la Primera Región, dejando en éste todos aquellos espontáneos.

Lo anteriormente dicho lleva a crear en la Primera Región un mercado nuevo, pues si consideramos que el mercado regional es tan sólo una expresión espacial del nacional, con ZOFRI y su presunta extraterritorialidad se crea una diferenciación entre un mercado y otro al llevar a la región a tener vínculos comerciales más estrechos con el mercado internacional. La dualidad de mercados es una característica esencial de toda Zona Franca, creando una diferenciación social con expresión espacial al interior del país que se refleja en mayores expectativas de consumo en el mercado privilegiado. Además debemos agregar, que las inversiones que se realizan en la Zona Franca serán consideradas también como extranacionales, y por lo tanto, retendrán su capital, ganancias y utilidades fuera del país.

El plan de Zona Franca de Iquique nos permite concluir con algunas proposiciones generales, que consideramos útil para enfrentar el problema del sub-desarrollo en una región como la estudiada:

1. Que la planificación debe sustentarse sobre una realidad concreta y objetiva de desarrollo, y eso se logra estudiando las potencialidades más que las necesidades de la Región, de lo contrario nunca podrá ésta lograr un desarrollo autosostenido.
2. En una economía de mercado la tasa de importación de una región puede ser alta en un primer momento, pero luego tendría la Región que aumentar su tasa de exportaciones e incluso llegar a la sustitución de importaciones, de lo contrario su poder adquisitivo necesariamente provendría del resto del país vía transferencias.
3. El crecimiento poblacional de una Región debe ser concordante con la fuente de trabajo que se proyecte en el plan respectivo, sino se produciría un aumento de la desocupación y de la marginalidad.
4. En una planificación indicativa, aunque haya sido elaborada en una estructura burocrática, los objetivos sociales incluyendo el geopolítico en una economía de mercado abierto, están subordinados al comportamiento empresarial privado.
5. Las Zonas Francas retienen fuera de la economía nacional, tanto el capital como los recursos obtenidos de las inversiones respectivas. Los flujos monetarios como de productos creados en las Zonas Francas dependen y se dirigen hacia los países que la abastece.
6. El principal objetivo que una región de un país respectivo obtiene de una Zona Franca es un mayor consumo, pero a costa de un mayor gasto a nivel nacional.

**BIBLIOGRAFÍA**

Fuentes Tejos, L.

1976 "Tratamiento legal y arancelario sobre Zonas y Depósitos Francos". ODEPLAN; Valparaíso, Chile.

French-Davis, Ricardo

1972 "Instrumentos no arancelarios a la Política de Comercio Exterior". CIEPLAN, N°12; Santiago, Chile.

Foxley, Alejandro

1976 "Estrategias de desarrollo y modelos de planificación". Fondo de la Cultura Económica; México DF, México.

Muñoz Astorga, Manuel

1978 "Análisis de los estatutos de Zona Franca. En: Revista de Comercio Exterior, N°3; Santiago, Chile.

***Cómo citar:***

González Miranda, Sergio

1980 "La Zona Franca de Iquique ¿Polo de desarrollo o enclave económico?". En: Cuaderno de Investigación Social, N°3. Centro de Investigación de la Realidad del Norte; Iquique, Chile. pp. 39-45.