



— I N F O R M E —

# ZONAS FRANCAS

## Perspectivas para el desarrollo territorial

División de Políticas y Desarrollo Territorial  
Departamento de Estudios y Análisis Territorial

Enero de 2021



I N F O R M E

# ZONAS FRANCAS

## Perspectivas para el desarrollo territorial



División de Políticas y Desarrollo Territorial  
Departamento de Estudios y Análisis Territorial

Enero de 2021



— I N F O R M E —

## **ZONAS FRANCAS**

# **Perspectivas para el desarrollo territorial**

### **Jefa de División de Políticas y Desarrollo Territorial**

Eleonora Espinoza Hernández

### **Dirección y coordinación**

Departamento de Estudios y Análisis Territorial

Andrés Barrientos Cárdenas, Jefe del Departamento de Estudios y Análisis Territorial

### **Elaboración**

Andrés Barrientos Cárdenas, Jefe del Departamento de Estudios y Análisis Territorial

Mario Rocha Lamerain, Profesional del Departamento de Estudios y Análisis Territorial

### **Revisión**

Luis Aránguiz Kahn, Asesor del Departamento de Estudios y Análisis Territorial

Profesionales de la División de Políticas y Desarrollo Territorial

### **Diseño**

Natalia Quintela

**SUBDERE**, enero de 2021

© Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Inscripción N°: 2020-A-9212, Registro de Propiedad Intelectual

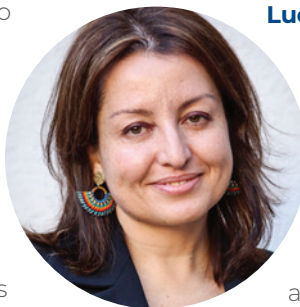


## Presentación

**La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo ha estado a cargo**, desde sus inicios, de contribuir a la prosperidad de toda la nación. Por ello, está en el corazón mismo de SUBDERE el producir conocimiento que permita orientar las decisiones para un mayor avance en el desarrollo de cada región de nuestro país.

### **Chile es un país de una rica diversidad territorial, geográfica y demográfica,** y

en cuanto pasan los años, el Estado va haciéndose más consciente de esta variada riqueza. En vista de este hecho, el gobierno de Chile, encabezado por el Presidente Sebastián Piñera en su segundo mandato, ha prestado especial atención a un mayor desarrollo regional. Uno de los logros distintivos que se ha alcanzado en este sentido es el histórico avance en materia de descentralización política, que permitirá que los ciudadanos a lo largo de toda nuestra nación puedan escoger sus gobernadores regionales. Pero esto no es sino uno de los tantos




aspectos en los que se requiere avanzar para un mayor desarrollo.

**El documento que se presenta a continuación** viene a apuntalar una reflexión que refiere al desarrollo regional desde un punto de vista menos frecuente, pero no por ello de menor importancia. Las zonas francas han sido políticas que, adecuadamente aplicadas, han reportado grandes beneficios en distintas partes del mundo. En Chile actualmente contamos con dos zonas francas –Iquique y Punta Arenas– que han permitido una mayor dinamización económica de los territorios.

**Luego de una detenida mirada a la realidad de las zonas francas en Latinoamérica**, este estudio nos introduce a un pormenorizado análisis de la situación chilena. Se trata del primer estudio de esta naturaleza realizado por la Subsecretaría, mirando el mejor desarrollo de nuestro país. Por ello, al ofrecer este trabajo deseamos que quienes se desempeñan en estas materias encuentren en él una herramienta útil para proseguir en la tarea de un mejor desarrollo regional.

**María Paz Troncoso**

*Subsecretaria Desarrollo Regional y Administrativo*



INFORME

**ZONAS FRANCAS**

**Perspectivas para el  
desarrollo territorial**

Presentación .....	<b>5</b>
Introducción .....	<b>9</b>

<b>I. Zonas Francas en América Latina .....</b>	<b>15</b>
1. Argentina .....	<b>17</b>
2. Brasil .....	<b>25</b>
3. Bolivia .....	<b>30</b>
4. Colombia .....	<b>33</b>
5. Chile .....	<b>38</b>
6. Ecuador .....	<b>41</b>
7. Paraguay .....	<b>44</b>
8. Perú .....	<b>45</b>
9. Uruguay .....	<b>46</b>
10. Venezuela .....	<b>48</b>
11. Las Zonas Económicas Especiales (ZEE) en Centroamérica .....	<b>51</b>
12. México .....	<b>57</b>
13. Impresiones Generales sobre Zonas Francas en la región .....	<b>60</b>



# CONTENIDOS

<b>II. Zonas Francas en Chile</b> .....	<b>67</b>
1. Paradigmas históricos .....	<b>68</b>
2. Historia de las Zonas Francas en Chile .....	<b>74</b>
<b>2.1</b> Zona Franca de Iquique:	
Historia de la ZOFRI .....	<b>74</b>
<b>2.2</b> Zona Franca de Punta Arenas .....	<b>84</b>
3. Análisis de resultados alcanzados .....	<b>85</b>
4. Regimen de Administración de las Zonas Francas .....	<b>95</b>
5. Proyectos de Zonas Francas en Chile .....	<b>97</b>
Chiloé .....	<b>97</b>
Ñuble .....	<b>100</b>

<b>III. Reflexiones generales sobre las Zonas Francas</b> .....	<b>105</b>
1. Situación de Chile en comparación con el resto de Latinoamérica en materia de zonas francas .....	<b>106</b>
2. Desafíos de Chile .....	<b>108</b>
3. Recomendaciones .....	<b>114</b>
4. Rol de SUBDERE .....	<b>117</b>





## Introducción

Las zonas francas son espacios territoriales especiales, delimitados por los estados para potenciar el desarrollo de un país. Es por ello que el estudio de estas zonas y sus funciones es fundamental para entender las estrategias de crecimiento de un Estado. El presente informe estudia la situación de las zonas francas en los países de América Latina incluyendo a Centroamérica, así como de Chile. Para lograr este objetivo, se han utilizado varias fuentes, tales como publicaciones especializadas, reportes estadísticos, artículos de prensa, entre otros.

En general, los datos no permiten hacer una comparación de los resultados alcanzados entre estos países, debido a que la información no se presenta de manera uniforme para cada país. Además, existe una desigual disponibilidad de los antecedentes relacionados con ellos. De esta manera, se pudo recopilar bastante información con respecto a algunos países, lo que contribuyó al enriquecimiento de sus diagnósticos, existiendo sin embargo una

deficitaria información en otras naciones. A nivel mundial, en relación a la organización internacional de las zonas francas, cabe destacar la existencia de la Organización Mundial de Zonas Francas, que fue creada en Ginebra, Suiza, y lanzada en mayo del 2014 en Dubái.

De acuerdo a un artículo de prensa sobre las Zonas Francas en América Latina<sup>1</sup>, uno de los principales temas que preocupa a esta organización es precisamente el “análisis de los regímenes establecidos a nivel global y a la unificación de los mecanismos que contribuyan a que las zonas francas hagan un aporte significativo al crecimiento de las economías y del comercio mundial, y al desarrollo de los países mediante la generación de empleos de calidad”. De aquí que una de las principales interrogantes que se plantea es: ¿hacia dónde van las zonas francas?, siendo éste uno de

.....  
<sup>1</sup> Revista Portafolio. Artículo sobre “Zonas francas mueven las economías de América Latina”. Octubre de 2016. Colombia.

los aspectos prioritarios del encuentro realizado por esta entidad el año 2017.

A las zonas francas se les plantean críticas por su impacto fiscal, debido a que gozan de beneficios tributarios. Sin embargo, en opinión de Samir Hamrouni, ejecutivo de la citada Organización Mundial de Zonas Francas, en la medida en que ellas gozan de beneficios tributarios, **la actividad que permiten le devuelve al país y a la sociedad mucho más que lo que valen esos impuestos, en especial a través de la generación de empleo, la inversión y la innovación.** Asimismo, respecto a cuál debería ser la clave de las zonas francas para garantizar su sostenibilidad, el citado ejecutivo indicó que “Las zonas francas serán sostenibles solo en la medida en que incorporen procedimientos que protejan el medio ambiente y, sobre todo, mejoren la calidad del trabajo de los empleados, adoptando tecnologías que faciliten la producción de bienes y servicios, en condiciones favorables para los empleados”. Los casos de países como Colombia, Uruguay y Costa Rica, son destacados señalándose que han desarrollado un gran trabajo en la modernización de las zonas francas.

En relación al desarrollo y crecimiento de Chile y sus regiones, se plantea insistentemente que este proceso debe ser más equitativo para que sus beneficios alcancen a la mayor parte de sus

habitantes, y en todas las zonas geográficas del país. El desarrollo requiere de este crecimiento y el Estado tiene la importante tarea de generar condiciones para que todos los habitantes del país puedan participar en igualdad de condiciones y oportunidades en este proceso.

Durante un poco más de dos décadas (1990-2014), el país ha experimentado un crecimiento económico que ha significado mejorar sustancialmente las condiciones de vida de sus habitantes, lo cual se puede comprobar en la drástica disminución que se ha producido en el porcentaje de la población viviendo en condiciones de pobreza, desde el año 1990 hasta la actualidad. También se observa en el país un sustancial aumento en el ingreso per cápita, que actualmente es el más alto de América del Sur. También hay varios indicadores de carácter social que han mejorado durante el citado período.

Sin embargo, se estima que persisten condiciones de vida desiguales en el territorio, principalmente en zonas más apartadas que están ubicadas tanto en el norte como en el sur del país. Una forma de fortalecer y mejorar dichas condiciones de vida en esos territorios aislados e incluso fronterizos, ha sido a través de determinadas políticas públicas como la creación de zonas francas, que en Chile se han localizado en ciudades como Iquique y



Punta Arenas, con sus respectivas zonas de extensión, ciudades en que, transcurridos varios años desde su implementación, es posible constatar resultados económicos y sociales en beneficio de su población.

El presente informe está dividido en tres partes. La primera de ellas, trata los distintos casos de los países de América Latina, mientras que la segunda parte está dedicada exclusivamente a analizar el caso chileno. Finalmente, en un tercer capítulo se efectúa una reflexión general de la situación de las zonas francas en Chile, comparándola con la realidad de América Latina. También se definen algunos desafíos que tiene Chile para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de regiones o territorios aislados, a través de la instalación de zonas francas. Finalmente, se presentan varias recomendaciones sobre la materia y el rol que podría cumplir la SUBDERE, desde una perspectiva de la misión que le compete en el ámbito del desarrollo territorial.

# I. ZONAS FRANÇAS EN AMÉRICA LATINA







## I. Zonas Francas en América Latina

**E**l propósito de este apartado es examinar la situación de las zonas francas en los diferentes países de América Latina, donde caben experiencias que difieren en cuanto a los mecanismos utilizados y a los resultados alcanzados. En efecto, los países de América Latina tienen diferentes modalidades de zonas francas, como es el caso de Argentina que exhibe un listado extenso de estas áreas de desarrollo, al contrario de Brasil, que presenta fundamentalmente la zona franca de Manaus, con un impacto más relevante en su territorio que las de Argentina. Lo importante al analizar la situación de estas dos grandes economías de América Latina, es verificar el impacto que han tenido estas políticas públicas, especialmente en variables económicas como las inversiones, la generación de empleos tanto directos como indirectos, las importaciones y exportaciones, la incorporación de tecnología en los procesos productivos, entre otros relevantes factores.

En las siguientes páginas se podrán constatar, además, iniciativas de desarrollo que eventualmente podrían tener una réplica en Chile, atendiendo principalmente a las particulares características y similitudes que podría haber entre ciertas experiencias de los países de la región, con respecto a las condiciones imperantes en determinadas regiones del país, las cuales podrían dar lugar a estudios para la implementación de estas políticas de desarrollo.

Este examen puede ser una cuestión de interés para las regiones en Chile, considerando que entre ellas existen ciudades y territorios con una amplia diversidad, donde predominan determinadas actividades como la minería en regiones como Arica y Parinacota, Tarapacá y Atacama; o el turismo en las Regiones de Coquimbo y Valparaíso; o bien actividades relacionadas con la agricultura y la producción vitivinícola en O'Higgins y Maule; la agroindustria en Ñuble; los sectores forestal, de la pesca y la industria manufacturera en el Biobío; la



agricultura y el turismo en La Araucanía; la actividad pesquera y el fuerte atractivo de las ciudades de Los Ríos y Los Lagos; la exuberancia de la imponente naturaleza en Aysén, que es fuente de atracción para el turismo de intereses especiales; así como la ganadería y el fuerte influjo de las oportunidades que ofrece la presencia de la Antártica en la Región de Magallanes.

Las oportunidades de emprendimiento están presentes en cada uno de estos ricos territorios, que tienen que tener al menos el derecho de estudiar posibles polos de desarrollo, cuyos estudios pueden estar sustentados por sus universidades o centros de estudios regionales, tendientes a visualizar la aplicación de estas políticas de desarrollo. Así, es

posible que se puedan vislumbrar polos de desarrollo, por ejemplo, de carácter agroindustrial en la Región de Ñuble, aprovechando la experiencia de los recursos humanos existentes, los recursos naturales disponibles, las capacidades de gestión y las potencialidades de una zona agrícola que está cercana a caminos, aeropuertos y puertos. A esto se suman las oportunidades que se pueden presentar en regiones de alto atractivo turístico, como Coquimbo, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y el resto de las regiones que se encuentran más al sur, las cuales ven crecer anualmente sus visitantes, que demandan servicios anexos como la hotelería, el comercio, la gastronomía, el transporte aéreo, terrestre, fluvial y lacustre, los servicios financieros, entre otros.





## 1. Argentina

De acuerdo al Reporte Anual Estadístico<sup>2</sup>, emitido por la Asociación de Zonas Francas en Argentina, en este país gran parte de ellas se encuentran funcionando solamente como depósitos fiscales. Por este motivo, existe la inquietud en el sentido de que se debe impulsar la modificación de la Ley N° 24.331, para que sea modernizada y las zonas francas argentinas sean competitivas a nivel regional.

---

<sup>2</sup> Reporte Anual Estadístico. Zonas Francas Argentina. Asociación de Zonas Francas de las Américas. Enero de 2017.

El listado de zonas francas en Argentina es el siguiente, según un artículo<sup>3</sup> de prensa de ese país:

Provincia	Localización
Buenos Aires	La Plata
Buenos Aires	Bahía Blanca
San Luis	Justo Daract
Tucumán	Cruz Alta
Córdoba	Córdoba
Mendoza	Luján de Cuyo
La Pampa	General Pico
Chubut	Comodoro Rivadavia
Salta	Salta
Misiones	Iguazú
Entre Ríos	C. del Uruguay
Santa Fe	Villa Constitución
Santa Cruz	Caleta Oliva
Santa Cruz	Rio Gallegos

Fuente: AFIP Argentina.

Las zonas francas son definidas como “espacios en los cuales la mercadería no es sometida al control habitual del control aduanero”. Se agrega que en esos espacios la importación y exportación no están gravadas ni alcanzadas por prohibiciones, y que lo que se busca es fomentar el comercio y la industria exportadora, mediante la simplificación de procesos y el otorgamiento de incentivos fiscales.

En cuanto a su ubicación, se indica que están ubicadas en áreas puntuales que lo han requerido por ser fronterizas o por su situación económica, donde su establecimiento obedece a un acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales.

### Objetivos de las zonas francas en Argentina

Como se ha mencionado, estas zonas francas son reguladas por la Ley N° 24.331, aprobada en 1994, la que ha sido modificada en cuatro oportunidades. De esta manera, en el artículo 4° modificado de esta ley<sup>4</sup>, aparecen los objetivos establecidos de estas zonas, indicando que tienen como objetivo impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, facilitando que el aumento de la eficiencia y la disminución de los costos asocia-

3 El Cronista. Artículo de prensa “Cuáles son las zonas francas habilitadas en el país y de qué se tratan”. Marzo de 2020.

4 Modificación Ley 24.331 de Zonas Francas.

dos a las actividades que se desarrollan en ellas, se extiendan a la inversión y al empleo. Para estos fines se establece que el Estado deberá propender a las siguientes acciones a través de las zonas francas:

- a. Sean un instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital;
- b. Contribuyan a ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezcan.
- c. Desarrollen procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnologías, producción limpia y buenas prácticas empresariales.
- d. Promuevan la generación de economías de escala, y
- f. Simplifiquen los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta.

## Actividades de las zonas francas en Argentina

En el artículo 6º modificado de la Ley 24.331, se señala que en las zonas francas podrán desarrollarse actividades comerciales, industriales, de servicios y zonas temáticas de servicio, con la finalidad de exportar la mercadería resultante a terceros países o destinarlas al Territorio Aduanero General o Territorio Aduanero Especial. Para estos efectos se definen las siguientes actividades que se desarrollan en estas zonas:

**1. Actividad Comercial:** Son aquellas operaciones realizadas con mercaderías en general que, sin modificar sus características o condiciones esenciales, posibiliten el mejoramiento de su presentación comercial, la preparación para el transporte y/o la venta y/o la disminución de los costos de distribución y de comercialización en el territorio aduanero general o en terceros países. Se considerarán incluidas en dichas operaciones las siguientes:

- a) Cambio de embalaje, reparación de envase o reacondicionamiento en otro recipiente o contenedores.
- b) Cribado, tamizado, aventado, clasificado mecánico, cambio de envase y cualquier otro tratamiento de clasificación simple. Todas

las manipulaciones destinadas a asegurar el estado de conservación de las mercaderías durante su almacenaje, tales como ventilación, secado -incluso por medio de calor artificial-, refrigeración y congelación, engrasado, azufrado, fumigación, pintado como protección, etc.

- c) Reparación de averías surgidas durante el transporte o almacenamiento mediante operaciones tales como ensayos y puesta en estado de marcha de equipos, maquinaria y vehículos nuevos y usados; sustitución o incorporación de manuales, folletos o documentación técnica relativa al producto; sustitución por medio de operaciones simples de conectores, transformadores o parte de la instalación eléctrica o mecánica de un producto a fin de adecuarlo a los requerimientos del país al que será destinado; carga de la programación para el funcionamiento de equipos o productos controlados por procesadores; limpieza y eliminación de partes averiadas.
- d) Reparación y puesta a nuevo de automotores, equipos y maquinarias nuevas o usadas.
- e) Simple mezcla, ensamble y armado que no modifique la naturaleza de los productos; Fijación de la mercadería sobre soporte para su acondicionamiento, su prestación y/o transporte.

**2. Actividad Industrial:** La fabricación, transformación, combinación, mezcla, armado, ensamble y/o perfeccionamiento industrial de materias primas, productos semielaborados y/o partes, nacionales y/o extranjeras que modifiquen la naturaleza del producto.

**3. Actividad de Servicios:** Todas las actividades destinadas a favorecer y facilitar las operaciones de comercio e industria efectuadas por los concesionarios y los usuarios radicados en Zonas Francas. Podrán considerarse, con carácter enunciativo dentro de esta clasificación, los servicios de estudios de mercado, publicidad, profesionales, tecnológicos, financieros, de seguros, comunicaciones, telecomunicaciones, informáticos y en general, toda actividad de servicios que agregue valor o vuelva a su estado original a bienes o procesos realizados dentro de las Zonas Francas.

**4. Zonas Temáticas de Servicios:** La prestación de servicios audiovisuales (publicidad, promocionales, eventos, videoclips, contenidos televisivos, cine, corporativos, videos para redes y documentales).

## Fundamentos de la modificación de la Ley N° 24.331

En los principales fundamentos en los cuales se basó la modificación a esta ley, se señala que a 25 años de su sanción, que autorizó la creación de las Zonas Francas en Argentina, se estimó que aún resta bastante por transitar en lo que refiere a la concreción de los objetivos plasmados en la norma para fomentar el desarrollo de la industria nacional.

Al respecto se aclara que, si bien la ley 24.331 estableció la facultad de habilitar una zona franca por provincia y dos más en lugares a convenir, existen en Argentina catorce zonas francas en operación, de las cuales una reviste el carácter de tienda libre y admite la venta minorista y otra es de carácter industrial y los productos allí fabricados pueden ser ingresados a consumo en el territorio aduanero general. Otras, por su parte, se encuentran en diferentes estadios, pendientes de habilitación para funcionar.

Se señala que el marco normativo actual vislumbra pretensiones ambiciosas, con políticas de Estado que, en el contexto histórico en que fue sancionada, miraban al país como competitivo, pero que en realidad se han creado menos zonas francas de las que se esperaba. **Para fundamentar lo anterior,**

se indica que en el mundo, el 30% del comercio exterior pasa por estas áreas, mientras que en Argentina esta cifra sólo llega al 3%. Se agrega además que las que efectivamente se instalaron no llegaron a convertirse en polos industriales generadores de empleo y reactivadores de las economías regionales.

Frente a este panorama sombrío, se expresa que las zonas francas son un espacio territorial delimitado, dentro del cual el Estado difiere la percepción de impuestos por las actividades allí desarrolladas hasta el momento del efectivo ingreso de los productos al territorio nacional o la exportación cuando corresponde. De tal manera que se crea una verdadera frontera aduanera entre el territorio y la zona franca, siendo por ello controlado y fiscalizado por el servicio aduanero, el ingreso, tránsito y egreso de mercaderías.

Estas características propias de las zonas francas hacen que sean sumamente atractivas para la inversión de empresas radicadas en el territorio y de empresas extranjeras en el desarrollo de sus actividades, generando empleo genuino, calificado y perfectamente registrado por el control directo y permanente del servicio aduanero instalado en cada zona franca. Sin embargo, corresponde decir que esta circunstancia se da solo cuando las normas que regulan a las zonas francas brindan

una verdadera ventaja fiscal para quien tenga intención de instalarse en estos enclaves. Pero luego de dos décadas de funcionamiento en Argentina quedó demostrado que las limitaciones impuestas por la ley 24.331 han contribuido a que el régimen no prospere como se esperaba en lo referente a la producción. **Básicamente, por no permitir que los productos industrializados en las zonas francas ingresen al territorio, aun pagando todos los aranceles sobre los insumos importados contenidos en los mismos. Ello significa que los proyectos productivos que pretendan instalarse en zonas francas deban exportar la totalidad de sus manufacturas, dificultando su concreción y tornándolo en inviables por la inseguridad de no contar con una demanda externa permanente y sostenida.**

Tal como lo establece el actual artículo 6º de la ley que rige la materia, "En las zonas francas podrán desarrollarse actividades de almacenaje, comerciales, de servicios e industriales, esta última, con el único objeto de exportar la mercadería resultante a terceros países". **Esto es una evidencia, de que hay una verdadera limitación que ha frenado diversos proyectos productivos que hoy podrían haberse convertido en fuentes de trabajo para las provincias.**

Se fundamenta que las zonas francas en Argentina se utilizan como meros depósitos fiscales a largo plazo, no produciendo ningún tipo de mercaderías, además de implementarse como base para tareas simples, como fraccionamiento de productos o envasado.

Sobre el tema, se indica que la Argentina cuenta con más de ciento setenta depósitos fiscales habilitados por el servicio aduanero, a lo largo y a lo ancho de todo el país, encontrándose aproximadamente la mitad de ellos en el área metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Campana y La Plata. Si bien esta figura del depósito fiscal funciona en la práctica de una manera similar a como lo hace una zona franca en la Argentina, su naturaleza dista bastante de esta institución. En primer lugar, porque los depósitos fiscales cubren necesidades diferentes y responden a distintas circunstancias. Su uso es una etapa casi ineludible en la operatoria del comercio exterior. Desde su concepción como una extensión territorial de la zona portuaria, el depósito fiscal es el destino casi obligatorio de la mercancía a ser importada. Por el contrario, el uso de una zona franca obedece a una decisión estratégica pues permite mayores tiempos de almacenaje, el desarrollo de actividades comerciales, de servicios e industriales, sin pago de derechos aduaneros.



Los depósitos fiscales son espacios ubicados en la zona primaria aduanera, es decir dentro del territorio aduanero, generalmente dentro de las áreas portuarias y están bajo la supervisión directa de la Dirección General de Aduanas. Las mercancías pueden permanecer en ellos por un plazo renovable de 45 días a contar desde su arribo, cumplido el cual será considerada en rezago, pudiendo el servicio aduanero considerarla abandonada a favor del fisco y proceder a su remate en pública subasta. Su regulación se encuentra en la ley 22.415, también llamada Código Aduanero, y reglamentado por la Resolución 3343/1994 de la ex Administración Nacional de Aduanas.

En síntesis, en la citada fundamentación de la modificación de la Ley N° 24.331, se señala que el saldo de las zonas francas en Argentina, luego de más de dos décadas, contadas desde la vigencia de la ley que las reconoce y rige, reconoce fisuras. En definitiva, no responde a la expectativa creada cuando se dictó esa normativa. Para sostener lo anterior, se indica que dentro del ámbito de Zonas Francas, es amplio el consenso en el sentido que estas áreas no funcionan en Argentina porque no entregan ventajas a los usuarios (empresas). Se señala que hoy es un costo adicional estar en una zona franca y que el principal problema es que no se puede introducir al territorio aduanero general nada que se fabrique allí.



Se sostiene en la fundamentación que los beneficios que reeditúan las zonas francas están probados en otros países, y que los cálculos hechos en Colombia, Costa Rica y República Dominicana, indican que por cada dólar de exención el Estado recibe entre 3,5 y 6 veces, porque se genera mano de obra, consumo y se reactivan las economías regionales. Por ello, en la fundamentación a las modificaciones de la Ley N° 24.331, se expresa que a través de ellas se intenta augurar un cambio con proyección netamente positiva.

Concretamente, se considera pertinente abordar los siguientes ejes temáticos:

1. Permitir destinar al Territorio Aduanero General la mercadería resultante de actividades productivas;
2. Desgravar del IVA, dentro del ámbito de la zona franca, las obras, locaciones, ventas y prestaciones de servicios, mejorando la competitividad de las actividades desarrolladas dentro de las mismas;
3. Se permita habitar de manera transitoria dentro de la zona franca ampliando las actividades a desarrollar dentro de las mismas;

4. Eximir el pago de la tasa de estadística, ampliando los beneficios existentes en la actual legislación;
5. Permitir la emisión de warrants sobre mercaderías depositadas en la zona franca, brindando a los usuarios mayores herramientas para desarrollarse en el mercado;
6. Reducir la prohibición plasmada en artículo 32 a las actividades desarrolladas dentro de las zonas francas;
7. Crear Subzonas Francas, posibilitando un mayor desarrollo conforme a las características de cada sector.

Por los motivos expuestos, se estima en Argentina sumamente necesaria una reforma de la Ley nacional de Zonas Francas N° 24.331, que al menos se aproxime con los beneficios de los países de la región y se pueda contar con una zona franca habilitada, viable y en funcionamiento en cada provincia. Implementarlo, significaría además de fortalecer el federalismo, revigorizar una herramienta de producción, inversión y trabajo ampliamente probada en la mayoría de los países del mundo.





## 2. Brasil

De acuerdo a los datos proporcionados por el Reporte Anual Estadístico<sup>5</sup> de las Zonas Francas de Brasil, en este país la única Zona Franca existente es la de Manaus, que se encuentra funcionando desde 1967 y se ha convertido en un polo de desarrollo industrial, comercial y agropecuario para la región amazónica de Brasil. Por otro lado, también existen las Zonas de Procesamiento de exportaciones que poseen beneficios fiscales, cambiarios y administrativos concedidos por el gobierno desde el 2007.

Para el 2015 en la Zona Franca de Manaus había 479 empresas instaladas en este polo industrial, que generaban 114.226 empleos. Para ese año las importaciones sumaron un valor de US\$ 8.253 millones, mientras que las exportaciones fueron de US\$ 614 millones.

---

5 Reporte Anual Estadístico. Zonas Francas Brasil. Enero 2017.

## Exportaciones e Importaciones

Como se puede observar en el siguiente cuadro, en el periodo 2010-2016 las exportaciones desde la Zona Franca de Manaus (ZFM) han tenido un comportamiento variable. En efecto, para ese periodo el año en el que se realizaron mayores exportaciones fue el 2010 con un monto de US\$ 1.037 millones, en tanto que el año donde se registraron las menores exportaciones fue el 2016, con cerca de US\$ 200 millones.

### Exportaciones desde la Zona Franca de Manaus, período 2010-2016 (US\$)

Año	Total
2010	1.037.497.107
2011	840.587.890
2012	868.385.920
2013	862.732.769
2014	718.182.286
2015	613.789.691
2016	200.883.614

Fuente: Reporte Anual Estadístico. Zonas Francas Brasil. Enero 2017.

Respecto a las importaciones, durante el período considerado, éstas han tenido un comportamiento descendente. El año en el que se realizaron más importaciones fue el 2013 con un monto de US\$12.357 millones.

Aunque las importaciones han representado en los últimos 7 años un monto mucho más alto que las exportaciones, lo que se traduce en una balanza comercial negativa para la ZFM en los últimos años, desde el 2013 estas han disminuido considerablemente. Hasta mayo del 2016 las importaciones de la Zona Franca sumaron un valor de US\$ 1.897 millones y las exportaciones US\$ 200 millones, lo que continúa generando una balanza comercial negativa para la Zona Franca como en los años anteriores.

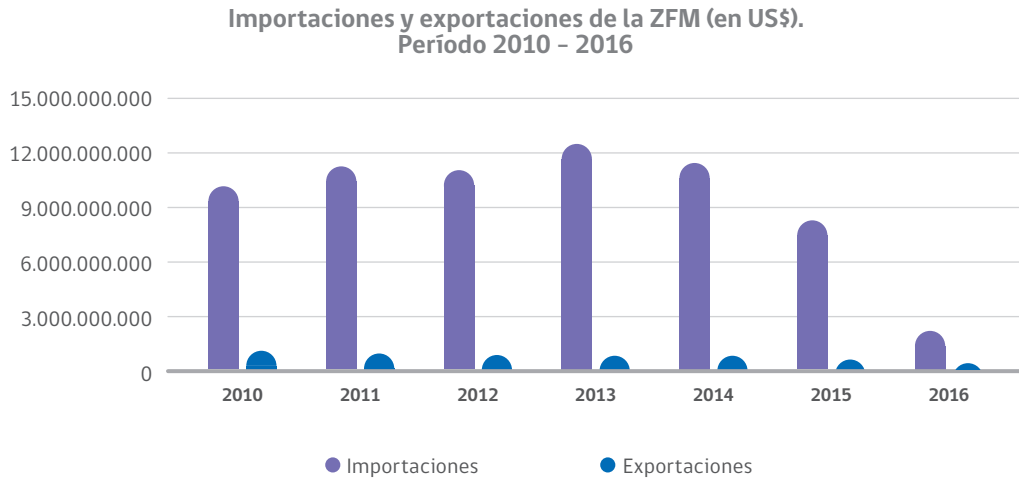
### Importaciones desde la Zona Franca de Manaus, período 2010-2016 (US\$)

Año	Total
2010	10.181.265.939
2011	11.246.324.180
2012	11.126.594.859
2013	12.357.209.973
2014	11.570.266.045
2015	8.253.173.298
2016	1.897.756.409

Fuente: Reporte Anual Estadístico. Zonas Francas Brasil. Enero 2017.

\* En el Reporte Anual Estadístico de Zonas Francas de Brasil, relacionado con las exportaciones e importaciones, para ambos cuadros no se indica el año del valor de la moneda señalada.

En el siguiente gráfico se puede visualizar la enorme diferencia que se ha producido entre las importaciones y exportaciones de las ZF de Manaus.



**Fuente:** Reporte Anual Estadístico. Zonas Francas Brasil. Enero 2017.

## Principales Actividades

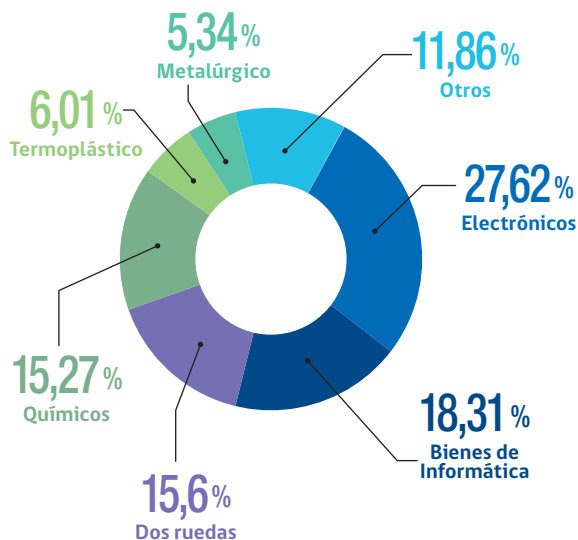
Las principales actividades que generaron ingresos durante los primeros 5 meses del 2016 a la ZFM fueron los bienes electrónicos con una participación del 28% del total, los bienes de informática con una participación del 18% y los vehículos de dos ruedas con el 16%. También, las actividades relacionadas con el sector químico, termoplástico y metalúrgico continuaron siendo relevantes en las ventas de la ZFM. En el siguiente cuadro se representa la participación de los subsectores de actividades en el polo industrial de Manaus, para el período enero-mayo 2016.

Subsectores de Actividad	Participación (%)
Electrónicos	27,62
Bienes de Informática	18,31
Dos ruedas	15,60
Químicos	15,27
Termoplástico	6,01
Metalúrgico	5,34
Otros	11,86
Total	100,00

Fuente: Reporte Anual Estadístico. Zonas Francas Brasil. Enero 2017.

En el siguiente gráfico se comprueba la mayor presencia de bienes electrónicos en las ventas de la ZFM, con una participación de un 27,62%, seguido de los bienes de informática, con un 18,31%.

Participación de los subsectores de actividad (%)



Fuente: Reporte Anual Estadístico. Zonas Francas Brasil. Enero 2017.

## Empleo

Entre el 2010 y el 2015 la ZFM registró un promedio de mano de obra ocupada, entre los meses de enero-mayo, correspondiente a un total de 114.472 empleos. El 2014 fue el año en el que esta Zona Franca tuvo la mayor cantidad de empleos, con 125.467, medido en esos meses. Hasta mayo del 2016, en el polo industrial de Manaus había 84.423 puestos de trabajo.

Mano de Obra ocupada en la ZF de Manaus. Períodos Enero-Mayo de cada año

Año	Mano de obra ocupada
2010	96.219
2011	114.212
2012	118.494
2013	118.214
2014	125.467
2015	114.226
2016	84.423

Fuente: Reporte Anual Estadístico. Zonas Francas Brasil. Enero 2017.

## Salarios

Para el mismo periodo 2010-2015 el salario promedio mensual de un trabajador en la Zona Franca de Manaus fue de US\$ 825. Durante este periodo

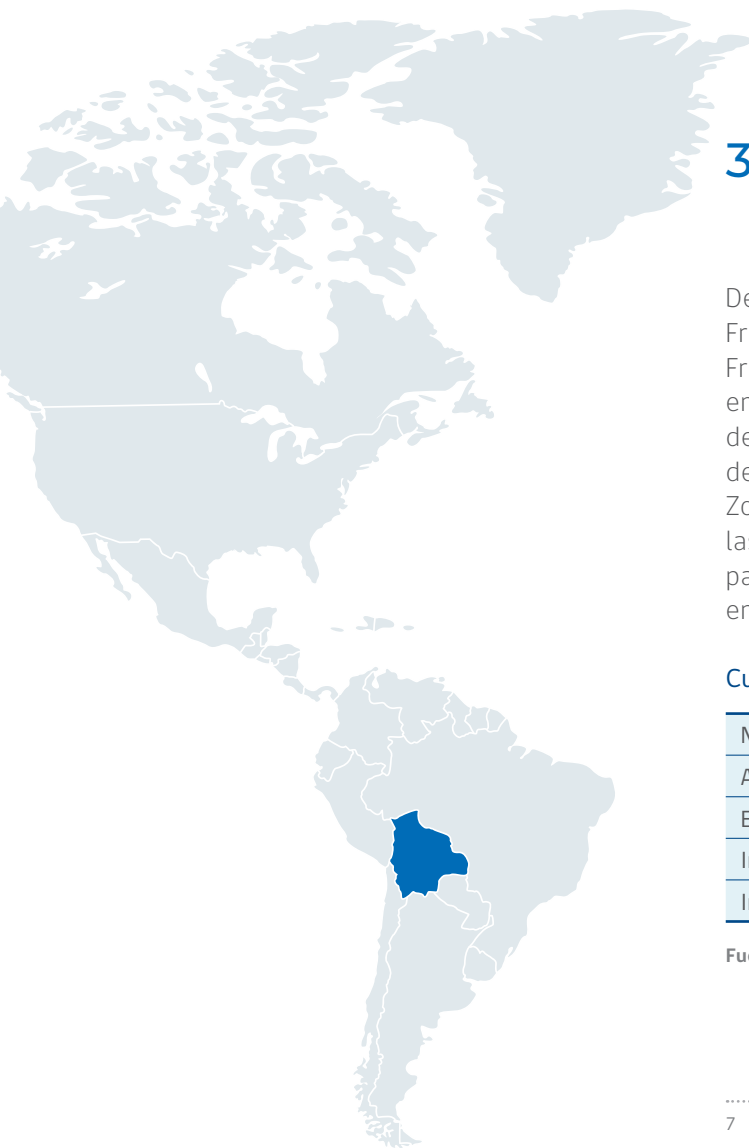
el año 2011 fue donde los trabajadores de la ZFM percibieron el salario más alto con un monto de US\$ 927 por mes y el año 2015 el año en el que menos percibieron, con un monto de US\$ 668 por mes. Hasta mayo del 2016 el salario promedio mensual de un trabajador de la ZFM llegaba a los US\$ 649 por mes.

Sector Industrial Salarios x Mano de Obra Ocupada 2010-2016<sup>6</sup>

Años	Salarios Valores en USD miles (A)	Mano de obra ocupada (B)	Relación (C=A/B)
2010	76.863,90	92.862	827,72
2011	102.608,50	110.681	927,07
2012	96.256,70	111.820	860,82
2013	94.953,50	113.220	838,66
2014	94.126,60	113.926	826,21
2015	65.792,60	98.566	667,5
2016	51.272,10	79.038	648,7

Fuente: Reporte Anual Estadístico. Zonas Francas Brasil. Enero 2017.

6 Cabe señalar que las cifras de mano de obra ocupada que se utilizan en el Reporte Anual Estadístico de las Zonas Francas de Brasil (de enero de 2017), en el Cuadro titulado "Sector Industrial Salarios \* Mano de Obra Ocupada 2010 - 2016", no son exactamente igual a las cifras consideradas en el Cuadro "Mano de obra ocupada en la ZFM, 2010 - 2016 (enero - mayo)". No obstante lo anterior, la magnitud de ambas cifras son relativamente similares.



### 3. Bolivia

De acuerdo al Reporte Anual Estadístico de Zonas Francas en Bolivia<sup>7</sup>, para el 2015 había 7 Zonas Francas activas en Bolivia, que albergaban 225 empresas. La nueva normativa dictada a través del Decreto Supremo N° 2779 de 25 de mayo de 2016 -Reglamento de Régimen Especial de Zonas Francas-, tiene como objetivo fortalecer las Zonas Francas Industriales existentes en el país, así como fomentar la actividad industrial en estos recintos.

Cuadro Resumen de las Zonas Francas en Bolivia

Número de ZF	7
Año del régimen	2000
Empresas Instaladas	225
Importaciones (Millones, 2014)	1.766
Importaciones (Millones, 2015)	832

**Fuente:** Reporte Anual Estadístico. ZF de Bolivia. AZFA. Enero de 2017.

7 Reporte Anual Estadístico. Zonas Francas de Bolivia. Asociación de Zonas Francas de las Américas. Enero de 2017.

## Lista de Zonas Francas en Bolivia

Para julio del 2015 había 7 Zonas Francas activas en Bolivia, que se muestran en el siguiente cuadro:

Nº	Zona Franca	Departamento	Municipio	Tipo de administración
1	Zona Franca Industrial GIT Santa Cruz	Santa Cruz	Warnes	Privada
2	Zona Franca Industrial ZOFRAMAQ	Santa Cruz	Puerto Suárez	Privada
3	Zona Franca Industrial Winner	Santa Cruz	Santa Cruz de la Sierra	Privada
4	Zona Franca Industrial Oruro	Oruro	Oruro	Privada
5	Zona Franca Industrial ZOFRAPAT	La Paz P	Patacamaya	Privada
6	Zona Franca Industrial GIT La Paz	La Paz P	El Alto	Privada
7	Zona Franca Comercial e Industrial de Cobija-ZOFRACOBIIJA	Pando	Cobija	Pública

Fuente: Reporte Anual Estadístico. ZF de Bolivia. AZFA. Enero 2017.





## Importaciones

Las importaciones desde las Zonas Francas de Bolivia en el período 2005-2015 mostraron un comportamiento variable, donde el promedio de importaciones por año fue de US\$ 1.421 millones. Durante el mismo período, las importaciones que se aduanizaron en zonas francas de Bolivia acumularon más de 7 millones de toneladas y un valor superior a los 14.000 millones de dólares. Al mes de julio del 2015, el ingreso de carga por zonas francas alcanzó los 832 millones de dólares.

### Importaciones desde Zonas Francas Período 2005-2015

Año	Valor (millones de dólares)	Volumen (Toneladas)
2005	783	563.349
2006	1.006	709.087
2007	1.333	833.559
2008	1.922	1.037.387
2009	1.668	999.199
2010	1.578	853.955
2011	1.130	471.538
2012	1.340	507.349
2013 <sup>7</sup>	1.680	598.881
2014 <sup>8</sup>	1.766	647.315
2015 <sup>9</sup>	832	282.747

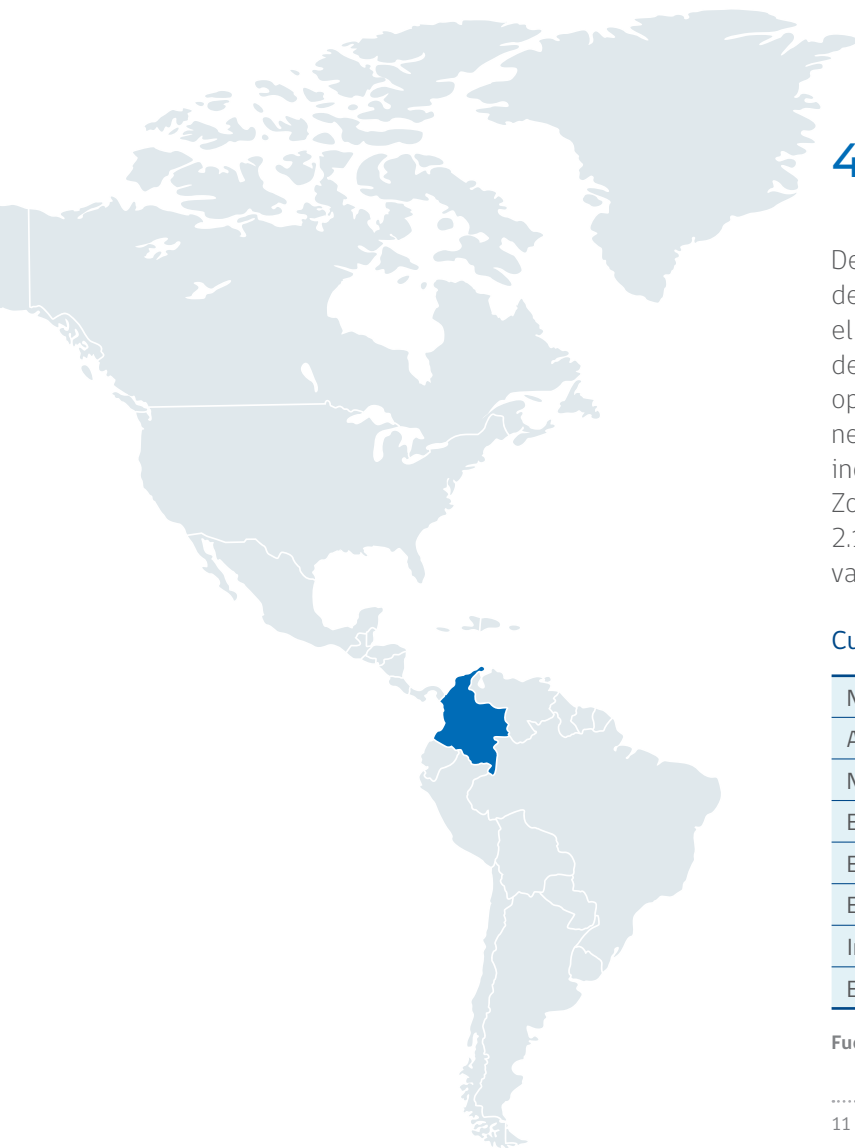
Fuente: Reporte Anual Estadístico. ZF de Bolivia. AZFA. Enero 2017.

Para el 2014 las Zonas Francas que realizaron mayores importaciones en Bolivia fueron la Zona Franca Comercial Winner con el 27% del valor total importado, la Zona Franca Comercial El Alto con el 23% y la Zona Franca Comercial Santa Cruz con el 19%.

8 Datos preliminares

9 Datos preliminares

10 Datos preliminares. Información al mes de julio de 2015.



## 4. Colombia

De acuerdo al informe del Reporte Anual Estadístico de la Asociación de Zonas Francas de América<sup>11</sup>, el régimen de Zonas Francas en Colombia existe desde 1958 y actualmente hay 100 Zonas Francas operando, que albergan 845 empresas, las que generan 65.222 empleos directos y 174.058 empleos indirectos. Para el 2015 las exportaciones desde Zonas Francas colombianas sumaron un valor de 2.108 millones de dólares y las importaciones un valor de 2.432 millones de dólares.

### Cuadro Resumen de las Zonas Francas en Colombia

Número de ZF (junio 2016)	<b>100</b>
Año del régimen	<b>1958</b>
Número de Empresas (junio 2016)	<b>845</b>
Empleos (junio 2016)	<b>239.280</b>
Empleos directos (junio 2016)	<b>65.222</b>
Empleos Indirecto (junio 2016)	<b>174.058</b>
Importaciones (2015)	<b>2.432</b>
Exportaciones (2015)	<b>2.108</b>

**Fuente:** Reporte Anual Estadístico. ZF de Colombia. AZFA. Enero 2017.

11 Reporte Anual Estadístico. Zonas Francas de Colombia. Asociación de Zonas Francas de las Américas. Enero de 2017.

En Colombia existen tres tipos de Zonas Francas:

- **Zonas Francas permanentes (ZFP):** Son aquellas donde en un área determinada varias empresas (usuarios) desarrollan sus actividades industriales, comerciales o de servicio. Actualmente existen 38 zonas francas permanentes en Colombia.
- **Zonas Francas permanentes especiales o uniempresariales (ZFPE):** Son aquellas en donde una sola empresa (usuario industrial), independientemente del área geográfica donde se ubique, tienen la posibilidad de amparar su actividad con los beneficios de Zona Franca. Actualmente existen 62 Zonas Francas permanentes especiales en Colombia.
- **Zonas Francas transitorias:** Son aquellas que se autorizan para la celebración de ferias, exposiciones, congresos, seminarios de carácter internacional con importancia para la economía y el comercio internacional del país.

## Inversión

La inversión en las Zonas Francas de Colombia ha mostrado un crecimiento permanente, pasando de US\$ 1.720 millones en el 2009 a US\$ 17.761 millones en el primer semestre del 2016, superando así el compromiso de inversión adquirido con el gobierno desde el año 2012.

## Usuarios en Zonas Francas

El número de usuarios instalados en Zonas Francas ha aumentado significativamente en los últimos 6 años, pues paso de 611 en el 2009 a 845 en el primer semestre del 2016, lo que representa un aumento del 38% en ese periodo. Para junio del 2016 había 726 usuarios industriales y 119 usuarios comerciales.

Número de Usuarios en ZF en Colombia, 2009-2016 <sup>12</sup>

Años	Usuarios	
	Industriales	Comerciales
2009	419	192
2010	506	183
2011	563	168
2012	635	146
2013	625	128
2014	650	121
2015	686	120
2016 <sup>11</sup>	726	119

Fuente: Reporta Anual Estadístico. ZF de Colombia. AZFA. Enero 2017.

12 Datos del primer semestre del año 2016.

## Empleo

Las Zonas Francas son grandes plataformas generadoras de empleo en Colombia y en los últimos 6 años el número de empleos ha aumentado significativamente, pasando de 80.530 en el 2009 a 239.280 en el primer semestre del 2016. Los empleos indirectos han crecido en mayor proporción que los empleos directos en el periodo 2009-2016, representando 174.058 y 65.222 respectivamente, en el primer semestre del 2016.

### Empleos directos e indirectos, 2009-2016

Años	Empleo	
	Directo	Indirecto
2009	28.954	51.576
2010	29.130	51.964
2011	32.712	71.892
2012	47.328	97.034
2013	52.551	114.013
2014	61.256	164.761
2015	65.286	160.973
2016 <sup>12</sup>	65.222	174.058

Fuente: Reporta Anual Estadístico. ZF de Colombia. AZFA. Enero 2017.

13 Datos del primer semestre del año 2016.

## Sectores

De las 100 Zonas Francas<sup>14</sup> existentes en el país, el 53% pertenece al sector industrial, el 34% al sector de servicios y el 13% al sector agroindustrial. La Zonas Francas industriales cuentan con compañías que operan en sectores como el de alimentos, bebidas, cemento, papel, entre otros.

### Zonas Francas por Sectores, junio 2016

Sectores Económicos	Porcentaje
Industrial	53
Agroindustrial	13
Servicios	34

Fuente: Reporta Anual Estadístico. ZF de Colombia. AZFA. Enero 2017.

Las Zonas Francas que están enfocadas al sector de servicios poseen compañías enfocadas a actividades de BPO/KPO (BPO, Business Process Outsourcing -Externalización de procesos de Negocios; KPO, Knowledge Process Outsourcing- Externalización de procesos de Conocimiento), call centers y de salud, entre otras. Por otro lado, las zonas francas agroindustriales se dedican a la producción de aceites, biocombustibles, frutas, entre otras.

14 Reporte Anual Estadístico. Zonas Francas de Colombia. Asociación de Zonas Francas de las Américas. Enero de 2017.

Respecto a las Zonas Francas industriales, que representan el 53% del total en el país (100 zonas francas), en el siguiente cuadro se muestran los rubros que constituyen las 53 zonas francas, donde destaca por sobre los demás el sector industrial con 34 zonas francas.

#### Zonas Francas en Sector Industrial

Rubros	Número de ZF.
Alimentos	1
Bebidas	2
Cemento	2
Cerámica	1
Fábrica de Partes y Componentes	1
Galletas	1
Gases	1
Industria	34
Papel	3
Papel de línea aseo	1
Placas de yeso	1
Productos de aseo	1
Refinaría	1
Salud	1
Tableros MDF	1
Vidrio Plano	1

Fuente: Reporta Anual Estadístico. ZF de Colombia. AZFA. Enero 2017.

Respecto a las zonas francas del sector de Servicios, que representa el 34% del total en el país (100 zonas francas), en el siguiente cuadro se muestran los rubros o sub sectores que conforman las 34 zonas francas de este sector de Servicios, destacando especialmente los rubros Portuario y de Salud.

#### Zonas Francas en Sector de Servicios

Rubros	Número de ZF.
BPO/KPO	1
Call Center	4
Centro de Exposiciones	2
Generación de Energía	3
Portuarios	13
Salud	10
Servicios	1

Fuente: Reporta Anual Estadístico. ZF de Colombia. AZFA. Enero 2017.

Finalmente, respecto a las zonas francas del sector Agropecuario, que representa el 13% del total en el país (100 zonas francas), en el siguiente cuadro se muestran los rubros o sub sectores que conforman las 13 zonas francas de este sector Agropecuario, destacando especialmente los rubros de Aceite de Palma y Biocombustibles.

### Zonas Francas en Sector Agroindustrial

Rubros	Número de ZF.
Aceite Crudo de Palma	1
Aceite de Palma	4
Alimentos	1
Azúcar	1
Biocombustibles	3
Frutas	1
Planta de Etanol	2

Fuente: Reporta Anual Estadístico. ZF de Colombia. AZFA. Enero 2017.

### Balanza Comercial

De acuerdo al Balance Anual Estadístico<sup>15</sup> de ZF de Colombia, la balanza comercial de las Zonas Francas en Colombia en el periodo 2005–2016, ha mostrado una relación estable entre las exportaciones y las importaciones. En este periodo, la mayoría de los años presentaron una balanza comercial favorable, pues las exportaciones fueron mayores a las importaciones, exceptuando 4 años durante ese periodo. Para el 2016 puede observarse la tendencia a una balanza comercial favorable.

15 Reporte Anual Estadístico. Zonas Francas de Colombia. Asociación de Zonas Francas de las Américas. Enero de 2017.

### Balanza Comercial de las Zonas Francas, 2005–2016 (millones USD CIF)

Años	Importaciones (Millones de USD CIF) <sup>15</sup>	Exportaciones (Millones de USD FOB) <sup>16</sup>
2005	417	506
2006	758	794
2007	827	865
2008	1.151	1.112
2009	898	721
2010	1.474	2.042
2011	2.332	3.240
2012	3.139	3.319
2013	2.573	3.393
2014	2.807	2.085
2015	2.432	2.108
2016 <sup>17</sup>	1.015	1.500

Fuente: Reporta Anual Estadístico. ZF de Colombia. AZFA. Enero 2017.

16 El Valor CIF incluye el Precio de la Mercancía, el Seguro y el Costo del Flete, hasta el puerto de destino.

17 El valor FOB es el valor de la mercancía puesta a bordo de un transporte marítimo, el cual abarca tres conceptos: costo de la mercancía en el país de origen, transporte de los bienes y derechos de exportación.

18 Datos del primer semestre del año 2016.



## 5. Chile

Según el informe del Reporte Anual Estadístico de la Asociación de Zonas Francas de América<sup>19</sup>, en Chile existen solamente dos Zonas Francas, la Zona Franca de Iquique (ZOFRI) que se encuentra ubicada en el norte del país y la Zona Franca de Punta Arenas, que se encuentra en la zona sur de Chile. La información que se muestra a continuación está basada en las cifras de ZOFRI, ya que fueron los datos a los que la Asociación tuvo acceso. La regulación de Zonas Francas existe en el país desde 1973. Para el 2015 los empleos generados fueron 36.000, las importaciones sumaron un valor de US\$ 3.792 millones y las exportaciones un valor de US\$ 3.325 millones.

---

<sup>19</sup> Reporte Anual Estadístico. Zonas Francas de Chile. Asociación de Zonas Francas de las Américas. Enero de 2017.



### Cuadro Resumen de las Zonas Francas en Chile. Año 2015

Número de ZF	2
Año del régimen	1973
Número de empresas	2.115
Empleos (2015)	36.000
Empleos directos (2014)	17.000
Empleos Indirectos (2016)	21.000
Importaciones (millones USD, 2015)	3.792
Exportaciones (millones USD, 2015)	3.325

**Fuente:** Reporte Anual Estadístico. ZF de Chile. AZFA. Enero 2017.

De esta manera, la lista de zonas francas en Chile es la siguiente:

	Zona Franca	Ciudad
1	Zona Franca de Iquique (ZOFRI)	Iquique
2	Zona Franca Punta Arenas	Punta Arenas

**Fuente:** Reporte Anual Estadístico. ZF de Chile. AZFA. Enero 2017.





## Aportes al Gobierno Regional

Dado que en este apartado el caso chileno se aborda solo de manera introductoria para observarlo en perspectiva comparada con otros casos en la región, en la parte II de este estudio se profundizará con mayor detalle, con mayores antecedentes generales y específicos para conformar con mayor propiedad el carácter de las zonas francas en Chile. Todo ello en función de configurar un conocimiento suficiente que permita vislumbrar el rol que podría tener la SUBDERE en este ámbito de actividad relacionado con el desarrollo territorial y las recomendaciones que resulten pertinentes para estos efectos.





## 6. Ecuador

En este ámbito, resulta interesante el artículo de La Hora de Ecuador, del 12 de marzo de 2007, donde se sostiene que ha habido dos grandes objetivos en relación a la instalación de las zonas francas en Ecuador, esto es, a) Incrementar las exportaciones y b) desarrollar sectores geográficos atrasados del país. Sin embargo, en la crónica se asegura que ambas metas no se han logrado.

Para demostrar lo anterior, se indica que de acuerdo al Servicio de Rentas Internas (SRI), en el 2005, del total de la producción de las zonas francas, solo el 7.6% fue exportado, mientras que el resto se quedó en el país, lo que evidencia que las ZF no cumplen con uno de los objetivos para el que fueron creadas.

La citada publicación agrega que el experto en negocios y servicios de Naciones Unidas, Luis Abugattas, confirma que las zonas francas se crearon principalmente para exportar. No obstante, también reconoce que los objetivos que se fijen dependen de cada país, dado que la experiencia es variada, habiendo casos donde éstas han sido muy exitosas y otras donde nunca lograron atraer

inversión y más bien se convirtieron en zonas para importar productos.

Además de los objetivos señalados, se reconoce también que las zonas libres pueden tener como objetivos promover empleos, generar divisas para el país, atraer inversión extranjera, procurar la transferencia de tecnología.

### Zonas Francas

Según información de las zonas francas en la Comunidad Andina<sup>20</sup>, a enero de 2015, las zonas francas en Ecuador que realizan actividades y que están autorizadas de conformidad a lo establecido en la Ley de Zonas Francas, se indican en el siguiente cuadro:

#### Zonas Francas en Ecuador

Zonas Francas	Ubicación	Tipo
Zona Manta	Manta-Manabí	Industrial, Comercial, Turística, Servicios
Zoframa	Montecristi-Manabí	Industrial
Zofraport	Parroquia Posorja Guayaquil	Industrial, Comercial, Servicios
Tagsa	Aeropuerto de Guayaquil	Servicios
Turisfranca	Quito	Turística
Empsa	Aeropuerto de Tababela-Quito	Servicios
Metrozona	Parroquia YaruquiQuito	Industrial, Comercial, Servicios

Fuente: Subsecretaría de ZEDE, información al 09/06/2015

20 Las zonas francas en la Comunidad Andina. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito 2016.

En cuanto a las Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE) autorizadas por el Consejo Sectorial de la Producción, a enero de 2015 se encontraban vigentes las siguientes:

### Zonas Especiales en Ecuador

Zede	Ubicación	Longitud (hectáreas)	Tipología
Eloy Alfaro	A 25 km de Manta, 7 km del Aromo provincia de Manabí.	1.665,42	Industrial, Logística
Yachay	San Miguel de Urucuquí, noroccidente de Imbabura, a 112 km de Quito	4200	Industrial, Logística, Tecnológica

**Fuente:** Subsecretaría de ZEDE, información al 09/06/2015





## 7. Paraguay

De acuerdo al Reporte Anual Estadístico de la Asociación de Zonas Francas de las Américas, de enero 2017, las 2 Zonas Francas de Paraguay se encuentran ubicadas en Ciudad del Este, colindando con Brasil y Argentina. La situación de Paraguay en cuanto a las zonas francas, se presentan en el siguiente cuadro resumen.

Cuadro Resumen de las Zonas Francas en Paraguay

Año del régimen	1995
Número de Zonas Francas	2
Empresas instaladas	152
Empleos directos	2.078
Empleos indirectos	6.234
Área declarada	600.000 (M <sup>2</sup> )
Área disponible 320.000 (M <sup>2</sup> )	320.000 (M <sup>2</sup> )

**Fuente:** Reporte Anual Estadístico ZF de las Américas. Enero 201

Las dos zonas francas existentes en Paraguay se indican en el siguiente cuadro:

Zona Franca	Ciudad
Zona Franca Internacional	Ciudad del Este
Zona Franca Global del Paraguay	Ciudad del Este

**Fuente:** Reporte Anual Estadístico ZF de las Américas. Enero 2017

## 8. Perú

Las Zonas Francas en Perú existen desde 1989, siendo 5 el total de estos enclaves en este país.

### Cuadro Resumen de las Zonas Francas en Perú

Número de ZF	5
Año del régimen	1989

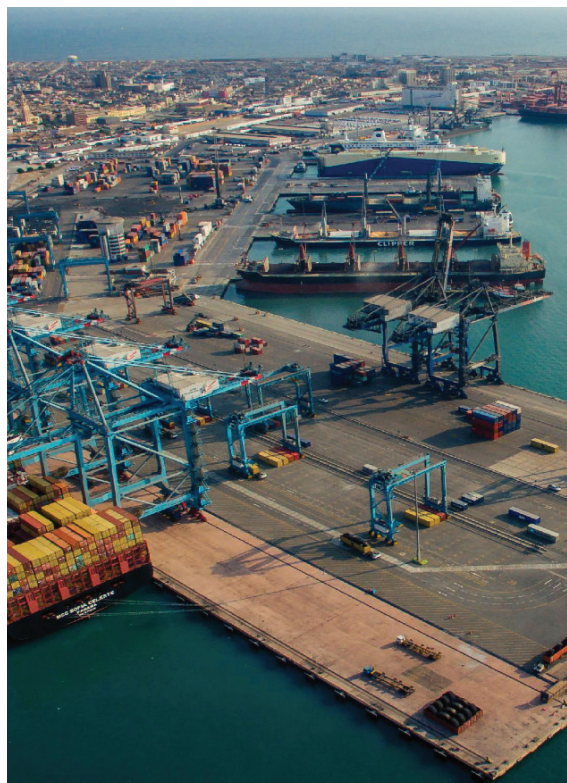
**Fuente:** Reporte Anual Estadístico ZF de las Américas. Enero 2017

El listado de las cinco zonas francas es el siguiente:

### Lista de Zonas Francas

1	Zofratacna
2	ZED Paita
3	ZED Matarani
4	ZED Ilo
5	Zona Económica Especial de Puno

**Fuente:** Reporte Anual Estadístico ZF de las Américas. Enero 2017.





## 9. Uruguay

Conforme a lo señalado en el informe sobre las nuevas geografías del Capital en América Latina<sup>21</sup>, Uruguay fue el primer país de América Latina en incorporar el régimen de zonas francas desde 1923. Pero fue en la década de los noventa cuando recibieron un impulso y tomaron una fuerza importante como receptoras de las inversiones extranjeras. Se instalaron muchas empresas por las ventajas fiscales que les significó no pagar el Impuesto sobre la Renta (ISR) a las Actividades Económicas y el Impuesto al Patrimonio (IP) que se utiliza en el resto del territorio nacional. Se estima que en 2016 las exportaciones totales de bienes en Uruguay superaron los US\$8.267 millones. De este total, aproximadamente el 31% fue enviado desde alguna de las zonas francas.

Para el año 2015, según datos de la Asociación de Zonas Francas de América del 2017 (AZFA), Uruguay contaba con 13 zonas francas que albergaban 1.420 empresas y que generaron 13.321

---

21 Las Nuevas Geografías del Capital en América Latina: Las Zonas Económicas Especiales. Agustín Ávila Romero. Julio de 2018.

empleos directos y 1.276 empleos indirectos. Las zonas económicas con mayor número de empresas instaladas, según datos del año 2016, fueron Zonamerica (51%), Floridasur (17%) y WTC Free Zone (8%). Un dato relevante es que para el 2014 el salario mensual promedio de los trabajadores uruguayos en las zonas fue de US\$2.382,2, mientras que para los trabajadores extranjeros fue de US\$7.569.

En el siguiente cuadro se muestran estos datos, que reflejan la importancia de las zonas francas en la actividad económica de Uruguay.

#### Empleos, exportaciones y salarios en ZF de Uruguay

Número de zonas francas	13
Año del régimen	1923
Número de empresas (2016)	1.420
Empleos indirectos (2014)	1.276
Empleos directos (2014)	13.321
Inversión acumulada (Millones de US\$)	5,745
Exportaciones (millones de US\$, 2015)	2.113
Salario promedio mensual (US\$, 2015)	2.890
Aporte al PIB	3,49%
Salario promedio mensual (US\$)	2,890

**Fuente:** Reporte Anual Estadístico, AZFA, Uruguay, 2017.

Al analizar las exportaciones totales de bienes de Uruguay, se estima que las ventas externas superaron levemente los US\$ 8.900 millones en 2015. Del total, aproximadamente un cuarto del valor exportado fue enviado al exterior desde alguna de las Zonas Francas.

En el periodo 2006–2013 la Zona Franca con mayor inversión acumulada fue Montes del Plata, con un total de US\$2.075 millones, seguida de UPM con US\$ 1.602, la cual está dedicada fundamentalmente a la producción de celulosa, y Nueva Palmira con US\$372 millones, dedicada a la producción de granos. En estas zonas industriales se ha instalado una empresa ancla y en torno a ella están ubicadas empresas menores que le proporcionan servicios. La inversión acumulada por todas las zonas superó los US\$5.745 millones entre 2005 y 2014, liderada por el sector de la producción de celulosa.





## 10. Venezuela

Los Regímenes Especiales Territoriales en Venezuela<sup>22</sup> son regímenes aduaneros y tributarios especiales, aplicados en un ámbito territorial determinado, que están constituidos por un conjunto de normas, trámites, procedimientos e incentivos aduaneros y tributarios, aplicables a una delimitación territorial, generalmente separada del territorio sometido al régimen aduanero general. Estos Regímenes Especiales Territoriales tienen por finalidad crear condiciones que favorezcan la inversión en un territorio determinado, para propiciar su activación económica. La legislación venezolana prevé tres tipos de Regímenes Especiales Territoriales: Puertos Libres, Zonas Francas y Zonas Libres.

- a) El Puerto Libre es un régimen especial liberatorio aduanero y tributario que comprende las actividades comerciales que se realizan dentro de un territorio delimitado, para estimular y favorecer su desarrollo socio-económico integral.

.....  
<sup>22</sup> Regímenes aduaneros y tributarios especiales territoriales de Venezuela.

Es atribución del Presidente de la República en Consejo de Ministros, la creación de Puertos Libres. Actualmente funcionan en Venezuela dos Puertos Libres:

- Puerto Libre del Estado Nueva Esparta, que comprende la jurisdicción territorial de las islas Margarita y Cocha.
- Puerto Libre de Santa Elena de Uairén, ubicado en la capital del Municipio Gran Sabana del Estado Bolívar.

**b)** La Zona Franca es un área de terreno físicamente delimitada, sujeta a un régimen fiscal especial establecido mediante ley, en la cual las personas jurídicas autorizadas para instalarse, se pueden dedicar a la producción y comercialización de bienes para la exportación, así como a la prestación de servicios vinculados con el comercio internacional.

Es atribución del Presidente de la República en Consejo de Ministros la creación de Zonas Francas. Tienen por objeto promover el desarrollo nacional a través de actividades que fortalezcan fundamentalmente el comercio exterior y contribuyan a la transferencia de tecnología, la generación de empleo y el desarrollo regional. De acuerdo a la actividad que desarrollen, las zonas francas pueden ser:

- **Industriales:** Consisten en actividades relacionadas con la producción, ensamblaje o cualquier tipo de perfeccionamiento económico de bienes para la exportación o reexportación;
- **Servicios:** Se refieren a actividades vinculadas a la prestación de servicios vinculados al comercio internacional;
- **Comerciales:** Comprenden actividades referidas a la comercialización de mercancías nacionales o extranjeras, para ser destinadas a la exportación o reexportación, sin que se realicen actividades que cambien las características del producto o alteren el origen del mismo.
- **Mixtas:** En una misma zona franca es factible el desarrollo simultáneo de las tres actividades antes mencionadas.

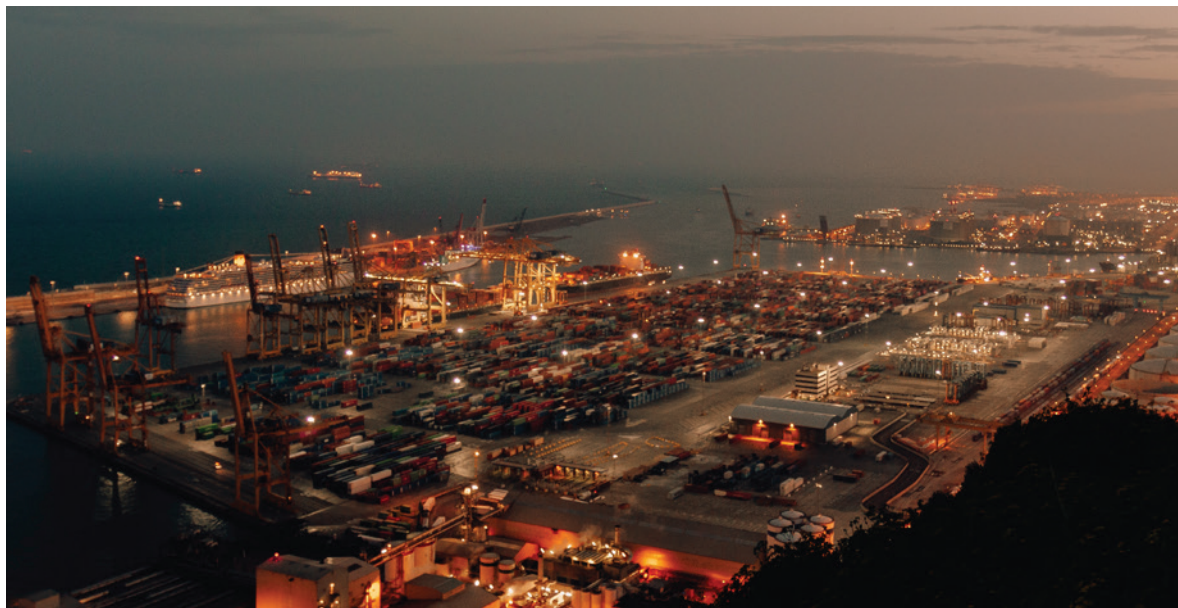
Actualmente funcionan en Venezuela tres Zonas Francas:

- Zona Franca Industrial, Comercial y de Servicios de Paraguaná, ubicada en la península de Paraguaná, Estado Falcón, frente al puerto de Guaranao. Fue creada en 1973.
- Zona Franca Industrial, Comercial y de Servicios de ATUJA (ZOFRAT), ubicada Maracaibo, Estado Zulia. Fue creada en 1996.
- Zona Franca Industrial, Comercial y de Servicios de Cumaná, ubicada en el Municipio Autónomo de Sucre, Estado Sucre. Fue creada en 1997.

c) La Zona Libre es un área territorial delimitada donde se aplica un régimen fiscal especial de carácter preferencial. Su finalidad es fundamental para el desarrollo económico regional, y las actividades que se pueden realizar en ellas, depende de lo que se establezca en las normas que rijan cada zona.

Su delimitación es por límites territoriales, no tiene barreras naturales y/o artificiales, como es el caso de los Puertos Libres y Zonas Francas. Actualmente funcionan en Venezuela dos Zonas Libres:

- Zona Libre Cultural, Científica y Tecnológica del Estado de Mérida, ubicada en la ciudad de Mérida. Fue creada el 29 de septiembre de 1998.
- Zona Libre para el Fomento de la Inversión Turística en la Península de Paraguaná, Estado Falcón. Fue creada el 14 de agosto de 1998.



## 11. Las Zonas Económicas Especiales (ZEE) en Centroamérica

En el mismo informe sobre las nuevas geografías del Capital<sup>23</sup>, se asegura que en América Central se encuentra un desplazamiento de capitales y un impulso decidido a la conformación de Zonas Económicas Especiales (ZEE). Prácticamente desde los años setenta las naciones de América Central pensaron en diferentes mecanismos para atraer la inversión extranjera y generar empleo, conformándose de esa forma zonas de libre comercio tradicional y fue a finales de los ochenta y los noventa que la mayoría adoptó el modelo de zona franca de exportaciones mediante la cual se conformaron empresas individuales y pequeños y medianos parques industriales.

Prácticamente todas las inversiones en las zonas están orientadas a la exportación, la mayoría proveniente de inversiones extranjeras, y gran parte está dirigida a la manufactura. De hecho, gran parte de la exportación manufacturera de la región es producida por empresas que operan concretamente en la elaboración de prendas de vestir, arneses para cableado de encendido y equipos médicos. El resultado es una presencia apreciable de Zonas Económicas por América Central, contabilizándose 185 zonas, destacándose los casos de Nicaragua, Honduras y Costa Rica.

---

23 Las Nuevas Geografías del Capital en América Latina: Las Zonas Económicas Especiales. Agustín Ávila Romero. Julio de 2018.

## Zonas Económicas en América Central (2015)

Países	Número de Zonas Franca	Año del régimen	Empresas instaladas	Empleos indirectos	Empleos directos
Guatemala	19	1990	258	15.322	32.000
El Salvador	17	1998	155	80.000	160.000
Honduras	39	1976	493	164.000	146.000
Nicaragua	50	1991	207	330.942	110.314
Costa Rica	39	1990	331	43.168	82.086
Panamá	20	1992	154	6.234	5.115
Panamá Zona Libre de Colón	1	1948	2.527	-	29.500

Fuente: Reporte Anual Estadístico por Nación. 2017. (AZFA)

Del cuadro se puede observar que Nicaragua, Honduras y Costa Rica son los países que tienen un mayor número de zonas francas, siendo Honduras, Costa Rica y Guatemala lo que tienen el mayor número de empresas instaladas. Nicaragua es el país con la mayor cantidad de empleos indirectos, seguido por Honduras, que es el que también tiene la segunda mayor cantidad de empleos directos.

De acuerdo al reporte estadístico de la AZFA, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua tienen una alta concentración y dependencia de los emprendimientos dedicados a la producción textil. Se asegura que la inversión que llega a esos países está básicamente ligada a ese sector

y al acuerdo comercial CAFTA (Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana).

En Honduras, tres cuartas partes del empleo y cerca del 90% de las exportaciones de bienes se encuentran en el sector textil/vestuario a lo que suma tan sólo un desarrollo industrial dedicado a la producción de arneses de cableado para automóviles y otro a la generación de equipos de transporte. Grandes empresas como el Grupo M y Bratex, dedicadas a la producción de telas e hilados, han desarrollado el paquete completo de sus operaciones que incluye servicios de pre-producción y abastecimiento en este país.

Examinando la situación específica de cada país, a continuación se muestran datos adicionales de varios países de Centroamérica, que permiten dimensionar los beneficios que han alcanzado con la instalación de zonas francas en sus territorios.



## 11.1 El Salvador

El Salvador destaca por sus esfuerzos entre estos países, ya que ha incorporado emprendimientos del sector electrónico, la agroindustria, los centros de llamada y la tercerización (outsourcing). Con 17 ZEE y el 70% de las empresas dedicadas a la manufactura textil, dicha nación busca diversificarse atrayendo inversiones en los sectores de papel, plásticos, electrónicas y productos químicos.

El número de zonas francas en El Salvador es de 17, con 155 empresas. Existen 80.000 empleos directos y 160.000 indirectos.

### Número de zonas, empresas, empleos, áreas de ZF de El Salvador

Año del régimen	1998
Número de Zonas Francas	17
Número de empresas	155
Empleos directos	80.000
Empleos indirectos	160.000
Área declarada (M2)	1.642.793
Área disponible (M2)	257.311

**Fuente:** CAMTEX. Cámara de la Industria Textil, Confección y Zonas Francas de El Salvador.

## 11.2 Nicaragua

Con los salarios más bajos de la región en el sector de la Manufactura, Nicaragua ha conseguido atraer inversiones en el sector del vestuario. Del total de empresas instaladas en ZEE, pertenecen al sector textil el 39%, al tabaco el 16%, la agroindustria el 13%, los servicios tercerizados el 12%, los arneses automotrices el 2% y otras actividades el 17%. En general, los esfuerzos en las zonas económicas han buscado transitar de la producción agrícola a la producción manufacturera, que tiene prioridad respecto a la producción campesina y a los territorios de los pueblos indígenas. Además, han surgido serias preocupaciones sobre el trabajo y las prácticas sociales dentro de estas zonas, junto con el cuestionamiento creciente de si deben mantenerse los estímulos fiscales a empresas transnacionales.

## 11.3 Costa Rica

Costa Rica muestra un comportamiento diversificado que busca dotar de mayor valor agregado a los bienes y servicios producidos por las zonas económicas, con dicho fin basa sus esfuerzos en exportar productos de alta tecnología que incluyen electrónica, agroindustria, equipos médicos y productos farmacéuticos, entre otros.

El número de zonas francas son 39 en total, teniendo 331 empresas instaladas. Los empleos directos alcanzan a 82.086 y los indirectos 43.168. Las exportaciones llegaron a US\$ 6.948 en el año 2015, representando cerca del 42% del total de exportaciones del país.

### Empleos, exportaciones y salarios en ZF de Costa Rica

Año del régimen	1990
Número de Zonas Francas	39
Empresas instaladas	331
Empleos directos	82.086
Empleos indirectos	43.168
Exportaciones (Millones US\$)	6,948
Salario promedio mensual (US\$)	1,551

**Fuente:** Asociación de Empresas de Zonas Francas de Costa Rica. Datos 2015

De acuerdo a los datos, el sector textil ha perdido importancia y ahora sólo representa el 2% de las exportaciones. Para finales del 2011, el 55% de los trabajadores en las ZEE en Costa Rica estaban en el sector servicios.

La participación de las diferentes actividades productivas en Costa Rica, está encabezada por las prestaciones de Servicios, seguido de la fabricación de equipos de precisión y médicos.

#### Empresas de Zona Franca de Costa Rica, según actividad productiva

Actividad Productiva	Porcentaje (%)
Servicios	52
Equipo de precisión y médico	11
Eléctrica y electrónica	9
Alimentaria	7
Metalmecánica	6
Plástico, caucho y sus manufacturas	5
Textiles, confección, cuero y calzado	4
Agropecuaria	3
Otros	3
Total	100,0

**Fuente:** Asociación de Empresas de Zonas Francas de Costa Rica. Datos 2015

Por último, en el siguiente cuadro se aprecia la participación de las exportaciones de las zonas francas, respecto a las exportaciones totales del país, siendo de un 46% en promedio durante el período 2011-2015.

Participación de las exportaciones de Zonas Francas sobre el total de las exportaciones del país, 2011-2015 (Millones de USD)

Año	Exportaciones totales del país	Exportaciones totales de ZF	Participación ZF en exportaciones totales (%)
2011	15,364	7,321	48
2012	16,869	8,001	47
2013	17,580	8,364	48
2014	17,656	7,966	45
2015	16,565	6,948	42
<b>Promedio 2011-2015</b>	<b>16,807</b>	<b>7,720</b>	<b>46</b>

**Fuente:** Asociación de Empresas de Zonas Francas de Costa Rica. Datos 2015



## 11.4 Guatemala

En Guatemala se inicia la experiencia con las zonas francas en 1990, sumando en la actualidad 19 en total y con 258 empresas instaladas. En el año 2015 los empleos directos alcanzaron a 15.322 y los indirectos a 32.000. El aporte al PIB del país es de un 1,1%. Las exportaciones fueron de 688 millones de dólares.

### Empleos, exportaciones y empresas en ZF de Guatemala

Año del régimen	1990
Número de Zonas Francas	19
Número de empresas	258
Empleos directos	15.322
Empleos indirectos	32.000
Aporte al PIB	1,1%
Exportaciones (Millones de US\$)	688

**Fuente:** AGEXPORT-Asociación Guatemalteca de Exportadores. Año 2015.

Considerando el conjunto de exportaciones de las naciones de América Central, aproximadamente el 50% de ellas son generadas por las empresas bajo régimen ZEE o empresas maquiladoras. Según datos de la UNCTAD del año 2012, la inversión en las ZEE representó el 4.8% de la Inversión Extranjera Directa acumulada de El Salvador, el 3.9% de Guatemala, el 2,7% de Honduras, el 1.4% de Nicaragua y el 3.5% de Costa Rica. En total más de 1.875 millones de dólares para estos cinco países. Para los casos de Honduras y Nicaragua las ZEE son fundamentales ya que constituyen las dos terceras partes de sus exportaciones totales. Además, forman parte de la reubicación de empresas globales como Adidas y Nike que se encontraban en China y que ven grandes oportunidades de explotación y ganancias en la región.





## 12. México

En el caso mexicano<sup>24</sup>, en el año 2016 el gobierno de Enrique Peña Nieto decidió impulsar las Zonas Económicas Especiales (ZEE) con miras a incorporar territorios campesinos e indígenas de México al funcionamiento del capitalismo global, a través de incentivos fiscales, aduaneros, subsidios gubernamentales y el desarrollo de infraestructura al servicio de empresas extranjeras. Con ese conjunto de medidas se buscó impactar en la movilidad del capital y de la fuerza de trabajo, por ejemplo, con el no pago del Impuesto sobre la Renta o las contribuciones al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS). El proyecto fue sumamente ambicioso ya que se adquirieron más de 8.500 hectáreas en el sureste de México. Se incurrió en un gasto gubernamental para ello, de más de 6 mil millones de pesos que se dedicaron a la compra de tierras para hacer posibles estas zonas.

---

<sup>24</sup> Las Nuevas Geografías del Capital en América Latina: Las Zonas Económicas Especiales. Agustín Ávila Romero. Julio de 2018.

En muchas de estas tierras se presentaron conflictos agrarios, como son los casos de Lázaro Cárdenas y el amparo promovido por pueblos originarios en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca. Los lugares donde se impulsaron las ZEE en México son espacios estratégicos por su dotación de agua, hidrocarburos, mano de obra y reservas de bosques y de selva. Por ejemplo, el puerto de Coatzacoalcos tiene un potencial económico relacionado con la agroindustria, los petroquímicos, los plásticos y la industria química. El Istmo de Tehuantepec hacia Salina Cruz destaca por su ubicación estratégica que permite el traslado multimodal de mercancías del Océano Atlántico al Océano Pacífico, y además por su producción de energías renovables y el impulso de empresas textiles.

Sin embargo, con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de México, en abril de 2019 se anunció la cancelación de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) que había impulsado Enrique Peña Nieto, argumentándose que dichas zonas “eran para supuestamente ayudar, pero nunca hicieron nada por ayudar. Hicieron negocios, compraron terrenos y derrocharon recursos, no se benefició en nada”. Ello ocasionó un alud de críticas de actores ligados al sector privado, pero posteriormente se relanzó la zona del Istmo de Tehuantepec a través de la formulación de un corredor interoceánico y el



Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec. A través de dicha propuesta se propuso la rehabilitación de 304 kilómetros de recorrido en tren entre Salina Cruz, Oaxaca y Coatzacoalcos, Veracruz, para la construcción de un sistema logístico intermodal que permitiera el movimiento de mercancías entre los océanos, la instalación de empresas con un conjunto de facilidades fiscales y energéticas y sobre todo, el desarrollo de una vía de telecomunicación que permita ahorros sustanciales a las empresas transnacionales ligadas a la red submarina mundial.

De acuerdo a un Decreto del 14 de junio de 2019, se creó el organismo público descentralizado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, cuyo objetivo es instrumentar una plataforma logística que integre la prestación de servicios de administración portuaria y su interconexión mediante transporte ferroviario. En el reporte de AZFA se señala que falta mayor información para analizar cómo esta propuesta incorpora las ZEE impulsadas por Peña Nieto y saber que facilidades se otorgarán a las empresas que se instalen alrededor de dicho corredor

Los principales datos sobre zonas francas en México son los siguientes:

#### Cuadro Resumen de las Zonas Francas en México

Número de establecimientos	6.152
Número de establecimientos No manufactureros	1.115
Número de establecimientos manufactureros	5.037
Empleos directos	111.727
Importaciones Abril 2015- 2016	184,593 Millones USD
Exportaciones Abril 2015- 2016	241,825 Millones USD

**Fuente:** INDEX, con datos del INEGI, México, Julio 18 de 2016.

## 13. Impresiones generales sobre zonas francas en la región

La revisión del estado de las zonas francas en los países de América Latina y de Centro América, permite obtener varias impresiones basadas en las condiciones en que se han desarrollado estos llamados polos de desarrollo, como también respecto de los resultados alcanzados, especialmente en el impacto que han tenido en el ámbito económico.

Sin perjuicio de la falta de datos comparables que en determinados casos aparecen en los informes de cada país, resulta necesario cotejar al menos determinados antecedentes que resultan relevantes, tales como la cantidad de zonas francas en cada país, los empleos generados, las importaciones, exportaciones, entre otras variables.

De esta manera, el primer dato que surge como necesario para establecer un punto de vista de análisis comparativo es sobre la cantidad de zonas francas, para intentar dimensionar en qué medida se han desarrollado estas iniciativas que, con seguridad, han estado orientadas a desarrollar determinados territorios, principalmente en términos económicos con los efectos de carácter sociales que generalmente están asociados a estas experiencias.

En el siguiente cuadro se muestra la situación de dichos países, con datos obtenidos de la Asociación Latinoamericana de Zonas Francas, AZFA, donde se pueden obtener las siguientes impresiones en general.

## Resumen del estado de las Zonas Francas en América Latina y Centro América

País	Año	Nº de Z.F.	Nº de Empresas <sup>25</sup>	Empleos	Importaciones Millones de US\$	Exportaciones Millones de US\$	Porcentaje (%)
Argentina	1994	14	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Brasil	1967	1	479	84.423 <sup>26</sup>	1.897 <sup>27</sup>	200 <sup>28</sup>	S/I
Bolivia	2000	7	225	S/I	832 <sup>29</sup>	S/I	S/I
Colombia	1958	100	845	239.280 <sup>30</sup>	2.432 <sup>31</sup>	2.108 <sup>32</sup>	S/I
Chile	1973	2	2.115	36.000	3.792 <sup>33</sup>	3.325 <sup>34</sup>	S/I
Ecuador	S/I	7	S/I	S/I	S/I	S/I	7,6
Paraguay	1995	2	152	8.312	S/I	S/I	S/I
Perú	1989	5	-	-	S/I	S/I	S/I
Uruguay	1923	13	1420	14.597	S/I	2.113 <sup>35</sup>	31
Venezuela	1973	3	-	-	S/I	S/I	S/I
Costa Rica	1990	39	331	125.254	S/I	6.948 <sup>36</sup>	42
Guatemala	1990	19	258	47.322	S/I	688 <sup>37</sup>	S/I
El Salvador	1998	17	155	240.000	S/I	S/I	S/I
Honduras	1976	39	493	310.000	S/I	S/I	S/I
Nicaragua	1991	50	207	441.256	S/I	S/I	S/I
Panamá	1992	20	154	11.349	S/I	S/I	S/I
Panamá Zona Libre de Colón	1948	1	2.527	29.500	S/I	S/I	S/I
México	S/I	11	6.152	111.727	184,593	241,825	S/I

**Fuente:** Elaboración propia, con datos de la Asociación Latinoamericana de Zonas Francas, AZFA. Nota.- S/I: Sin Información.

25 Datos del año 2016.

26 Año 2016.

27 Ibidem.

28 Ibidem.

29 Año 2015.

30 Año 2016.

31 Año 2015.

32 Año 2015.

33 Año 2015.

34 Año 2015.

35 Año 2015.

36 Año 2015.

37 Año 2015.

- a) En América del Sur existe un total de 154 zonas francas, en tanto que en Centro América se registran 185 y en México hay 11 de estos enclaves, totalizando 350 zonas francas, según datos de la Asociación Latinoamericana de Zonas Francas (AZFA), resultando mayor la cantidad en los países de América Central, aunque es importante advertir que no se dispone de antecedentes sobre el tamaño de estas zonas francas, en cuanto a la magnitud de las inversiones llevadas a cabo por sus empresas, los volúmenes de ventas, entre tantas variables. No obstante, existen otras mediciones como las exportaciones, importaciones, empleos generados, que contribuyen a dimensionar estos enclaves.
- b) En efecto, respecto al monto total de las exportaciones en cada país, cabe destacar el caso de países como Costa Rica, cuyo nivel de exportaciones fue de US\$ 16.762 millones de dólares en el año 2015, siendo el volumen de ventas de las zonas francas de US\$ 6.948 en el mismo año, que representan el 42% del total de exportaciones del país. Las ventas de las zonas francas de Chile al extranjero ascendieron a los US\$ 3.325 en el año 2015, que corresponden a un porcentaje mucho menor de las exportaciones del país, que en el año 2015 fueron de US\$ 62.183, según cifras de DIRECON-Pro Chile. Es decir, las ventas al exterior de las zonas francas de Chile representaron alrededor de un 5,3% de las exportaciones del total del país.
- c) Los casos de Uruguay y Colombia representan también niveles altos de ventas hacia el extranjero, siendo de US\$ 2.113 millones de dólares en Uruguay y de US\$ 2.108 millones de dólares en Colombia, ambos del año 2015. Por parte de Uruguay, la participación de las zonas francas es relevante, ya que las exportaciones totales en el año 2015 fueron de US\$ 9.226 millones de dólares, según datos procedentes de la Cámara de Industrias del Uruguay. Es decir, en Uruguay las ventas de las zonas francas representaron un 22,9% del volumen total de exportaciones, lo que es un porcentaje relevante como contribución al objetivo de aumento de las exportaciones del país. Colombia por su parte, tuvo un total de US\$ 35.690 millones de dólares de exportaciones totales para el año 2015, siendo la contribución de las zonas francas de un 5,9%.
- d) En relación a la cantidad de zonas francas instaladas en los diferentes países, Colombia lidera esta estadística con 100 ZF en total, seguido de Nicaragua con 50, Costa Rica y Honduras, ambos con 39, datos que contrastan con Chile donde sólo hay dos zonas francas y más aun

con Brasil que cuenta solamente con la zona de Manaus. No obstante, se estima que este dato de la cantidad de zonas francas por países puede ser relativo en cuanto al impacto que pueden tener en la generación de empleo y las exportaciones. Por ejemplo, Brasil, con una sola zona franca genera 84.423 empleos, de acuerdo a datos del 2016, en tanto que países que disponen de una mayor cantidad de ZF generan menos empleo, como sucede con Chile, Paraguay, Uruguay, Guatemala y Panamá.

- e) En cuanto al número de empresas que operan en las zonas francas, considerando fuentes del año 2016 de la AZFA, el país que albergaba a la mayor cantidad de empresas era México con 6.152 unidades productivas, siguiéndole Panamá Zona Libre de Colón, con 2.527 y Chile con 2.115 empresas. Este dato de la cantidad de empresas existentes en el total de las zonas francas en cada país, se debe complementar con otros antecedentes para dimensionar el impacto que se produce en la actividad económica, como las exportaciones y la generación de empleos.
- f) En efecto, en términos de empleos generados, cabe destacar los casos de Nicaragua con 441.256 empleos, Honduras con 310.000, El Salvador con 240.000 y Colombia con 239.280,

cifras que superan ampliamente al resto de los países, como es el caso de Chile que registra sólo 36.000 empleos. Sin embargo, cabría estudiar la calidad de estos empleos, para ver en qué medida obedecen a contratos formales que contemplen leyes de seguridad social y salud, aspectos que no se informan en detalle.

- g) En general, de la lectura de las experiencias recopiladas en los distintos países, se estima que los objetivos que se persiguen a través de la instalación de las zonas francas consisten fundamentalmente en atraer inversión directa extranjera (IED) y provocar la generación de empleo tanto directo como indirecto. También, aparece como un objetivo relevante el fomento de las exportaciones, siendo los casos de Costa Rica y Uruguay, dos ejemplos relevantes de contribución por parte de las zonas francas en este objetivo de política macroeconómica. Es posible que también se persiga implementar planes pilotos o verdaderos laboratorios para el ensayo de políticas económicas en determinados territorios, para que, dependiendo de sus resultados, puedan ser replicados en otras zonas geográficas. También debe haber un incentivo para atraer ciertos procesos de manufactura más avanzados tecnológicamente, para posibilitar su implementación en el país interesado en desarrollar su industria y competitividad.



An aerial photograph of a town situated in a valley, surrounded by rugged, brown mountains. The town features a dense cluster of buildings with various roof colors, including white, red, and blue. The surrounding landscape is a mix of dry, rocky terrain and patches of green vegetation. The sky is a clear, vibrant blue with some light, wispy clouds. In the top left corner, there is a small red and blue rectangular graphic element.

# II. ZONAS FRANCAS EN CHILE





## II. Zonas Francas en Chile

**E**l propósito de esta Parte II del estudio sobre zonas francas consiste en conocer cómo ha sido la experiencia que han tenido las Zonas Francas de Iquique (ZOFRI) y de Punta Arenas (ZonAustral), considerando especialmente los resultados alcanzados en términos de indicadores relevantes, tales como las ventas y la generación de empleo, que pueden dar cuenta de las dinámicas económicas logradas y de ciertos niveles de bienestar de la población residente en estas ciudades y sus alrededores.

Entre otros objetivos específicos de este apartado, se proporciona información sobre los paradigmas teóricos que se han definido en torno a la creación de zonas francas, tanto en Chile, como a nivel internacional. Asimismo, se da a conocer el proceso histórico vinculado a la instalación de las citadas zonas francas de Iquique y Punta Arenas para, con ello, realizar un análisis de los resultados alcanzados. Se describe el régimen de administración de las zonas francas en Chile, y se analizan proyectos o propuestas de zonas francas que se están formulando en el país.

En cuanto a las funciones que cumple la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, cabe destacar que éstas están relacionadas con la promoción e impulso del desarrollo de los territorios, entendiendo al respecto que existen varios ejes del desarrollo, siendo uno de ellos el fomento de las actividades económicas, área en la cual aunque no tiene una injerencia o responsabilidad directa, al menos la Subsecretaría debe estimular y cooperar en fortalecer los proyectos de desarrollo en los territorios, cualesquiera que sean los estados de avance en que se encuentren. Desde este punto de vista, el presente informe cumple con el objetivo de revelar la situación de las dos zonas francas existentes en el país, junto con los proyectos que se están contemplando en otras regiones. Se trata del primer informe que se elabora sobre la materia, que se podrá ir profundizando en la medida que se cuente con un mayor estado de avance en su eventual implementación, y con mayores antecedentes en general.

## 1. Paradigmas históricos

Para el análisis cualitativo que se propone en este documento, cabe tener presente una de las definiciones de zona franca, que las entiende como aquellas “áreas geográficas o zonas delimitadas de seguridad en cuyo ámbito se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios y actividades comerciales, con normatividad especial en materia tributaria, aduanera y comercio exterior”.

Las zonas francas en el mundo han sido objeto de comentarios muy favorables, especialmente por el reconocimiento de importantes logros, tales como: su capacidad de promover y diversificar las exportaciones, con el consiguiente beneficio para la economía tanto local como nacional; la generación de empleo especialmente en el territorio donde están emplazadas, lo que también influye en disminuir índices de pobreza, y la atracción de inversión productiva que contribuya a ampliar y diversificar la matriz productiva de la región donde esté ubicada dicha zona franca. Sin embargo, también hay críticas, particularmente vinculadas a los temas geográficos, demográficos, ambientales, laborales y fiscales. Por ejemplo, se habla de un carácter insular que podría limitar



los beneficios a territorios muy acotados y a un sector de la población más restringido, lo que finalmente confina o delimita en exceso el impacto de esta política de desarrollo. Además, se hace mención a la escasez de eslabonamientos productivos de estas experiencias, lo que impide que se desplieguen en el tiempo otros rubros de actividad económicas, conspirando ello con las posibilidades de una diversificación en dicha matriz, que sea capaz de sostener a una zona en el largo plazo. Por último, se atribuye también a estas iniciativas en el sentido que importan un bajo valor agregado en la producción de los bienes



y servicios resultantes, restándole posibilidades de conseguir incrementos sustanciales en los ingresos tanto de las compañías como de los mismos trabajadores.

Para contrarrestar estos factores negativos, se han implementado iniciativas en orden a disponer de experiencias favorables. Por ejemplo, ante la evidencia de contar con unidades de bajo valor agregado, se han adoptado medidas de atracción de inversiones, incluso extranjeras, para así contar con unidades que estén en un nivel superior en la producción de valor agregado.

También existen esfuerzos que se dirigen hacia programas de desarrollo de proveedores, que pueden enriquecer la oferta de productos permitiendo el aumento de ventas y de empleo; como también la generación de encadenamientos productivos, lo que requiere negociar con empresas de distintos rubros o características, algunas multinacionales y otras de menor tamaño, creando con ellas condiciones rigurosas de cumplimiento de compromisos y de responsabilidad por el desempeño, e incentivando además la mejora continua, entre otras exigencias.

También se registran evaluaciones de zonas francas agroexportadoras, donde se reconocen varios servicios como la investigación, la tramitación aduanera, la cadena de frío, la asesoría sobre requisitos sanitarios y de calidad, la inspección sanitaria, servicios de etiquetado y de código de barras, asesoría de mercadeo y servicios financieros especializados. Sin embargo, se advierte que, por las características de esta actividad, como los riesgos en la producción, las particularidades del crédito agrícola, la existencia de actores débiles, entre otros factores obstaculizantes, pueden configurar un cuadro difícil de gestionar, lo que se debe tener en cuenta en determinados proyectos como el de la Región de Ñuble, que debe tomar enormes resguardos para un proyecto de

esta envergadura, como el de disponer de una permanente cadena de proveedores, una administración altamente eficiente, tener condiciones estables de acceso a mercados externos, asegurar que los riesgos sanitarios estén bajo control, que la infraestructura física, de riego y frigorífica sea de alta calidad<sup>38</sup>.

En relación a las zonas francas como mecanismos de atracción de inversiones y competitividad, efectivamente se ha destacado la gran importancia de esta modalidad en el impulso para el comercio exterior. Entre lo más sobresaliente, se menciona que el Comité de Zonas Francas de las Américas (CZFA), representa los intereses de más de 200 zonas francas instaladas en toda América Latina, con más de 10 mil empresas trabajando, 2.1 millones de trabajadores directos, 4 millones indirectos y con exportaciones superiores a los 30 mil millones de dólares.

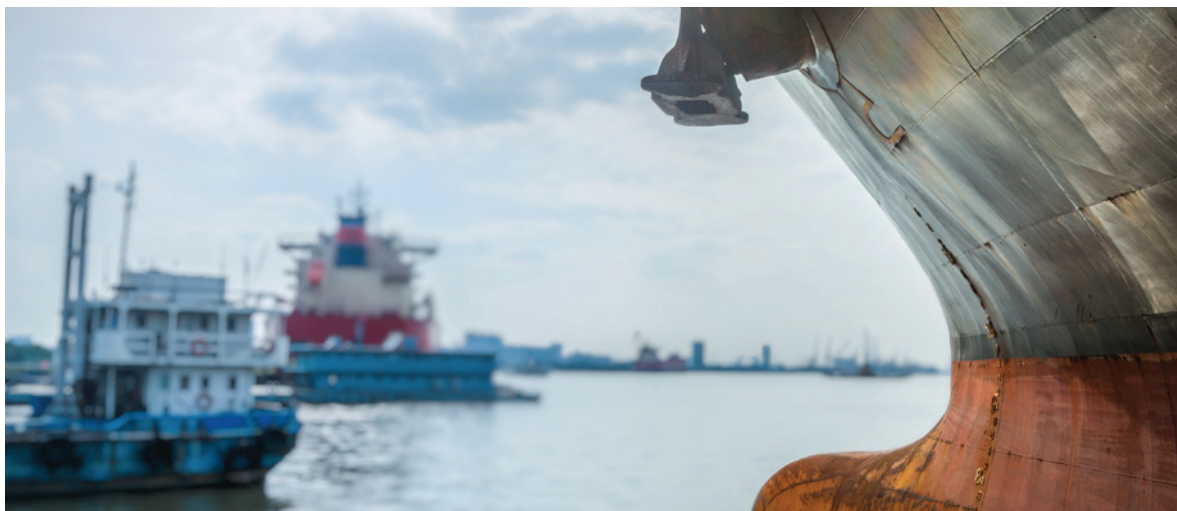
Muy concretamente, se valora la importancia que las Zonas Francas tienen en el mundo, principalmente como motores de los encadenamientos del comercio mundial, al ser centros logísticos por excelencia, y a la importancia que éstos deben

tener en América Latina. Se afirma que cuando se piensa que las Zonas Francas o los regímenes especiales no son importantes para la economía de una nación, no existe una concepción real de lo que significa su manejo o se cree que este mecanismo es exclusivamente para países en vías de desarrollo o países pobres, lo que no es así.

Los países más grandes del mundo o los más industrializados, son los que han desarrollado con éxito el modelo de zonas francas. Al revisar el caso de Estados Unidos, nos encontramos que tiene más de 260 zonas denominadas de propósito general (general-purpose zones) y más de 500 sub-zonas (subzones), con transacciones de mercancías por encima de los 247 mil millones de dólares, con más de 330 mil empleos directos. Se unen a esta tendencia de éxito a nivel mundial en el desarrollo de Zonas Francas, los países de Asia en general, Europa Central y del Este, y muchas de las nuevas zonas francas en África, que están siendo impulsadas por el Banco Mundial.

Otro ejemplo de región pujante que se menciona para América Latina, lo constituyen los países del bloque denominado Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA). En este bloque, el incremento en la inversión extranjera directa se ha constituido en una de las fuentes de mayor importancia para el financiamiento del desarrollo de los mercados en los países emergentes.

38 Zonas francas, comercio y desarrollo en América latina y el Caribe. Análisis crítico de sus oportunidades y desafíos. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Jaime Granados y Alejandro Ramos Martínez (Editores).



Se valora entonces que el sistema de las zonas francas ha venido cambiando en el mundo a lo largo de varios años, ajustándose a las necesidades de la globalización, que exige mucha agilización de procedimientos y una alta eficiencia en el proceso de distribución. A esto se agrega que las zonas francas se han convertido en importantes núcleos para conformar cadena de suministros.

Resulta destacable así mismo, que las zonas francas juegan un papel muy importante como facilitadores de la logística e infraestructura para las empresas, constituyéndose en plataformas que propician y facilitan el intercambio comercial.

En términos de resultados, cabe destacar que en República Dominicana, por ejemplo, el 75% de las exportaciones totales del país provienen desde las zonas francas; en Costa Rica, un 56% del comercio exterior también sale desde éstas.

También, hay un alto potencial para sectores que se desarrollan en la mayoría de las zonas francas de América Latina y el mundo, y aunque no es fácil definir qué se puede desarrollar con certeza, lo importante es que los países deben buscar la especialización al atraer inversión extranjera, con la idea fundamental de ser más competitivos. De esta manera, están surgiendo nuevas zonas francas





en áreas como la de servicios médicos, turismo, biotecnología, genómica, servicios de telecomunicaciones, agro negocios, alta tecnología, desarrollo de software, entre otros.

De acuerdo con tres recientes estudios elaborados por CEPAL, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se estima que, como resultado de la entrada en vigencia de una gran parte de los tratados de libre comercio de muchas naciones de América Latina con Estados Unidos, los flujos de la inversión norteamericana buscarán nuevas opciones, desestimando otras áreas y optando por esta región. El beneficio que cada uno de los países latinoamericanos reciba dependerá de las facilidades que extiendan hacia las inversiones y, en especial, de los mecanismos conocidos como regímenes especiales o zonas francas. Los países de América Latina deben ser proactivos y reactivos en el manejo de atracción de inversiones extranjeras y mostrar una agresividad en el manejo de los regímenes especiales, lo cual debe reflejar una política de Estado consistente con la búsqueda de oportunidades que la inversión extranjera se encuentre valorando. En este sentido, Chile debe reconocer que se encuentra en una encrucijada, donde la carrera por la atracción de inversiones ya se inició no sólo en este continente, sino que en muchos lugares del mundo.

Por otro lado, se menciona que las zonas francas crean una sinergia importante para la atracción de inversión extranjera en un país y complementan la diversificación de la inversión local.

En consecuencia, es un desafío para los países tener muy claro hacia dónde se quiere llevar el desarrollo de zonas francas o zonas económicas especiales. Estados Unidos, por ejemplo, tiene un panorama muy claro de su política de desarrollo de parques industriales de zona franca, orientados a manejar las operaciones de importación y generar valor agregado a los productos norteamericanos, siendo un ejemplo de ello el ensamble de vehículos japoneses en Estados Unidos.

Se destaca en definitiva que a través de la infraestructura que fomentan las zonas francas, se establecen empresas que generan empleo, divisas, tecnología, capacitación, encadenamientos productivos con el sector local, servicios, etc. En otras palabras, generan una actividad económica que se denomina en "cascada", que beneficia a un sector importante de la población de un país. En República Dominicana, por ejemplo, más de 200 mil personas dependen de este sector.

Se plantea que de todas maneras, si los Gobiernos no actualizan las políticas de promoción, a fin de que éstas sean estables y coherentes para el desarrollo de zonas francas y regímenes especiales, se estará perdiendo competitividad importante; además que se reconoce que todavía hace falta desarrollar más zonas francas agroindustriales, biotecnológicas y logísticas.

Una herramienta que se destaca para la toma de decisiones, son las metodologías de evaluación, donde, por ejemplo, se utiliza el análisis cuantitativo costo-beneficio, donde las conclusiones pueden resultar decisivas para determinadas zonas del mundo, pero no aplicables para el caso de otros territorios. Cada experiencia de un determinado lugar no es igual al de otro, por lo cual, realizar inferencias de ciertos análisis con sus conclusiones en materia de políticas de desarrollo, es un camino que no resulta recomendable.

Con todo, no debe perderse de vista que, a nivel global, se reconoce que las zonas francas en muchos países se han convertido en enclaves importante para su crecimiento y desarrollo, con beneficios importantes especialmente en los territorios que están involucrados en estos procesos, experiencias en las cuales los países deben persistir y saber proyectar para la consolidación de esos espacios geográficos.

## 2. Historia de las Zonas Francas en Chile

En Chile, dos regiones apartadas, del norte y el sur del país, han sido elegidas para implementar Zonas Francas, beneficiándose estos territorios de políticas públicas especiales que otorgan incentivos fiscales a residentes y empresas de esas zonas, para fomentar la inversión y la creación de empleos. Ambas zonas están separadas por largas distancias y dificultades de conexión con el centro económico y de población, como es Santiago. Las condiciones difíciles de las zonas extremas son barreras a la inversión, al emprendimiento y a la creación de empleos, por lo que las políticas para estas zonas, vigentes desde mediados de los años 70, han buscado generar ventajas económicas a fin de asegurar el poblamiento y el desarrollo económico de esas regiones. También, estas políticas se han orientado por consideraciones geopolíticas y estratégicas pertinentes en aquel momento (años 70).<sup>39</sup>

A continuación, se presenta una breve descripción histórica de ambas zonas francas existentes en Chile, con sus principales antecedentes, el origen de su creación, sus características, resultados alcanzados, que se expresan principalmente en indicadores específicos como las ventas y el empleo.

### 2.1 Zona Franca de Iquique<sup>40</sup>: Historia de la ZOFRI

La génesis de la Zona Franca la encontramos en el DFL N° 6 de 1969, firmado por el entonces Presidente de la República Eduardo Frei Montalva y su Ministro de Hacienda, Andrés Zaldívar Larraín.

Más adelante, el 25 de enero de 1973, bajo la presidencia del gobierno del Presidente Salvador Allende, la Superintendencia de Sociedades Anónimas dictó la resolución N° 30 que da vida a la Sociedad Administradora y Operadora de Zonas Francas S.A. Luego, el 3 de agosto del mismo año, se reúne la Junta de Vigilancia de la Zona Franca,

39 Extracto del documento "Chile: Evaluación de las Zonas Francas. Informe Final. Octubre de 2017. GTC04. América Latina y El Caribe".

40 Antecedentes extraídos de la página web ZOFRI, [www.zofri.cl](http://www.zofri.cl)

presidida por Alejandro Soria Varas, y constituida por representantes de Aduanas, Impuestos Internos, Banco Central y usuarios.

Dos años más tarde, en junio de 1975, comenzó sus actividades la Zona Franca de Iquique (ZOFRI), surgiendo como una respuesta del Estado ante la necesidad demográfica y geopolítica de contar con un potente polo de desarrollo social y económico en el extremo norte de Chile. Comenzó sus operaciones en un modesto galpón arrendado en la calle Patricio Lynch, en el sector La Puntilla de Iquique.

En 1978, ZOFRI trasladó sus operaciones al barrio El Colorado, que en ese entonces era un arenal y

utilizado como vertedero. Con el transcurso de los años se fueron construyendo adicionalmente almacenes públicos, galpones del Recinto Amurallado, oficinas administrativas, ubicadas en el Edificio Convenciones, y el Mall ZOFRI.

En sus inicios, la Zona Franca de Iquique era administrada por la citada Junta de Administración y Vigilancia de ZOFRI, la que cesó en sus funciones el 8 de noviembre de 1989 con la publicación en el Diario Oficial de la Ley N° 18.846, que autorizó la actividad empresarial del Estado en materia de Administración y Explotación de la Zona Franca de Iquique. La nueva norma legal ordenó al Fisco y a la CORFO constituir una sociedad anónima deno-



minada “Zona Franca de Iquique S.A.” (ZOFRI S.A.), regida por las normas de las sociedades anónimas abiertas y bajo la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros, y dada su composición accionaria, fiscalizada también por la Contraloría General de la República.

Dicha Sociedad se constituyó el 26 de febrero de 1990, y el 29 de septiembre del mismo año, entró en vigencia el contrato de concesión en materia de Administración y Explotación de la Zona Franca de Iquique, cuya duración se pactó en 40 años.

Hoy desarrollan sus actividades en la Zona Franca más de dos mil empresas usuarias, distribuidas entre los Recintos Amurallados I y II, Barrio Industrial, Mall ZOFRI, Parque Industrial Chacalluta (Arica), Centro Logístico y Parque Empresarial ZOFRI Alto Hospicio, (PEZAH).

### Zona Franca de Extensión

La Zona Franca de Extensión es la extensión de la Zona Franca Primaria fuera del recinto perfectamente deslindado, es decir, corresponde a la ciudad o región situada inmediatamente adyacente a la Zona Franca, delimitada por el Presidente de la República en uso de sus facultades. En la Zona Franca de Iquique el territorio de extensión corresponde a las regiones de Tarapacá y de Arica y Parinacota.

Los residentes de las Zonas Francas de Extensión pueden comprar mercaderías nuevas o usadas en Zona Franca Primaria, sin pagar los impuestos ni derechos de internación. Sólo pagan un arancel o impuesto especial de un 1,7% sobre el valor CIF de las mercaderías.

### Ventas según destino de la ZOFRI

Como se ilustra en el siguiente cuadro, extraído del Reporte Anual Estadístico de las Zonas Francas de Chile de 2019, en el periodo 2015–2019 la mayoría de las ventas de la Zona Franca de Iquique (ZOFRI) fueron a las regiones de Tarapacá y de Arica y Parinacota, como también al extranjero.

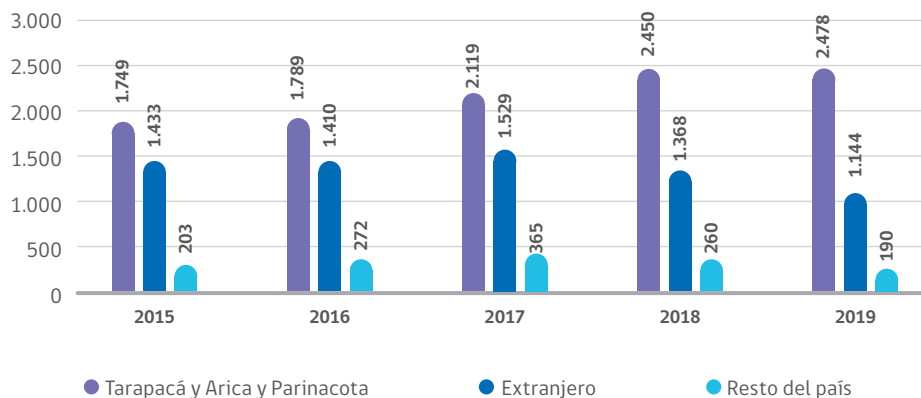
#### Ventas según destino (USD millones CIF). Período enero–diciembre de cada año

Año	Tarapacá y Arica y Parinacota	Extranjero	Resto del país	Total
2015	1.749	1.433	203	3.385
2016	1.789	1.410	272	3.471
2017	2.119	1.529	365	4.013
2018	2.450	1.368	260	4.078
2019	2.478	1.144	190	3.812

Fuente: Boletín Estadístico Año 2019. ZOFRI.

Estas mismas cifras expresadas en el siguiente gráfico, evidencian claramente la incidencia que tienen las ventas a las regiones de Tarapacá y de Arica y Parinacota, como también al extranjero, las cuales son ampliamente superiores que al resto del país.

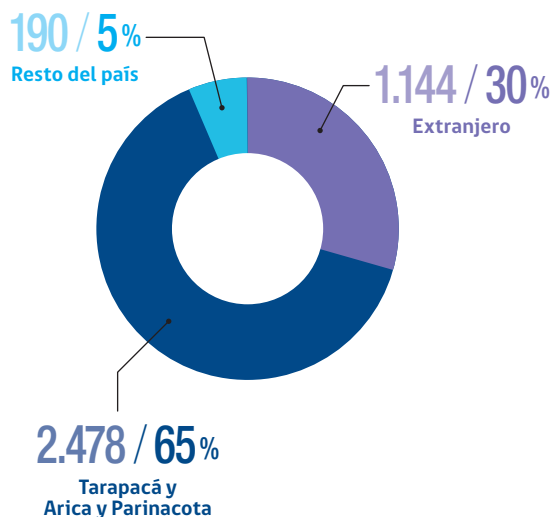
**Ventas según destino (USD millones CIF)  
Período enero-diciembre de cada año**



Fuente: Boletín Estadístico Año 2019. ZOFRI.

En conclusión, las ventas para el año 2019 de la Zona Franca de Extensión (conformada por las regiones de Arica y Parinacota, y Tarapacá) representan el 65% de participación del total de las ventas, seguidas de las ventas al extranjero con el 30% de participación, en tanto que las ventas al denominado Régimen General, tienen sólo una participación de 5%.

Título de ventas ZOFRI año 2019  
(por mercado de destino)



Fuente: Boletín Estadístico Año 2019. ZOFRI.

### Ventas al extranjero por país de destino<sup>41</sup>

De acuerdo al citado anuario estadístico, durante el periodo 2015-2019 los principales países de destino de las exportaciones de ZOFRI fueron Bolivia, Paraguay y Perú. Esta tendencia se mantuvo en el 2019, año donde el 43% de las exportaciones de ZOFRI tuvieron como destino Bolivia, el 30% Paraguay y el 17% a Perú.

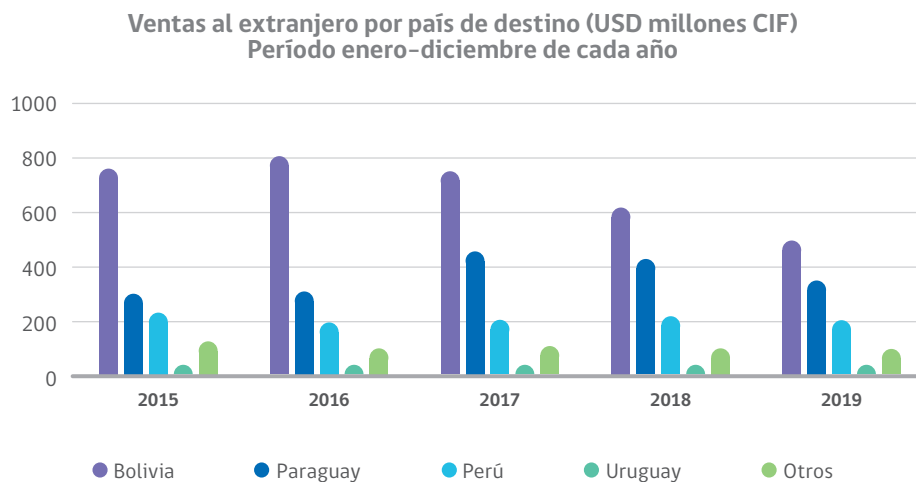
Ventas al extranjero por país de destino (USD millones CIF). Periodo enero-diciembre de cada año

Países	2015	2016	2017	2018	2019
Bolivia	762	795	749	617	494
Paraguay	298	307	457	426	344
Perú	226	195	199	215	193
Uruguay	26	19	21	18	18
Otros	121	94	102	92	95
<b>Total Ventas</b>	<b>1.433</b>	<b>1.410</b>	<b>1.529</b>	<b>1.368</b>	<b>1.144</b>

Fuente: Zona Franca Iquique (ZOFRI). Boletín Estadístico 2019

41 Fuente: Zona Franca Iquique (ZOFRI). Boletín Estadístico 2019

El mismo cuadro representado en el siguiente gráfico, muestra los mayores volúmenes de ventas por parte de ZOFRI, a países como Bolivia, Paraguay y Perú, tendencia que se mantiene durante el período considerado.



Fuente: Zona Franca Iquique (ZOFRI). Boletín Estadístico 2019



### Ventas de ZOFRI por rubro<sup>42</sup>

Para el año 2019 la mayoría de las exportaciones de ZOFRI correspondieron a los sectores “Aparatos de Electrónica”, seguidos de “Combustibles y Lubricantes”, “Automotriz” y “Prendas de Vestir”.

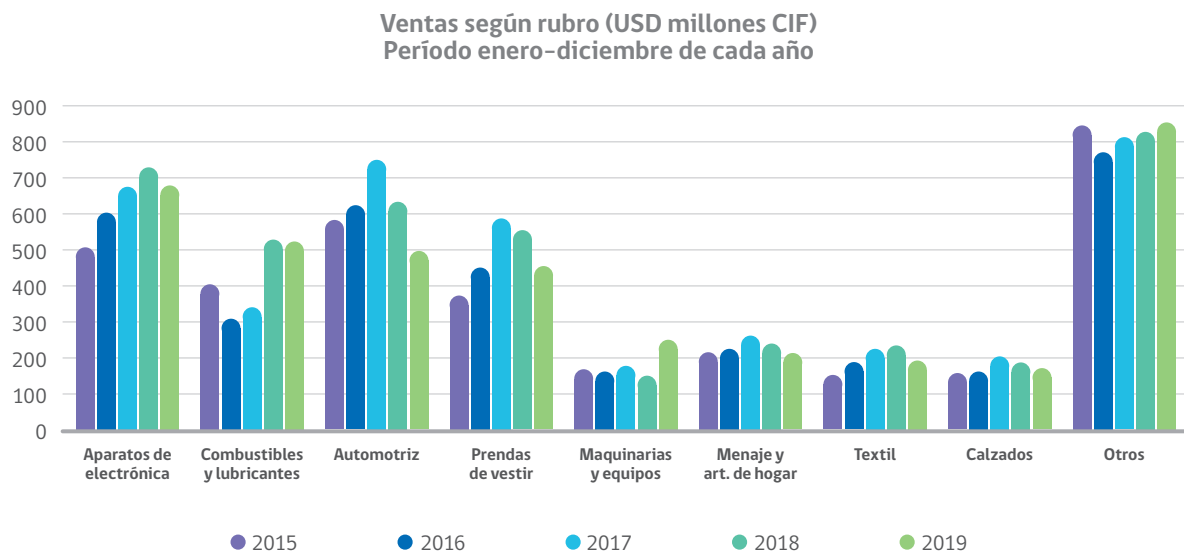
Ventas según rubro (USD millones CIF). Período enero-diciembre de cada año

Rubros	2015	2016	2017	2018	2019
Aparatos de Electrónica	505	598	674	728	679
Combustibles y Lubricantes	400	307	339	529	522
Automotriz	581	620	747	633	497
Prendas de Vestir	372	446	581	554	454
Maquinarias y Equipos	168	165	176	153	247
Menaje y Art. De Hogar	214	220	257	240	207
Textil	153	187	223	232	193
Calzados	154	161	204	188	167
Otros	837	767	811	822	846
<b>Total Ventas</b>	<b>3.384</b>	<b>3.471</b>	<b>4.012</b>	<b>4.079</b>	<b>3.812</b>

Fuente: Zona Franca Iquique (ZOFRI). Boletín Estadístico 2019

42 Fuente: Zona Franca Iquique (ZOFRI). Boletín Estadístico 2019.

Esta misma información de las ventas por rubro, se representan en el siguiente gráfico:



Fuente: Zona Franca Iquique (ZOFRI). Boletín Estadístico 2019

### Principales países proveedores de ZOFRI (Importaciones)<sup>43</sup>

Conforme al Boletín Estadístico del año 2019 de ZOFRI, para el período 2015–2019, los principales países proveedores de ZOFRI han sido China, U.S.A., Japón, Chile y Corea del Sur. La siguiente tabla muestra la importancia de los países de Asia Pacífico como proveedores de ZOFRI.

Principales países proveedores (USD millones CIF)  
Período enero–diciembre de cada año

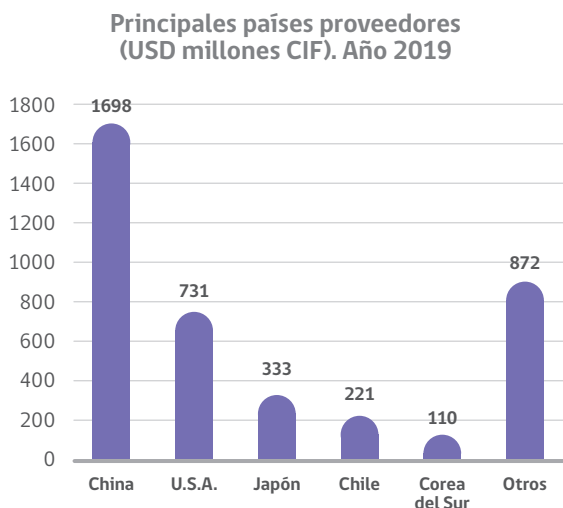
Países	2015	2016	2017	2018	2019
China	1.562	1.764	2.124	2.048	1.698
U.S.A.	691	632	728	833	731
Japón	336	305	323	324	333
Chile	153	163	211	244	221
Corea del Sur	94	88	103	130	110
Otros	938	758	808	701	872
<b>Total Compras</b>	<b>3.774</b>	<b>3.710</b>	<b>4.297</b>	<b>4.280</b>	<b>3.965</b>

Fuente: Zona Franca Iquique (ZOFRI). Boletín Estadístico 2019.



43 Zona Franca de Iquique. Boletín Estadístico 2019.

En relación a lo indicado, en el siguiente gráfico se observa la supremacía de China como el principal país proveedor de la ZOFRI, durante el año 2019, lo que se confirma también para el período 2015-2019, apareciendo en una medida bastante menor Estados Unidos y Japón.



Fuente: Zona Franca Iquique (ZOFRI). Boletín Estadístico 2015.

### Proyecciones de la ZOFRI

Según información obtenida en la página web del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, del 9 de octubre de 2019, se ha anunciado el envío de un proyecto de ley que extenderá los beneficios tributarios de la Zona Franca de Iquique por 30 años más, a contar del año 2030, prorrogándose de esta forma el régimen de invariabilidad tributaria de los usuarios de la Zona Franca de la capital de la Región de Tarapacá, hasta el año 2060.

El proyecto de ley fue fruto de un proceso de diálogo en el que participaron el Ministerio de Hacienda, la CORFO, la Intendencia Regional de Tarapacá, los representantes de la Zona Franca de Iquique, así como los usuarios, parlamentarios, alcaldes, dirigentes sindicales, representantes gremiales y de comunidades. En el proyecto se incluirán también mejoras en materia de administración y gestión de la Zona Franca de Iquique, con el objeto de hacerla más eficiente y competitiva, de modo de seguir proyectándola hacia el futuro en beneficio de la región de Tarapacá y de todo el norte grande de Chile.

## 2.2 Zona Franca de Punta Arenas<sup>44</sup>

### Historia

La Zona Franca de Punta Arenas inició sus actividades en 1977, y es la plataforma de negocios más importante de la Patagonia Chilena y Argentina. En sus más de 53 hectáreas, y en toda su zona de extensión, se realiza una fuerte actividad comercial e industrial donde actualmente más de 960 usuarios realizan operaciones de importación, compra, depósito, exhibición, transformación, empaque y comercialización, recibiendo visitas por más de 9,7 millones de personas al año (dato del año 2017), con ventas que superan los 450 millones de dólares anuales (2017).

El principal objetivo de esta Zona Franca es lograr la agilización del comercio exterior en materia de importaciones, promoviendo una disminución en el precio de los productos extranjeros y el consumo de ellos en las regiones a las cuales se extienden sus beneficios.

Para ello, ZonAustral administra y gestiona una franquicia con un régimen de exenciones tributarias y aduaneras, gracias a los cuales las personas, empresas e instituciones pueden ac-

ceder a amplias ventajas y condiciones para el desarrollo de su negocio.

ZonAustral cuenta con la infraestructura necesaria (bodegas para carga seca y refrigerada, almacenes públicos, patio de vehículos, terrenos para proyectos comerciales e industriales y un centro comercial) y el personal calificado para asesorar a las empresas en el uso y los beneficios de la franquicia de Zona Franca.

### Zona Franca de Extensión

Es la región situada inmediatamente adyacente a la Zona Franca de Punta Arenas. Comprende la Región de Magallanes y Antártica Chilena, con todas sus provincias. A contar del 11 de noviembre de 2004, según lo establece la Ley N° 19.946, se incluyen, además:

- Región de Aysén
- Provincia de Palena

Los habitantes, empresas e instituciones ubicadas en estas áreas, pueden adquirir mercancías bajo Zona Franca, en conformidad a las disposiciones generales que rigen la franquicia. Desde 2008, la Concesionaria mantiene operativas oficinas en la ciudad de Coyhaique y desde 2011 en la ciudad de Chacabuco, que permiten un flujo de atención óptimo para las necesidades de esa Zona de Extensión.

44 Fuente: Página web de la Zona Austral, [www.zonaaustral.cl](http://www.zonaaustral.cl)

### 3. Análisis de resultados alcanzados

Como se ha mencionado, una de las metodologías utilizadas para determinar la conveniencia de la instalación de una zona franca en un territorio, son los análisis costo-beneficio, para cuyo efecto no se han encontrado datos directos especialmente de los beneficios alcanzados. Sin embargo, también resulta útil analizar algunos indicadores que permitan dimensionar las condiciones de vida de los habitantes de las

regiones y territorios donde se encuentran estas zonas francas.

En el siguiente cuadro se muestra las características económicas y sociales de las regiones en Chile, a través de varios indicadores relevantes, tales como el PIB per capital regional, el crecimiento anual de este PIB per cápita en el período 2008-2014, la proporción de la población en situación de pobreza, entre otros.



Región	PIB per cápita 2014 (US\$1.000)	Crecimiento anual del PIB per cápita (2008-2014) (%)	Población 2014 (1.000 personas)	Densidad 2014 (habitantes por km <sup>2</sup> )	Contribución del sector minero al PIB regional, 2014 (%)	Proporción de la población en situación de pobreza, 2013 (%)
XV Arica y Parinacota	6,5	4,1	235	13,9	7	14,6
I Tarapacá	18,2	-1,0	329	7,8	45	8,2
II Antofagasta	41,8	3,3	613	4,9	56	3,9
III Atacama	18,4	5,7	308	4,1	44	7,3
IV Coquimbo	9,7	5,1	759	18,7	35	16,2
V Valparaíso	11,0	5,2	1.808	110,3	14	15,6
RM Metropolitana de Santiago	16,0	5,6	7.229	469,3	1	9,2
VI Libertador General O'Higgins	11,8	5,5	911	55,6	24	16,0
VII Maule	7,0	3,6	1.036	34,2	0	22,3
VIII Bío Bío	8,0	4,2	2.100	56,7	0	22,4
IX La Araucanía	5,5	5,7	983	30,9	0	27,9
XIV Los Ríos	7,7	7,2	402	21,8	0	23,1
X Los Lagos	8,8	7,5	835	17,2	0	17,6
XI Aysén	13,1	9,9	107	1,0	10	6,8
XII Magallanes <sup>22</sup>	12,1	4,4	164	1,2	17	5,6
<b>Total Chile</b>	<b>13,3</b>	<b>5,1</b>	<b>17.819</b>	<b>23,6</b>	<b>11</b>	<b>14,4</b>

**Fuente:** Chile. Evaluación de las Zonas Francas. Informe Final. Convenio Marco sobre Estudios conjuntos, entre la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda y el Grupo del Banco Mundial. Cálculos del personal del Grupo del Banco Mundial a partir de datos de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile/BCN (territorio), Instituto Nacional de Estadísticas de Chile y Banco Central de Chile (PIB), Ministerio de Desarrollo Social de Chile, y sitios web de las Regiones Individuales del INE.

45 Los valores no incluyen la Antártica Chilena (1.250.000 Km<sup>2</sup>).

En primer lugar, cabe destacar que la implementación de las políticas para las Zonas Extremas, vigentes desde mediados de los años 70, ha buscado generar ventajas económicas a fin de asegurar el poblamiento y el desarrollo económico de esas regiones escasamente habitadas. Una de las formas que nos puede ayudar a mostrar los resultados alcanzados es el Ingreso Per Cápita Regional. En el caso del ingreso per cápita regional, se divide el Producto Interno Bruto Regional (PIBR) por la población de la respectiva región. El dato que generalmente ocupa la OCDE es el PIB per cápita con paridad de poder de compra, expresado en dólares, para así efectuar comparaciones entre países, y entre regiones y países.

Del cuadro se puede ver que la Región de Tarapacá, que es donde se encuentra instalada la Zona Franca de Iquique, tenía al año 2014 uno de los ingresos per cápita más altos del país, siendo de US\$ 18.200, que era prácticamente el segundo junto a la Región de Atacama, después de la Región de Antofagasta, que lideraba este ranking a nivel nacional. Sin embargo, este resultado se debe en gran parte a la contribución que tiene el sector minero en la economía regional de Tarapacá, donde representa el 45% del total. Además, su crecimiento promedio anual durante el período 2008-2014 fue de un -1,0%, muy por debajo del crecimiento promedio del país en ese lapso (5,1%), situación que se atribuye al impacto de la caída del precio del cobre desde el 2011.

Por otra parte, Tarapacá es una región que está entre las regiones menos pobladas del país, teniendo una densidad de 7,8 habitantes por Km<sup>2</sup> para el año 2014, muy inferior al promedio del país, que era de 23,6. La proporción de su población que se encontraba en situación de pobreza para el año 2013 era de un 8,2%, uno de los más bajos del país, bastante menor al promedio que había ese año (14,4%).

En el caso de la Región de Magallanes, que es donde se encuentra la Zona Franca de Punta Arenas, esta tenía al año 2014 un ingreso per cápita de US\$ 12.100, que era muy cercano al promedio nacional que fue de US\$ 13.300. Este ingreso ocupó el quinto lugar entre las dieciséis regiones del país. Por su parte, el crecimiento del PIB per cápita en el citado período 2008-2014 fue de un 4,4% cifra que fue levemente inferior al crecimiento del promedio nacional (5,1%).

La densidad de la población de la Región de Magallanes es una de las más bajas del país, junto con la Región de Aysén, teniendo apenas 1,2 habitantes por Km<sup>2</sup>. A su vez, en el año 2013, el porcentaje de su población que se encontraba en condiciones de pobreza era también uno de los más bajos del país, con un 5,6%, cifra sólo superada por la Región de Antofagasta que tenía un 3,9%, siendo muy inferior a la situación del país, que era de un 14,4%.



## Ventas totales alcanzadas

De los datos obtenidos del documento<sup>46</sup> "Chile: Evaluación de las Zonas Francas Informe Final", se puede apreciar la magnitud de las ventas totales de ambas zonas francas, en el período 2007-2015. Las ventas de la ZOFRI son prácticamente entre ocho o nueve veces superiores a las de ZonAustral. En efecto, entre los años 2010 y 2013 las ventas de la ZOFRI aumentaron sostenidamente, reflejando una buena gestión de esta Sociedad Anónima en ese cuatrienio, ya que de 3.500 millones de dólares que exhibía el año 2010, sus ventas se incrementaron a cerca de 4.500 millones de dólares en el año 2013, produciéndose posteriormente un notorio decaimiento a partir de los años 2014 y 2015. En el caso de ZonAustral, las ventas fueron muy inferiores respecto a la ZOFRI, llegando a superar los 500 millones de dólares solamente el año 2013, mostrando también un desempeño a la baja a partir del año 2013.

## Generación de empleo

La generación de empleos directos es uno de los principales impactos esperados de las zonas francas, por los múltiples efectos positivos que significa para la población que se encuentra en el territorio que es objeto de estas políticas. Se entiende que el crecimiento económico, la generación de empleos y el acceso a ingresos, es la principal política para superar la pobreza, por lo cual, resulta importante observar estos indicadores.

En este sentido, la ZOFRI informa<sup>47</sup> que genera 35.000 empleos directos y 88.000 indirectos, lo que evidencia el impacto de la presencia de esta Sociedad Anónima, especialmente en la ciudad de Iquique, lo que debería tener un beneficio en el resto de la Región de Tarapacá, e incluso en la Región de Arica y Parinacota. A su vez, la misma fuente indica que los usuarios de la zona franca en la ZonAustral sólo han generado 1.620 empleos directos, cifra muy inferior a la que se registra por parte de la ZOFRI.

46 "Chile: Evaluación de las Zonas Francas Informe Final", preparado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) y el Grupo del Banco Mundial.

47 "Chile: Evaluación de las Zonas Francas Informe Final", por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) y el Grupo del Banco Mundial.

## Ingresos percibidos por los Gobiernos Regionales y municipalidades

De acuerdo al citado informe<sup>48</sup>, la empresa ZOFRI S.A. paga un 15 % de sus ingresos brutos percibidos al gobierno regional y a las municipalidades de la Región de Tarapacá, mientras que la ZonAustral paga un 28 % de su ingreso brutos al Gobierno Regional de Magallanes y Antártica Chilena. Desde el inicio de la concesión la empresa ha pagado más de \$21.463 millones en 12 años de ininterrumpido crecimiento de ingresos y visitas. Entregó el año 2019 a la Intendencia \$2.667.276.267, cifra que supera en 9,8 % al monto entregado el año anterior.

Dadas las altas y mayores cifras en las ventas de la ZOFRI, se deduce que los ingresos percibidos por el GORE de Tarapacá deberían ser superiores a los que recibe el GORE de Magallanes y Antártica Chilena.

En términos de una evaluación que se pueda hacer sobre las zonas francas, el referido informe de DIPRES y del Banco Mundial también señala que “El análisis cuantitativo de los beneficios y costos fiscales se ve limitado por la falta de datos acerca de variables claves de las empresas que funcionan

---

48 Ibidem.



en las zonas francas, tales como inversión anual, empleos directos de tiempo completo y tiempo parcial por año, y el valor transaccional de las ventas.”

### Personas en situación de pobreza por región

Ahondando más aun en la medición de este indicador, sobre la base de datos más recientes provenientes de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) 2017, se revelan y confirman varios aspectos sobre este ámbito, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.



Porcentaje de la población en situación de pobreza (%)

Regiones	Porcentaje (%)
Arica y Parinacota	8,4
Tarapacá	6,4
Antofagasta	5,1
Atacama	7,9
Coquimbo	11,9
Valparaíso	7,1
Metropolitana de Santiago	5,4
O'Higgins	10,1
Maule	12,7
Ñuble	16,1
Bio-Bío	12,3
La Araucanía	17,2
Los Ríos	12,1
Los Lagos	11,7
Aysén	4,6
Magallanes y Antártica Chilena	2,1
<b>Pobreza a nivel nacional</b>	<b>8,6</b>

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN 2017.

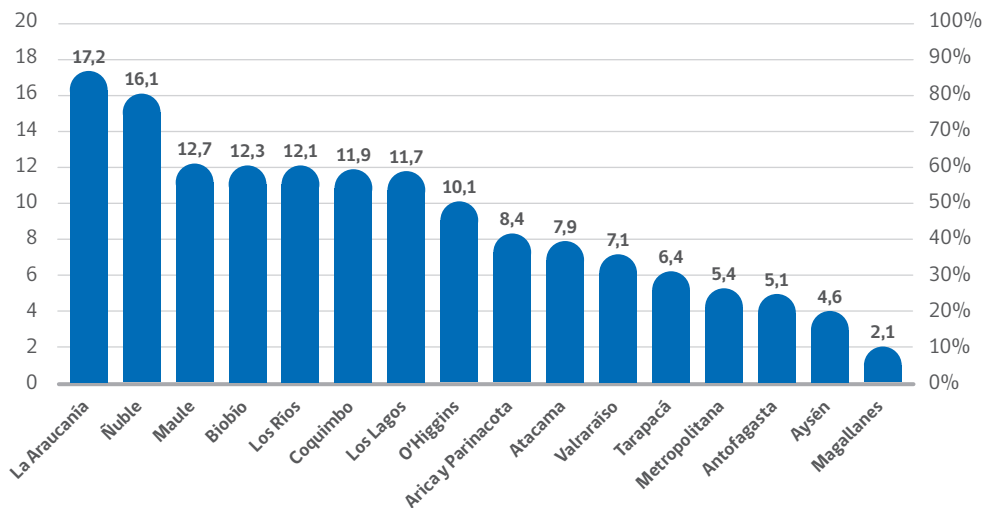
Como se puede apreciar, la Región de La Araucanía tuvo el porcentaje más alto del país, de su población viviendo en condiciones de pobreza, medida en ingresos, siendo el año 2017 de un 17,2% este indicador, que duplica el porcentaje promedio nacional (8,6%). Luego está ubicada la recientemente creada Región de Ñuble, medida por primera vez y separada de la región del Bio-Bío, con un 16,1% de pobreza. En tercer lugar, se encuentra la Región de El Maule, con un 12,7%.

Por el contrario, la región con menor tasa de pobreza es la de Magallanes y Antártica Chilena, con un 2,1%, seguido de Aysén con un 4,6%. Cabe señalar que precisamente esta última región constituye la zona de extensión de la Región de Magallanes, lo que representa, al menos, la posibilidad de plantear el impacto favorable que podría tener ZonAustral en ambas regiones. A lo anterior, es importante señalar que la Región de Magallanes cuenta con el 6º ingreso per cápita más alto entre las 16 regiones, lo que además, representaría una cierta incidencia entre el nivel de ingreso per cápita de esta región y el porcentaje de pobreza de su población.

En cuanto a la Región de Tarapacá, también registra un bajo nivel de pobreza, con un (6,4%), siendo también más bajo que el promedio nacional (8,6%), contando además con el tercer ingreso per cápita regional del país, lo que confirmaría la comentada relación entre el nivel de ingreso per cápita y su porcentaje de pobreza.

En forma ilustrativa, en el siguiente gráfico se puede observar la situación de la población que se encuentra en condiciones de pobreza en cada región, donde se aprecia claramente el alto porcentaje (17,2%) de los habitantes de La Araucanía que se encuentran en condiciones de pobreza. Por el contrario, se visualiza que las dos regiones que han sido objeto de la instalación de zonas francas en su territorio (Magallanes y Tarapacá), exhiben bajos niveles porcentuales de pobreza, aunque se debe reconocer que es difícil establecer una relación directa entre la existencia de estos polos de desarrollo y el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza. De todas maneras es un antecedente valioso la dinámica que se produce en la economía regional con la presencia de estos enclaves, especialmente en lo relacionado con la generación de empleos tanto directos como indirectos, que sin duda deben contribuir a reducir los niveles de pobreza.

Porcentaje en situación de pobreza por región, según CASEN 2017



Fuente: Encuesta CASEN 2017

De lo anteriormente indicado, no se puede ignorar que la dinámica de la actividad económica en cualquier parte del territorio nacional, basada en el intercambio comercial y aplicando exenciones como las que tienen lugar en Chile, con un sostenido nivel de ventas y una consecuente generación de empleos, puede imponer y favorecer mejores condiciones de vida para sus habitantes.

## Informalidad laboral y empleo precario<sup>49</sup>

En adición a los problemas anteriormente analizados, se agrega la informalidad en el mercado del trabajo que afecta a millones de trabajadores en América Latina, como también en Chile, donde los trabajadores deben conformarse con empleos de mala calidad, con bajas remuneraciones e inadecuadas condiciones laborales.

Se ha señalado que el patrón de comportamiento del empleo formal es pro cíclico, en tanto el del empleo informal, contra cíclico, esto es, en períodos de auge económico, hay una mayor disponibilidad de trabajos en el sector formal. Al respecto se postula que el sector formal se vincula en general con los bienes transables, en tanto que el sector informal con bienes y servicios no transables.

De este modo, se ha llegado a postular que la informalidad del empleo aparece con mayor fuerza en períodos de crisis económica, aunque también se ha visualizado en tiempos de crecimiento económico.

En definitiva, se plantea que es importante entender la naturaleza del empleo informal y su vínculo con

la actividad económica, así como las diferencias entre las distintas categorías de ocupación para el diseño de las políticas públicas (fiscalización, tributos, regulaciones, etc.).

La proliferación de empleos informales en determinados territorios puede afectar las condiciones de vida en que se encuentre viviendo la población, y específicamente incidir en el porcentaje de los habitantes que estén viviendo en situación de pobreza. En la medida en que haya mayor informalidad laboral en una región o zona geográfica, es más probable que haya mayor precariedad y pobreza en la población de ese lugar. También se podrá generar una mayor desigualdad entre los que tienen un empleo informal con respecto a los que tienen acceso a ocupaciones formales.

Por otra parte, surge otra variable como es la protección social, que tendrá mayor solidez ante la presencia de empleos formales, que mediante diferentes cotizaciones o imposiciones de carácter previsional y de salud, proveerán mayores niveles de bienestar social para los trabajadores.

Se estima que en la medida en que haya una mayor cantidad de empresas de usuarios de las zonas francas, se generará un mayor número de empleos formales, que incidirán en las condiciones de vida de los trabajadores, a través de los pagos

.....  
<sup>49</sup> Reflexiones extraídas de informe sobre "Informalidad en América Latina: perspectivas complementarias. Verónica Amarante. CEPAL. Santiago de Chile, Abril 2019".

de remuneraciones y de obligaciones sociales, para la futura provisión de prestaciones sociales, que serán imprescindibles para las condiciones de vida de aquellos trabajadores. En tal sentido, se debe tener en cuenta que una política de estudios, inducción y estímulos de polos de desarrollo, o de zonas francas, puede significar un mejoramiento sustancial en la calidad de vida no solamente de los habitantes de una región extrema o de zonas que puedan ser declaradas aisladas geográficamente, sino que también puede traducirse en mejores expectativas laborales presentes y futuras para los trabajadores de esos territorios.

### **Análisis Costo-Beneficio**

De esta manera, aun cuando se reconozca la dificultad de realizar análisis de costos y beneficios asociados a la política de implementar zonas francas en los territorios, se puede al menos vislumbrar en primera instancia resultados positivos en términos de ingresos y de pobreza.

Lo anterior, sin perjuicio de los necesarios estudios de los costos y beneficios que se deben analizar y considerar en los proyectos de zonas francas existentes, donde los costos se pueden expresar principalmente en los eventuales menores montos

de recaudación de impuestos del país, versus el beneficio de impulsar un proceso de una mayor dinámica económica de determinadas regiones o territorios, expresados principalmente en indicadores como la generación de empleos, la posibilidad de aumentar los ingresos y la reducción de la pobreza.

De acuerdo al aludido informe sobre evaluación de las zonas francas del Ministerio de Hacienda y el Banco Mundial, se calcula que el monto de los posibles impuestos no recaudados de las tres exenciones fiscales (el IVA, los aranceles aduaneros y el impuesto sobre la renta), oscilan entre los US\$ 516 millones al año (si las empresas se acogen al régimen fiscal semi integrado) y US\$ 538 millones al año (si las empresas se acogen al sistema de renta atribuida).

Se menciona además que las exenciones al pago del IVA son las que generan la mayor parte de estos costos fiscales.

Por otra parte, estos montos se deberían comparar con las ganancias y ventas reales de las empresas que funcionan en las zonas francas, datos que no están disponible en el estudio referido, por lo cual, no resulta posible asumir un análisis riguroso en términos de costos y beneficios.

## 4. Regimen de administración de las zonas francas

### Administración de las zonas francas

Como se ha mencionado, la Zona Franca de Iquique (ZOFRI) es administrada por ZOFRI S.A., una empresa público-privada con participación del Estado, regida por un acuerdo de concesión con el Ministerio de Hacienda.

Por su parte, la ZonAustral es administrada por la empresa privada Sociedad de Rentas Inmobiliarias Ltda. (SRI), de conformidad con un acuerdo de concesión con el Gobierno Regional.

Se han delegado poderes considerables a estas empresas sobre el desarrollo, prestación de servicios, administración de propiedades, recaudación de ingresos y administración aduanera.

### Beneficios de las zonas francas

Tanto para la ZOFRI (en Iquique) como para ZonAustral (en Punta Arenas), las empresas ubicadas en las zonas francas se benefician de las siguientes exenciones:

- i) el IVA sobre las ventas efectuadas,
- ii) aranceles sobre las importaciones o derechos aduaneros, y
- iii) impuesto sobre la renta a las empresas.

Al mismo tiempo, las empresas ubicadas en las zonas francas pueden vender bienes y servicios importados exentos del IVA en la "Zona de Extensión"<sup>50</sup>, sujetas a un "impuesto único" de 0,5%.

### Régimen normativo

En términos normativos, ambas zonas francas se rigen conforme a los siguientes cuerpos legales:

.....  
<sup>50</sup> La "Zona de Extensión" abarca las regiones de Tarapacá y de Arica y Parinacota, en el norte; y las regiones de Magallanes y Antártica Chilena, de Aysén, y la Provincia de Palena, en el sur.



## Zona Franca de Iquique

- D.F.L. N° 6 de 1969, publicado el 23 de octubre de 1969, que autoriza la instalación de recintos y almacenes de depósito de mercaderías extranjeras en los departamentos que señala.
- D.L. N° 1.055, publicado el 10 de agosto de 2001, aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N°341, de 1977, del Ministerio de Hacienda, sobre zonas francas.
- Ley N° 18.846, publicada el 8 de noviembre de 1989 (última modificación: 11 de abril de 2007).

## Zona Franca de Punta Arenas

### Beneficios Aduaneros

El régimen aduanero que beneficia a las empresas que operan en Zona Franca (Usuarios), contempla las siguientes franquicias (Art. N° 24 del D.F.L. N° 2/2001).

- Mientras las mercancías permanezcan en las Zonas Francas, se considerarán como si estuvieran en el extranjero y, en consecuencia, no están afectas al pago de los derechos, impuestos, tasas y demás gravámenes que se perciban por intermedio de las Aduanas.
- Podrán ingresar a las Zonas Francas, bajo el mismo sistema de franquicias, las maquinarias destinadas a efectuar cualquiera de los procesos a que se refiere la Ley de Zonas

Francas, o aquellas destinadas al transporte y manipulación de las mercancías, dentro de las respectivas Zonas, como también los combustibles, lubricantes y repuestos necesarios para su mantenimiento.

Bajo la franquicia de Zona Franca, las mercancías pueden ser comercializadas en su Zona Franca de Extensión, esto es, toda la Región de Magallanes y Antártica Chilena, la Región de Aysén y la Provincia de Palena.

### Beneficios tributarios

El régimen tributario que afecta a las empresas (Usuarios) que operan en Zona Franca, contempla las siguientes franquicias (Art. N° 23 del D.F.L. N° 2/2001):

- Exención del impuesto de Primera Categoría o Impuesto a las Utilidades (tasa vigente 24%).
- Exención del pago de Impuesto al Valor Agregado IVA (tasa vigente 19%) por las operaciones que se realizan bajo régimen de Zona Franca.
- Crédito para los socios y accionistas del 50% contra el Impuesto Global Complementario o Impuesto Adicional (a partir de enero de 2017), para contribuyentes de renta atribuida o régimen simplificado.

## 5. Proyectos de zonas francas en Chile

### Chiloé

De acuerdo a una de las publicaciones<sup>51</sup> existentes sobre el proyecto de Chiloé, que aborda su condición de aislamiento y la factibilidad de la creación de una zona franca en este territorio, se menciona al respecto que durante siglos el archipiélago de Chiloé fue una región aislada del resto del continente sudamericano, donde ha habido dificultades en las comunicaciones y pobreza en la vida material, por lo cual siempre ha estado en las conciencias de los locales de esa zona la posibilidad de implementación de políticas que beneficien este territorio considerado por ellos aislado.

En su tesis, el autor de la citada publicación, Andrés Barrientos, sostiene que «en tiempos donde los aranceles y las tasas de importación eran elevados, la provincia de Chiloé obtuvo beneficios de zona franca producto de la Ley N° 14.824, del 13 de Enero de 1962, la cual fue derogada una década después producto del artículo 34 del Decreto Ley

N° 889 (1975), aunque según el historiador Rodolfo Urbina, “el régimen de franquicias aduaneras tampoco significó algo para la imagen de la ciudad” (Urbina, 2013), refiriéndose principalmente a la arquitectura. No obstante, durante las décadas del cincuenta y sesenta comenzó un “proceso de cambio (...) lento pero sostenido” (Urbina, 2013) producto del ingreso de mercancías extranjeras. Sumado a lo anterior, el puerto libre para otros significó un gran desarrollo para Chiloé ya que “gracias al Puerto Libre conocieron (...) las radios a pilas (...) la gente empezó a darse cuenta de que había un mundo más allá del Canal de Chacao, el centro de la ciudad se modificó bastante”, conjuntamente hubo “locales nuevos que se hicieron y otros que se transformaron” (Sáez, 2006).».

Ampliando su diagnóstico, Barrientos agrega que «Es de importancia destacar la precariedad durante los años sesenta, producto que el “sistema socio-económico de Chiloé era calificado como pobre y mezquino, que colocaba a la provincia en el último lugar de los rangos de desarrollo y nivel de vida de las distintas zonas del país” (Urbina, 2013). Por otra parte la editorial de la Cruz

51 “Factibilidad política de la creación de una zona franca en la población de Chiloé”. Andrés Eduardo Barrientos Cárdenas, Magister en Gestión de Gobierno. Universidad Autónoma de Chile.



CAFÉ

del Sur del año 1955 señalaba que la medida del establecimiento de un puerto libre “constituirá nada menos que la salvación de esta provincia” porque la “concesión de puerto libre, al tonificar la economía de Chiloé, daría vida y florecimiento a dichas industrias y significaría un extraordinario aumento de divisas” (La Cruz del Sur, 1955), de la misma forma que indicaba ser una alternativa a evitar la fuga y separación de las familias que salen en busca de mejores oportunidades en el continente, es decir, serviría en segundo lugar para “impedir el éxodo de tantos hijos de esta tierra” (La Cruz del Sur, 1955).».

Por otra parte, desde sectores políticos en los años 50 del siglo pasado, se señalaba que Chiloé se hacía acreedor a que se le incluyera en la ley de Puerto Libre de Magallanes y Aysén, por ser una provincia pobre, donde no existen grandes capitales, debiendo adquirir las pocas maquinarias que se compran a precios muy subidos y con varios años de uso, al alcance solamente de unas pocas personas. Se planteaba además que, para subsistir y prosperar, se necesitaban más industrias, que no se podían organizar con capitales de la provincia, debido a que prácticamente no se contaba con este importante factor. Al respecto, se indicaba que para interesar a capitales foráneos, que vinieran a instalar nuevas

industrias y a mejorar las ya existentes, era imprescindible darles ciertas garantías que sólo se podía dar incluyendo a esta provincia en la antigua ley de puerto libre de Magallanes y Aysén.

En la actualidad, en el mismo informe del investigador Barrientos, se relata que el Diputado Alejandro Santana, en carta enviada al Ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, al momento de la tramitación de la actual Ley N° 20.655 -que establece incentivos especiales para zonas extremas del país-, se trató de hacer hincapié en el concepto de zona, porque así como hay regiones que están aisladas, que son consideradas extremas, también existen zonas que estando ubicadas al interior de regiones -que no son necesariamente extremas- cumplen dichas características de aislamiento. Por ello se buscó una modificación en el concepto, que, si bien no creaba nuevas zonas francas en las provincias de Chiloé y de Palena, posibilitaba el establecimiento de ellas a futuro. Esta problemática conceptual del alcance de la ley se debió a que, durante su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, la aprobación del establecimiento de una zona franca indicaba que “podrá ser autorizado en zonas geográficamente aisladas”, pero luego, en segundo trámite constitucional, en el Senado, se “sustituyó la palabra zonas por regiones”.

Debe tenerse en cuenta que el análisis ha trascendido, por cuanto se aceptan alternativas que permitan incentivar y dinamizar la actividad económica de un determinado espacio geográfico, que se encuentre en una situación de severo deterioro económico, especialmente con altos índices de desempleo, donde sus habitantes que componen su fuerza de trabajo deban trasladarse a otros centros urbanos o ciudades capitales regionales o provinciales que ofrezcan mayores y mejores oportunidades de empleo. En este sentido, cabe destacar el planteamiento del Diputado Gabriel Ascencio en una Comisión Mixta de 2012, donde recomienda que «las zonas francas puedan ser creadas no en las “regiones” geográficamente aisladas, sino en las “zonas” que tengan esa característica.», advirtiendo que los problemas económicos que afectan a algunas comunas pertenecientes a un territorio, podría hacer que la “comuna de Ancud, en Chiloé, que no goza de la situación económica de sus vecinas Castro y Quellón, pueda ser objeto de una inyección de actividad económica que la revitalice, al igual como podría hacerse en varios otros lugares del país”.

## Ñuble

El proyecto de la creación de una zona franca agroindustrial en la región de Ñuble es relativamente nuevo, al menos respecto del de Chiloé. En efecto, entre los gestores de esta idea se ha informado que estaba encargado que en marzo de 2020 presentaran una propuesta formal que permitiera dar inicio a la evaluación de las distintas alternativas que consideren incentivos tributarios para generar un polo agroindustrial.

Uno de los principales precursores de esta idea, es el Director del Centro de Estudios Regional, CER, Renato Segura, quien propuso crear una zona franca agroindustrial en Ñuble, como una forma de atraer inversiones orientadas a la agregación de valor agregado de la producción agrícola de la zona. Al respecto, se sostiene que la “única medida efectiva para activar el potencial económico de la región es declararlo zona franca agroindustrial, donde la inversión privada en el procesamiento de productos agrícolas y sus actividades derivadas esté libre de impuestos”.


Ampliando la naturaleza de su proyecto, el citado investigador explicó que “desde una perspectiva estratégica, Ñuble debiese tener la capacidad para atraer la inversión en el sector agroindustrial. Las regiones vecinas (incluido Argentina) aportarían las materias primas que la capacidad instalada requiera”.



De acuerdo a lo informado por Segura, “el modelo no es discriminatorio, toda vez que la lógica requiere la cadena de valor completa, donde cada territorio aporta lo mejor de su saber hacer; es decir, es una lógica productiva con el territorio extendido en torno a un núcleo agroindustrial radicado física y estratégicamente en Ñuble. En este sentido, la industria procesadora dispondría, en un radio eficiente, de acceso expedito para recepcionar las materias primas y despachar los productos a través de la logística terrestre, portuaria, ferroviaria y aérea disponible en la Región del Biobío”. En este sentido, subraya que “la zona franca sería beneficiosa para toda la macrozona agrícola de Chile (desde Maule a La Araucanía), además de la actividad agrícola en la Provincia de Neuquén, en Argentina”.

En reuniones que los impulsores de esta iniciativa de Ñuble han sostenido con autoridades nacionales, han señalado además que a diferencia de otras zonas francas que existen en regiones extremas de Chile, esta iniciativa no apunta a levantar un polo comercial, sino que a atraer inversiones industriales que agreguen valor a la producción agrícola de la macrozona centro sur (desde Maule a La Araucanía), orientadas a la exportación.

De esta manera, se ha concordado en la necesidad de buscar alternativas para medir los costos y beneficios de establecer beneficios tributarios para atraer inversiones productivas que tengan un impacto positivo en la actividad agrícola de ese vasto territorio.

The background of the slide is a photograph of an offshore oil rig at sunset. The sky is filled with soft, colorful clouds in shades of orange, pink, and blue. The rig is silhouetted against the bright horizon, with its various towers and cranes clearly visible. The foreground shows the dark, choppy surface of the ocean.

# **III. REFLEXIONES GENERALES SOBRE LAS ZONAS FRANCAS**







### III. Reflexiones generales sobre las zonas francas

**V**istas las experiencias y resultados tanto de las zonas francas en América Latina y en Centro América, como la situación vigente en Chile en esta materia, surgen varias reflexiones que permiten establecer una comparación, sobre la base de los antecedentes recopilados y presentados en este informe.

En este sentido, se ha estimado conveniente analizar, en primer lugar, la situación en que se encuentra Chile en el marco del contexto de la experiencia que se ha registrado en América Latina y Centro América, para establecer puntos de vista que puedan evidenciar diferencias o similitudes que se han producido. En segundo término, se ha considerado importante plantear cuáles son los desafíos de Chile en este

ámbito, considerando su realidad actual como país, los resultados obtenidos, las propuestas de nuevas zonas francas y las recomendaciones que surgen como resultado de esta reflexión.

Finalmente, como consecuencia de esta meditación, se define cuál podría ser el rol de la SUBDERE en relación a las zonas francas, considerando que éstas forman parte de una política pública que está fuertemente vinculada al desarrollo de determinados territorios, que se encuentran en condiciones de aislamiento geográfico, con consecuencias decimonónicas en las condiciones de vida de sus habitantes, que se traducen o expresan en deteriorados indicadores de carácter sociales y económicos.

## 1. Situación de Chile en comparación con el resto de Latinoamérica en materia de zonas francas

a) Al observar la situación de Chile, desde la perspectiva de los países de América Latina, se refleja una baja cantidad de zonas francas con respecto a los países de esta región. En efecto, de acuerdo al siguiente cuadro, en América Latina existe un total de 350 zonas francas en un universo de 17 países, siendo el promedio de aproximadamente 21 ZF en toda la región, lo que difiere claramente de la situación de Chile que tiene sólo 2 zonas francas.

### Chile y la cantidad de Zonas Francas en América Latina

	Cantidad de Zonas Francas
Chile	2
Total de Zonas Francas en América Latina	350
Promedio de Zonas Francas por país, en América Latina	21

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Asociación Latinoamericana de Zonas Francas, AZFA.

Al respecto, cabe destacar que los países que cuentan con un mayor número de Zonas Francas son Colombia, donde se informa de 100 ZF, Nicaragua con 50, Costa Rica y Honduras, ambas con 39. Los países con menor cantidad de ZF son Brasil con una, Chile y Paraguay con 2, Venezuela con 3 y Perú con 5. Sin embargo, es evidente que la revisión de la cantidad de ZF debe ser complementada con la revisión de otros indicadores.

b) Por otra parte, respecto a la cantidad de empresas instaladas en las zonas francas en América Latina, de acuerdo a los datos de la Asociación Latinoamericana de Zonas Francas (AZFA), hay un total de 15.513 usuarios, siendo el promedio –considerando solamente a los 14 países que informaron respecto a este dato– de 1.108 empresas. En este caso Chile supera ampliamente este promedio, ya que tiene 2.115 empresas instaladas en sus dos zonas francas, por lo cual, prácticamente duplica la situación del resto de la región.

### Chile y la cantidad de empresas en las Zonas Francas en América Latina

	Cantidad de empresas
Chile	2.115
Total de empresas en las Zonas Francas en América Latina	15.513
Promedio de empresas en las Zonas Francas, por país, en América Latina	1.108

**Fuente:** Elaboración propia, con datos de la Asociación Latinoamericana de Zonas Francas, AZFA.

c) En relación a la cantidad de empleos generados, de acuerdo a la misma fuente señalada, el total de empleos en América Latina alcanza a la cantidad de 1.699.020, donde el promedio para los 13 países que informaron es de 130.694 empleos. En este ámbito, los 36.000 empleos que aporta Chile son muy bajos en el contexto latinoamericano, por lo que cabría tener expectativas de una mayor cantidad de creación de empleos ya sea en las dos zonas francas existentes, o bien en los dos proyectos de zonas que se están visualizando.

### Chile y la cantidad de empleos generados por las Zonas Francas en América Latina

	Cantidad de empleos
Chile	36.000
Total de empleos generados en las Zonas Francas en América Latina	1.669.020
Promedio de empleos generados en las Zonas Francas, por país, en América Latina	130.694

**Fuente:** Elaboración propia, con datos de la Asociación Latinoamericana de Zonas Francas, AZFA.

d) En relación al recuento de la balanza comercial que resulta entre las exportaciones y las importaciones de todos los países de América Latina, el informe de la Asociación Latinoamericana de Zonas Francas es incompleto ya que faltan datos de la mayoría de los países. No obstante, con los datos disponibles, dicho balance arroja un total de US\$191.649 millones de importaciones y de UD\$257,007 millones de exportaciones, todos los datos del año 2015, excepto los de Brasil que son del año 2016, que en todo caso registra un mayor monto de exportaciones. Esto es un indicio de que ha habido un superávit que habría significado una importante obtención de divisas para los países que informaron.

En el caso de Chile, se registra un leve déficit para el año 2015, ya que el reporte indica que las importaciones alcanzaron la cantidad de US\$ 3.792 millones, en tanto que las exportaciones fueron de US\$ 3.325. Cabe destacar que, para ese mismo año, la Balanza Comercial de Chile tuvo un saldo favorable que alcanzó los US\$ 4.141 millones.

- e) Por último, también es interesante señalar que el régimen normativo de Chile relacionado con la creación e institucionalización de las zonas francas, se remonta al año 1973, siendo el quinto más antiguo entre todos los países latinoamericanos. Este antecedente podría indicar una cierta estabilidad en el funcionamiento de las dos zonas francas existentes en Chile, cuyo origen ya alcanza prácticamente el medio siglo. Sin embargo, por la misma razón, se estima necesaria también una revisión de la normativa sobre las zonas francas, considerando además la baja cantidad de éstas funcionando en el país y que proyectos relevantes y no zanjados, tan disímiles como los de Ñuble o del archipiélago de Chiloé, exhiben antecedentes que al menos deben ser considerados desde la perspectiva del desarrollo de esos territorios, que aspiran a darle mejores condiciones de vida a sus habitantes.

## 2. Desafíos de Chile

De acuerdo a las evidencias demostradas en la sección anterior, se desprende que Chile tiene varios desafíos en lo concerniente al funcionamiento y eventual instalación de nuevas zonas francas en su territorio, siendo materias que deben ser analizadas fundamentalmente bajo un enfoque que trascienda la visión de la teoría clásica de la economía, que más bien responde bajo determinadas condiciones o premisas en áreas localizadas más centralizadamente. El país se caracteriza también por una particular geografía donde ciertos territorios se encuentran apartados de los núcleos urbanos centrales, siendo éstos territorios regiones, provincias o comunas que al estar aislados, se encuentran postergados decimonómicamente de acceder a procesos de desarrollo que lleven a sus habitantes a un mayor bienestar.

No obstante la condición geográfica que exhibe el país, en el concierto de los países latinoamericanos Chile ocupa una posición, después de Uruguay, donde su población tiene el menor porcentaje -entre 17 naciones de América Latina- viviendo en condiciones de pobreza. En efecto, como se ilustra en el siguiente cuadro, según datos del Banco Mundial del año 2018, el porcentaje de la población de Chile que se encontraba en situación de pobreza era de un 6,4%. Este porcentaje es significativamente inferior al 94% del resto de los países de América Latina, lo que convierte

a Chile en uno de los países que ofrece las mejores condiciones de vida y bienestar a sus habitantes.

### Población de los países de América Latina que vive en condiciones de pobreza

País	Posición	Porcentaje de Pobreza (%)
Honduras	1	52,6
Guatemala	2	48,8
Venezuela	3	35,6
México	4	34,8
Nicaragua	4	34,8
El Salvador	6	29,0
Colombia	7	27,6
Bolivia	8	24,7
Perú	9	23,9
Ecuador	10	23,2
Brasil	11	21,0
República Dominicana	12	19,9
Paraguay	13	18,6
Panamá	14	14,1
Costa Rica	15	9,7
Argentina	16	7,1
Chile	17	6,4
Uruguay	18	2,9

Fuente: Banco Mundial, año 2018.

Con todo, dado el nivel de desarrollo que ha alcanzado Chile, proceso que al menos comprende un período de 30 años, este concepto de pobreza medido a través de los ingresos se ha profundizado mediante la medición de un concepto más profundo y exigente, como es la pobreza multidimensional, que ha sido entendida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y localmente por la Encuesta CASEN, como un concepto que evalúa carencias en dimensiones como la educación, salud, trabajo, seguridad social y la vivienda.

Este paso metodológico que ha dado Chile en la medición de la pobreza, obedece a que se reconoce que este fenómeno es mucho más amplio que la mera falta de ingresos, por lo que la pobreza y las condiciones de vida que experimentan las personas en un país no deben ser medidas por un solo indicador como había sido hasta ahora.

De esta manera, en el siguiente cuadro se aprecia la medición de este nuevo concepto de la pobreza multidimensional, en cada una de las regiones del país. El resultado indica que la Región de La Araucanía es la que presenta la mayor pobreza multidimensional, con un 28,5%, siguiéndole las regiones de Los Lagos, Tarapacá y Ñuble, con un 25,5%, 24,9% y 24,6%, respectivamente.

Desde la perspectiva de la existencia de las zonas francas en Chile, llama la atención que las dos regiones que disponen de éstas, tienen resultados disímiles en cuanto a pobreza multidimensional. En efecto, la Región de Tarapacá -donde funciona la ZOFRI de Iquique- ocupa el tercer lugar en pobreza multidimensional entre las dieciséis regiones del país, con un 24,9% de su población. En cambio, la Región de Magallanes -donde funciona la ZONAUSTRAL de Punta Arenas- es la región con el porcentaje de pobreza más bajo del país, con 10,8%.

Este resultado tan dispar entre ambas regiones estaría indicando que la instalación de una zona franca en una región determinada, no aseguraría por sí sólo el mejoramiento de las condiciones de vida a nivel regional. Sin embargo, se estima que sí puede tener incidencia esta política pública al menos en la ciudad sede de cada una de las zonas franca, como es el caso de las ciudades de Iquique y Punta Arenas. Este beneficio se origina principalmente por la dinámica de la actividad económica que se produce ante la presencia de estos enclaves, donde se reproducen y generan beneficios como la investigación científica y la innovación tecnológica, los eslabonamientos productivos, los encadenamientos de suministros de insumos y de materias primas, la búsqueda de mercados emergentes, el intercambio comercial, la disposición de un sistema financiero al alcance de

los distintos agentes económicos, y la generación de empleos tanto directos como indirectos, disponibles para los habitantes locales de las ciudades sedes de zonas francas.

#### Porcentaje de Población en condiciones de pobreza multidimensional

Región	Posición	Porcentaje de Población (%)
Arica y Parinacota	9	21,8
Tarapacá	3	24,9
Antofagasta	15	16,4
Atacama	5	23,2
Coquimbo	6	22,6
Valparaíso	11	19,0
Metropolitana de Santiago	10	20,0
O'Higgins	13	18,5
Maule	7	22,5
Ñuble	4	24,6
Biobío	14	17,4
La Araucanía	1	28,5
Los Ríos	8	22,2
Los Lagos	2	25,5
Aysén	11	19,0
Magallanes y Antártica Chilena	16	10,8
<b>Total</b>	-	<b>20,7</b>

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta CASEN 2017.







A la vista de estas consideraciones, los desafíos que surgen a nivel de país se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

- a)** Diseñar un modelo de gestión en cada una de las zonas francas existentes en el país, para reforzar los múltiples factores que intervienen en el funcionamiento de éstas, tales como los citados esfuerzos orientados a la innovación tecnológica, la implementación de eslabonamientos productivos y de suministros, la generación de mercados, la comercialización de los productos y servicios, la incubación y asesoramiento de empresas, la habilitación de un mercado
- b)** Impulsar el desarrollo de una plataforma logística de apoyo a las zonas francas, para que en estos polos de desarrollo se disponga de los medios adecuados para su funcionamiento integral. De este modo, el país debe habilitar una plataforma con la infraestructura y los servicios necesarios para facilitar las actividades relativas al empaque, transporte y distribución de las mercancías para el tránsito tanto nacional como internacional.

- c)** Este esfuerzo también debe estar encaminado para las zonas francas que se estén proyectando en el país, como es el caso de los proyectos agroindustrial de Ñuble y del archipiélago de Chiloé, que van a requerir del apoyo de múltiples organismos públicos, siendo una prioridad en esta etapa la generación de estudios donde se comprometan universidades y centros de investigación idealmente de carácter regionales, que configuren modelos de gestión macro organizacionales, así como logísticos, en la distintas fases de la implementación de cada proyecto.
- d)** Cualesquiera que sean los modelos de gestión, organismos a cargo, actores participantes, se deben además formular los compromisos necesarios para acometer las tareas que gradualmente se deberán ir desarrollando, cuyos seguimientos deberán estar a cargo de los organismos regionales, provinciales o locales, que se estimen pertinente designar.
- e)** Por otra parte, el país debe estar en condiciones de brindar certeza jurídica principalmente con los actores privados, que deben tener las reglas claras en materia de inversión, requisito sin el cual se estima poco probable la concurrencia de estos actores y la viabilidad de la implementación de polos de desarrollo.
- f)** También, el país debe asegurar la invariabilidad de la aplicación de exenciones tributarias y aduaneras, que son materias absolutamente inherentes a la existencia y funcionamiento de las zonas francas en el mundo, siendo esta inmutabilidad la esencia de éstas para la atracción de inversiones.
- g)** En el país debe haber conciencia entre sus autoridades e institucionalidad pública, que existe una alta competencia en el mundo por la atracción de inversión extranjera, que en el marco de una política de mayor apertura y acuerdos con distintas regiones y países del mundo, deben haber estímulos claros que convoquen a la inversión privada.
- h)** Como se ha mencionado anteriormente, los países de América Latina deben ser proactivos y reactivos en el manejo de atracción de inversiones extranjeras y mostrar una agresividad en el manejo de los regímenes especiales, lo cual debe reflejar una política de Estado consistente con la búsqueda de oportunidades que la inversión extranjera se encuentre valorando. Por este motivo, Chile debe reconocer que actualmente se encuentra en una encrucijada, donde debe reconocer que la carrera por la atracción de inversiones ya se inició no sólo en este continente, sino que en muchos lugares del mundo.

### 3. Recomendaciones

- a) En primer lugar, se sugiere estimular a las zonas o territorios que tienen interés en la creación de zonas francas, en apoyar sus proyectos a través de estudios que determinen claramente los costos y beneficios. En efecto, uno de las metodologías que más se mencionan son los análisis cuantitativos de los beneficios que le puede reportar al territorio un enclave o una zona franca, como de los costos fiscales que significan al país en su conjunto.
- b) Relacionado con lo anterior, se sugiere impulsar estudios a cargo de las universidades regionales instaladas en las regiones o territorios que se encuentren aspirando a constituirse como zonas francas, que especifiquen claramente los ítems de los beneficios y costos asociados a estas iniciativas, de manera de contar con una herramienta de evaluación fidedigna y oportuna.
- c) También resultaría conveniente realizar un catastro de los territorios más aislados del país que, por su desmedrada ubicación al interior de su respectiva región, presentan una deteriorada condición de desarrollo, derivada de una alicaída situación económica, con altos niveles de desempleo, bajos niveles de ingreso per cápita y altos porcentajes de pobreza. Al respecto, cabe reconocer la posibilidad de encontrar territorios que puedan estar aislados, pertenecientes a regiones que no necesariamente tienen esta condición, como es el caso del archipiélago de Chiloé.
- d) También cabría respaldar los estudios con el impacto en las cifras de generación de empleos directos e indirectos, que se podrían proyectar con la creación de dichas zonas francas, incluyendo eventuales incrementos en los ingresos de las remuneraciones que podrían percibir los trabajadores, en labores tales como de servicios, comercio, transporte, turismo, manufactura, entre otros.
- e) De lo anterior, también se podría estudiar el impacto que podría tener la citada generación de empleos en la disminución de la pobreza, específicamente en el territorio beneficiado con la referida política pública.
- f) Por otra parte, también se recomienda a los promotores de estas iniciativas que establezcan y potencien vínculos entre los centros de investigación científicos y tecnológicos de las universidades regionales, con los sectores productivos más representativos en las zonas que sean objeto de estas políticas de incenti-

vos. La importancia de definir e impulsar este virtuoso vínculo radica en que, de acuerdo a experiencias internacionales, éste representa una de las componentes más importante de lo que se puede entender como el sistema científico y tecnológico de un país, el cual se podría potenciar al fortalecer dichos lazos especialmente en las regiones y/o zonas que sean objeto de estas políticas de desarrollo.

- g)** Así mismo, resulta conveniente que la iniciativa cuente con el respaldo de la mayor cantidad de organizaciones representativas existentes en el territorio, de carácter gremial, sindical, universitario, gubernamental, entre otros, de manera que los objetivos y metas sean diseñados de manera coordinada entre todos esos actores relevantes para el desarrollo regional.
- h)** Se estima pertinente además tener siempre en cuenta las certezas jurídicas para resguardar el estado de derecho en que deben estar insertos estos proyectos, toda vez que puede haber determinadas restricciones legales, económicas, ambientales o administrativas que signifiquen impedimentos o retrasos, siendo mejor anticiparse a acciones de esta naturaleza. En tal sentido, resulta recomendable disponer de los estudios y antecedentes jurídicos que se requieran para estos efectos.
- i)** Del mismo modo, se recomienda disponer de todos los estudios de factibilidad técnica que puedan ser requeridos por los organismos principalmente de carácter públicos, donde pueden ser exigibles determinados estudios de impacto medio ambiental, de ingeniería, económico-financieros y jurídico-institucionales, que pueden condicionar la factibilidad de los proyectos.
- j)** Se estima que el objetivo de crear zonas francas en el país, debe estar circunscrito en un esquema de libre funcionamiento económico, en los más variados rubros que pueden ser objeto de interés (industriales, comerciales, agrícolas, forestales, pesqueros, de servicios financieros y logísticos, turísticos, entre otros), donde haya también condiciones que sean favorables para el expedito intercambio comercial entre dichos agentes económicos.
- k)** Se recomienda tomar contacto con los encargados de las organizaciones tanto de la Región de Ñuble como del archipiélago de Chiloé, para conocer directamente de sus representantes el estado en que se encuentran los respectivos proyectos, inquirir estudios que se hayan realizado, objetivos que se persiguen, estar al corriente sobre las características que tienen, las proyecciones que se han definido en cada caso, especialmente

en términos de los beneficios que se visualizan en materia de mayores y mejores dinámicas económicas, con sus efectos en la generación de empleos para los trabajadores e impacto en las condiciones de vida para los habitantes de esos lugares. Junto con ello, dicho contacto podría servir para definir qué acciones de apoyo y/o coordinación podría desarrollar SUBDERE en relación a ambos proyectos, considerando que se trata de iniciativas que pueden incidir en el desarrollo de esos territorios.

- I) Por último, se debe considerar que en el aludido estudio del Ministerio de Hacienda y el Banco Mundial, se asegura que los incentivos fiscales de las zonas francas, por sí mismos, no han sido siempre suficientes para atraer a las empresas, agregándose que estas zonas, tal como están estructuradas hoy en día, no están ampliando la base de exportadores ni diversificando las actividades económicas. Este severo diagnóstico se debe constituir en un valioso antecedente para la introducción de acciones rectificatorias y de fortalecimiento en las dos zonas francas existentes y sus respectivas zonas de extensión, como también, de antecedente y referencia previa para el estudio de potenciales zonas que se puedan implementar en el país.



#### 4. Rol de SUBDERE

En cuanto al rol de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, se estima que, por su injerencia en el desarrollo territorial, tiene que cumplir una función en este ámbito, relacionada tanto con el funcionamiento de las actuales zonas francas establecidas en Iquique y Punta Arenas, como en los proyectos de instalación futuros (Ñuble y Chiloé). En este sentido, se pueden visualizar funciones tales como las siguientes:

- a) Participación en mesas de trabajo interinstitucionales con el Ministerio de Hacienda, CORFO, Gobiernos Regionales, organizaciones de usuarios (empresas) de zonas francas, donde se proyecte y promueva una perspectiva basada en el desarrollo que deben tener estos proyectos, amén de las necesarias acciones de colaboración, coordinación y articulación que se puedan impulsar.
- b) Contribución en la discusión y determinación de los deslindes de las potenciales zonas francas que se establezcan en los territorios, basada en la actual división política-administrativa vigente en el país.
- c) Efectuar un seguimiento permanente con la emisión de informes periódicos (por ejemplo, anuales) sobre el funcionamiento de las actuales zonas francas, particularmente referidos a los ámbitos económicos y sociales atribuibles a su presencia.
- d) Establecer una batería de indicadores económicos y sociales asociados a los resultados alcanzados por las zonas francas en Chile, que permitan disponer de una medición cualitativa y cuantitativa, y poder dimensionar los impactos logrados, pudiéndose disponer de un modelo de seguimiento u observatorio permanente sobre las zonas francas.
- e) Sobre la base de los antecedentes que emanen de los informes anteriormente mencionados, también se propone considerar la formulación de eventuales propuestas orientadas a mejorar y fortalecer el funcionamiento de las zonas francas existentes en el país, y proyectar estas experiencias a los eventuales proyectos que se formulen en el futuro.







## Bibliografía general

### Zonas francas en América Latina

1. Zonas francas, comercio y desarrollo en América Latina y el Caribe. Análisis crítico de sus oportunidades y desafíos. Jaime Granados y Alejandro Ramos Martínez (Editores). Banco Interamericano de Desarrollo. Julio 2012.
2. Revista Portafolio. Artículo de prensa "Zonas francas mueven las economías de América Latina". Octubre 2016. Colombia.
3. Reporte Anual Estadístico. Zonas Francas Argentina. Asociación de Zonas Francas de las Américas. Enero 2017.
4. Reporte Anual Estadístico. Zonas Francas de Colombia. Asociación de Zonas Francas de las Américas. Enero de 2017.
5. Reporte Anual Estadístico. Zonas Francas Brasil. Asociación de Zonas Francas de las Américas (AZFA). Enero de 2017.
6. El Cronista, marzo 2020. Artículo de prensa: "¿Cuáles son las zonas francas habilitadas en el país y de qué se tratan?"
7. Las nuevas Geografías del capital en América Latina: Las Zonas Económicas Especiales. Agustín Ávila Romero. Julio de 2018.
8. Artículo de prensa "Zonas Francas no tienen éxito", de La Hora, Ecuador, del 12 de marzo de 2007.
9. El Telégrafo. Decano de la Prensa Nacional. Ecuador. 27 de octubre de 2018.
10. Las zonas francas en la Comunidad Andina. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito 2016.
11. Informalidad en América Latina: perspectivas complementarias. Verónica Amarante CEPAL Santiago de Chile, Abril 2019.

## Zonas Francas en Chile

1. Chile: Evaluación de las Zonas Francas. Informe Final. Octubre de 2017. GTC04. América Latina y El Caribe.
2. Análisis de la economía de la Región de Aysén y extensión de la Zona Franca. Karen Calderón y Luz María Ferrada, Departamento de Ciencias Administrativas y Económicas, Universidad de Los Lagos.
3. Artículo "Zonas Francas: mecanismos de atracción de inversiones y competitividad", publicado el 19 de agosto de 2008.
4. Factibilidad política de la creación de una zona franca en la provincia de Chiloé. Magister en Gestión de Gobierno. Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma de Chile. Andrés Eduardo Barrientos Cárdenas.
5. Boletín Estadístico 2015. Zona Franca Iquique (ZOFRI).
6. Zonas francas, comercio y desarrollo en América Latina y el Caribe. Análisis crítico de sus oportunidades y desafíos. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Jaime Granados y Alejandro Ramos Martínez (Editores).



**División de Políticas y Desarrollo Territorial**  
**Departamento de Estudios y Análisis Territorial**

Enero de 2021