

Adelis Graterol Guevara

Las incidencias de la Zona Libre en el desarrollo regional

Universidad de Los Andes
Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales
Mérida-Venezuela - septiembre 2002
iiesula@ula.ve

RESUMEN

Esta ponencia presenta, desde la perspectiva socioeconómica, una comparación entre las expectativas y posibilidades del proyecto de la Zona Libre de Mérida, desde su creación, y la realidad que se evalúa y se vive actualmente estando en vigencia el proyecto.

La puesta en marcha de la Ley de Zona Libre Cultural Científica y Tecnológica de Mérida (ZOLCCYT), sancionada en 1995, requirió estimar y prever las incidencias sociales, económicas, institucionales y ambientales más importantes que podían ocurrir con la aplicación de este instrumento legal. Las características y naturaleza del Proyecto hacían compleja la predeterminación de los impactos y efectos específicos sobre la sociedad, la economía y su entorno. Esta complejidad se hace más evidente en virtud de los resultados poco tangibles que pueden apreciarse y las dificultades de relacionar la evolución del proyecto y sus efectos reales.

Los estudios realizados a inicios del proyecto (IIES-ULA, 1997; REDes, 1999) mostraban el paulatino deterioro socioeconómico del Estado y de los municipios involucrados, ocasionados por el escaso dinamismo del sector público, el cual representa la principal actividad económica del área, y los indicadores sociales reflejaban el descenso en la calidad de vida en la región. Asimismo, se estimaba que el desenvolvimiento de la Zona Libre influiría positiva y notablemente tanto las variables económicas de producción, empleo, inversión, precios y el sector externo, como las variables sociales de población, salud, pobreza y educación.

La realidad socioeconómica y política de hoy es quizá aún peor. El proyecto ZOLCCYT no ha evolucionado como estaba previsto. Cambios políticos,

de óptica sobre el desarrollo, excesiva normativa, retrasos en la instalación de la aduana, escaso dinamismo y respuesta del sector productor, la influencia del entorno nacional, etc., entre otros, han sido factores que han atentado contra un sueño que aún no se ha hecho realidad.

INTRODUCCION

Es indudable que la Ley de la Zona Libre Cultural, Científica y Tecnológica es uno de los proyectos que, por su trascendencia, ha generado grandes expectativas en la Mérida actual. Sin entrar a analizar las formalidades de tal proceso, eran pocos quienes discutían sobre su pertinencia y quienes podían menospreciar sus efectos favorables sobre la economía y la sociedad a escala local, regional y nacional.

Esta Ley, en términos muy resumidos, otorga ventajas de tipo fiscal (exención de impuestos y aranceles) a todas aquellas actividades culturales, científicas o tecnológicas que se instalen en el área geográfica de los municipios: Santos Marquina, Libertador, Campo Elías y Sucre del Estado Mérida.

Los análisis preliminares hechos con el fin de justificar la ZOLCCyT tuvieron un enfoque de conjunto; sus beneficios se han considerado en términos de que su implantación sería un mecanismo para dar mayor dinamismo a las actividades culturales, del arte, la artesanía, a las actividades científicas y tecnológicas, generaría aumentos en las inversiones y, en general, se ha argumentado sobre los efectos positivos sobre el desarrollo de la economía zonal y regional con el subsecuente aporte al país. Por supuesto, también se consideraron los posibles impactos negativos: sobre el ambiente, el flujo de los recursos laborales, las disponibilidades de infraestructura, implicaciones administrativas para el gobierno, etc.

Esta ponencia aborda de manera específica y resumida los resultados que se han obtenido y su comparación con las estimaciones hechas desde su creación, sobre la base de los estudios llevados a cabo por la Universidad de Los Andes. Los cambios y transformaciones que han de sucederse por la instalación de la Zona Libre de Mérida lo convierte en un enorme laboratorio. De suyo, era posible (y aún lo es) pensar que el estado, en el tránsito del siglo XX al XXI, (fuera de los Aeropuertos, el Teleférico a la Sierra Nevada y la Autopista a Mérida - El Vigía) no ha tenido un proyecto que haya generado tanta expectativa como la ZOLCCyT.

El gran reto del proyecto no ha estado en los riesgos existentes por las inversiones o el posible deterioro ambiental. Ni siquiera, está en las mayores o menores utilidades o ingresos para las empresas y trabajadores como operarios bajo un régimen fiscal especial. El verdadero reto, que todas las instituciones involucradas no han entendido, estriba en cómo desarrollar de manera armónica e integral una zona con innumerables ventajas, en cómo irradiar al resto del Estado y del país los beneficios de tales ventajas. Es el reto de aplicar un modelo de desarrollo distinto al modelo rentista y de progreso efímero.

LA INVESTIGACION SOBRE LOS IMPACTOS "EX ANTE"

Uno de los estudios elaborados a inicios del proyecto, tuvo por finalidad básica evaluar, **ex ante**, los posibles efectos sociales, económicos e institucionales y estimar las necesidades de infraestructura básica y de servicios que pudieran surgir de la puesta en marcha del proyecto ZOLCCyT de Mérida, en el marco geográfico de su aplicación. Los resultados del trabajo fueron presentados en tres documentos:

- 1.El Diagnóstico Socioeconómico de la Zona Libre.
- 2.Evaluación de Infraestructura y Servicios de la ZOLCCYT.
- 3.Evaluación de Impactos Socioeconómicos e Institucionales de la ZOLCCYT.

El diseño de la investigación, que se muestra en los contenidos de los documentos, requirió evaluar cuantitativamente la situación actual, desde las perspectivas sociales y económicas, de cada municipio. Asimismo, se planteó la necesidad de inventariar las disponibilidades de infraestructura técnica y de servicios del área de estudio. Finalmente, sobre una metodología situacional, se elaboraron los principales escenarios sobre el desenvolvimiento del proyecto ZOLCCyT (**denominados escenarios base**) con el propósito de estimar los probables cambios tanto sociales como económicos e institucionales, así como también los requerimientos de infraestructura, que pudieran surgir por tal proyecto.

UN DIAGNOSTICO EXTRAPOLADO

La expresión cuantitativa de los desajustes y desequilibrios sociales y económicos, presentes en el Estado Mérida y en su Area Metropolitana,

pueden evidenciarse en las estimaciones de indicadores obtenidos en los diversos estudios que ha venido realizando el Grupo REDEs de la Universidad de los Andes.

En la estructura del Producto Interno Bruto (PIB) para el estado Mérida, se observa la enorme relevancia que ha tenido la actividad de los Servicios. Específicamente, para el período 1993 - 2000, el sector de los servicios ha representado, en promedio, cerca de un tercio del Producto que se genera el Estado. Le siguen en importancia, la actividad agrícola y el comercio (incluye el turismo) los cuales aportan en promedio el 14% y 13% respectivamente. La Universidad de los Andes, la Gobernación del Estado y demás instituciones públicas aportan un importante ingente de recursos a la ciudad, al estado y la región andina. En general, esta entidad federal, como parte de la región, ha sido tradicionalmente reconocida por su Universidad y desde el punto de vista productivo, como estado agrícola y turístico. De allí que una primera conclusión a la que se llega con estas cifras es que el sector de los Servicios han sido un factor relevante en el proceso de desarrollo económico del estado Mérida. El posicionamiento de los servicios en la estructura productiva regional, hasta el presente, lo caracteriza como una actividad vinculada al resto de economía nacional y menos articulada a la dinámica económica y social de Mérida.

Con relación a los valores del Producto -calculados para 1996 para el Area Metropolitana de Mérida- debe mencionarse el aspecto relacionado con la existencia de notables diferencias en las estructuras de producción en sus municipios. Santos Marquina, provee sólo un 3.9% del producto zonal y tiene una participación significativa sólo en la minería con poco más de una quinta parte del PIB minero de la ZL. Para el Municipio Libertador, el sector de los servicios que agrupa a las actividades de comercio, transporte, instituciones financieras y el resto de servicios, tanto públicos como privados, significó 58.6%. Sucre, por su parte, tiene una estructura económica basada en el sector agrícola cuyo peso (10.2%) representa más de un 40% del valor agregado en la actividad agrícola de la ZL. En el municipio Campo Elías los mayores aportes al producto zonal se deben a la Industria Manufacturera (15.1%) y a la Construcción (18.9%).

CUADRO N° 1 INDICADORES ECONOMICOS DEL ESTADO MERIDA

INDICADORES ECONOMICOS DEL ESTADO MERIDA				
INDICADOR	1995	1997	1999 (*)	2000 (*)
Variaciones del PIB (1)	0,44	-0,71	-1,97	-0,62
Participación del Sector Público en el PIB (%)	23,77%	24,13%	24,78%	25,07%
Inflación (2)	59,48	49,33	25,87	17,10
Tipo de Cambio (Bs./US.\$)	176,85	488,59	605,70	679,93
PIB por Habitante(3)	9.266	8.810	8.574	8.378
Ocupación por Empresas en el Sector Industrial (4)	22,90%	15,53%	11,48%	SI
Contribución al PIB de Venezuela (%)	1,15%	1,09%	1,14%	1,10%
(*) Cifras Provisionales.				
(1) Variaciones Porcentuales Interanuales.				
(2) Variaciones del IPC de la Ciudad de Mérida.				
(3) Bolívares Constantes de 1984.				
(4) Encuesta Industrial de la OCEI.				

FUENTE: OCEI, BCV, OCEPRE, IIES y Estimaciones Propias Grupo REDes, IIES/ULA.

Desde la perspectiva social se observó que:

- La población ha tenido un escaso dinamismo. La tasa de crecimiento poblacional del Libertador, en el último período intercensal, es apenas del 2.4 %. Para Santos Marquina, Campo Elías y Sucre, esta tasa se estimó en 3.6%, 5.2 %, y 3.2 % respectivamente.
- Los niveles de bienestar indican que para el Municipio Libertador, (Promedios para el período 1996 - 2000) dos tercios de los hogares están en situación de pobreza y cerca de un tercio están en situación de pobreza extrema.
- El analfabetismo constituye otro rasgo importante en el área. Este fenómeno para 1994 era del 13.5%, en la población de 15 años y más, en el estado Mérida donde los índices alcanzan los valores nacionales. Los índices obtenidos para el Area Metropolitana de Mérida son variables. El analfabetismo en el Municipio Libertador (3.1 %) es inferior a los niveles del Estado, pero en los municipios del entorno las cifras son significativamente diferentes; aunque siempre están por debajo del nivel nacional (Campo Elías 7.2%, Santos Marquina 7.8% y Sucre 12.3%).

Estas cifras mostraban un panorama de un área con **una tendencia** en la cual se incrementan los problemas socioculturales que se manifiestan en la reducción de los ingresos por habitante, crecimiento en los niveles de pobreza material y en las deficiencias en la dotación de infraestructura básica.

LOS ESCENARIOS

La investigación prospectiva, desde el punto de vista económico, de la evolución posible de la zona libre y sus efectos se fundamentó en la aplicación de una simulación en el cual se relacionaba el número y tipo de nuevas empresas que se aspiraba se inscribieran en el régimen. Una posterior inferencia sobre el capital y trabajo utilizado en cada una de ellas se incluía en una regresión que, a través de restricciones, permitió obtener los efectos económicos subyacentes. Tres fueron los escenarios, distribuidos en el corto, mediano y el largo plazo. Estos mostraban desde una evolución menos favorable del proyecto ZOLCCyT, que se denominó Escenario Tendencial, hasta uno más optimista y favorable denominado Escenario Alternativo, pasando por el Escenario Medio. Las características mínimas que debían cumplirse están descritas en los documentos de estudio antes mencionado.

Más que los elementos técnicos utilizados, lo relevante a mencionar en esta exposición es el contraste entre los escenarios planteados y los resultados que impone la realidad. Es de este modo que aún la medición de la tendencia ex ante fue más favorable que los resultados que hoy se aprecian en la economía de la zona y del estado Mérida.

El Cuadro N° 2 muestra, para cada escenario los cambios que se esperaban en las variables, bajo los supuestos del cumplimiento de las premisas en cada escenario y en cada período.

CUADRO N° 2
PROYECCIONES ECONOMICAS POR ESCENARIOS

PERIODO	ESCENARIO MEDIO		ESCENARIO ALTERNATIVO	
	PIB		PIB	
	EMPRESAS ZOLCCyT	CRECIMIENTO INTERANUAL	EMPRESAS ZOLCCyT	CRECIMIENTO INTERANUAL
MEDIANO PLAZO	43	1.14%	77	2.50%
LARGO PLAZO	56	2.15%	120	4.27%

Fuente: IIES-ULA, Estudios de Impactos Socioeconómicos. Doc 3. 1997

LAS CIFRAS ACTUALES

Realmente no es mucho lo que puede decirse sobre los resultados de la ZOLCCyT y sus efectos, siete años después de la promulgación de la Ley. Dificultades de organización, la formulación y sanción de los reglamentos, la definición de los procesos los operativos, normas y procedimientos, **la instalación de la Aduana**, los cambios políticos, etc., podrían ser algunas de las causales e imprevistos que no han hecho posible un desenvolvimiento regular del proyecto. A manera de ejemplo, apenas ha sido en este año cuando se ha puesto en funcionamiento la aduana principal y es igualmente poco lo que puede mencionarse sobre la actividad que ella ha ejecutado.

El número de empresas que han solicitado su inscripción en la ZOLCCyT son 212; a la fecha solo han sido formalmente aceptadas e inscritas 55. Los siguientes cuadros ofrecen la información sobre la evolución de la ZOLCCyT respecto a las empresas, su categoría, rama de actividad, inversiones (capital) y empleo total.

CUADRO N° 3 EMPRESAS INSCRITAS A LA ZOLCCYT POR SECTORES

Sectores	Ciencia	Cultura	Tecnología	Total	%
Industria	7	2	3	12	21.82
Comercio	7	5	13	25	45.45
Servicios	3	5	10	18	32.73
Total	17	12	26	55	100
%	30.90	21.82	47.28	100	100

Fuente: ZOLCCyT

CUADRO N°4 INICIO DE OPERACIONES DE EMPRESAS INSCRITAS

AÑOS	N° de Empresas	N° de Empresas Aprobadas
1995	1	-
1996	3	-
1997	4	-
1998	3	-
1999	11	-
2000	7	12
2001	9	26
2002	-	17
TOTAL	38	55

Fuente: ZOLCCyT

Como se aprecia, fue apenas en el 2000 cuando se inició el proceso de incorporación de empresas al Régimen Fiscal con sólo doce; veintiséis para el 2001 y diecisiete en este año. El capital promedio de las empresas inscritas en el 2000 fue de 181,8 miles de dólares; pero de las 17 inscritas en el 2002, su capital promedio es de sólo 7,5 miles de dólares. En cuanto al trabajo que estas empresas utilizan, la información es de 832; es decir, 15,13 trabajadores por organización¹.

No puede deducirse cuantas de estas empresas se han instalado en Mérida como respuesta a los incentivos. Sin embargo, si tomamos en cuenta la fecha de inicio de operaciones destaca que, de las 55, 38 son empresas que comenzaron a operar desde 1995.

Pero en definitiva, no es posible percibir impactos claros ni cambios cualitativos en lo económico y social que permitan una conclusión positiva. No hace falta mencionar el grado de deterioro de las variables de producción y empleo que existe en Mérida y en todos los municipios de la Zona.

LA REGION Y LA ZOLCCYT: A MANERA DE CONCLUSIÓN

La Venezuela contemporánea es un claro ejemplo de lo que implica mantener un modelo de crecimiento basado en la renta petrolera. Los resultados económicos actuales muestran a un país en crisis, con una fuerte reducción del ingreso per cápita, una distribución cada vez más desigual de ese ingreso y la irrupción de una crisis que se manifiesta en el porcentaje de población en el umbral de la pobreza.

Como consecuencia de la implantación de la ZOLCCyT, Mérida debió experimentar una transformación en todos los ámbitos: social, económico, cultural, ambiental e institucional. Ante el proceso de depresión económica, el surgimiento de una actividad más dinámica, desde el punto de vista productivo, ha debido generar cambios favorables o desfavorables según sean las decisiones y acciones que se adopten y lleven a cabo, a los fines de aprovechar los efectos positivos y reducir los negativos. Una posición, *ex ante*, optimista podía expresar que la solución de los problemas a enfrentar con el auge productivo inducía a la creación de las bases para un desarrollo sostenido y sustentable en el largo plazo. Desde una posición realista (pesimista), se aprecia que la inacción e incapacidad ante la problemática

¹ Información que debe corregirse por aquellas que, estando inscritas, no están en operación.

existente, ha acentuado las características mostradas anteriormente y se ha arraigado la cultura de pobreza ya presente en el área.

La posibilidad de absorción del producto a generarse en la zona puede ampliarse a toda la comunidad y no está limitada a los trabajadores especializados que puedan desempeñarse en las empresas de CCyT. Las capacidades actuales y nivel educativo de la población es tal que hacían muy probable que con la implantación de la Ley se elevaría de forma sostenida los estatus de vida de las comunidades.

Sin embargo, los resultados han sido muy inferiores a lo esperado. La influencia del sector público, y el ambiente de dificultades conflictos del país, desde la perspectiva económica y política en el estado y en el Área Metropolitana de Mérida, ha sido decisiva en su desenvolvimiento socioeconómico. La economía se ha comportado aún en niveles de producción real por debajo del escenario que marcaba la tendencia. Las variables sociales, salud, educación, seguridad social, jurídica y ciudadana no muestran un cambio cualitativo sino un panorama aún peor.

La vigencia del proyecto ZOLCCyT es posible ahora cuestionarlo por cuanto no se perciben con claridad sus resultados positivos. No obstante, la realidad no invalida el proyecto. Al contrario. Quizás lo que la realidad impone son cambios que permitan revertir la influencia del entorno. La ZOLCCyT debe dejar de verse como un proyecto político (o politiquero) y transformarse en lo que es un proyecto de desarrollo social y económico.

Es evidente que la riqueza no está en la renta que genera el petróleo. Los cimientos del desarrollo están en el trabajo productivo basado en la educación, los conocimientos y la tecnología. Las expectativas y potencialidades más favorables de la zona están en las actividades educativas, de salud, la artesanía, el turismo y de las actividades culturales, de la ciencia y la tecnología. Las acciones, tanto públicas como privadas, deben orientarse hacia un objetivo de crecimiento que aproveche las externalidades de estas actividades como plataforma para incorporar productivamente a la población.