

## **Alberto Pérez Maldonado**

### *La incidencia de la Zona Libre Cultural Científica y Tecnológica del estado Mérida sobre el área metropolitana de Mérida*

ZOLCCYT - Mérida  
Mérida - Venezuela - septiembre 2002  
aperez@kant.zolccyt.gov.ve

#### **I. INTRODUCCIÓN**

En la legislación fiscal venezolana se especifican una serie de estímulos o incentivos fiscales través de los cuales se pretende beneficiar a determinados agentes económicos, con la finalidad que realicen actividades orientadas a desarrollar algún sector específico, para contribuir al mejoramiento de la estructura económica productiva del país.

Dentro de estos estímulos fiscales destacan particularmente los de carácter aduanero, los cuales se implementan en forma de Regímenes Especiales que operan como políticas de Estado para incentivar la mejora de la competitividad de los exportadores al permitirles liberar, suspender, reintegrar o reponer los impuestos de importación de las mercancías extranjeras que ingresan al Territorio Aduanero Nacional con la finalidad de incorporarlas en el proceso productivo de una empresa que elabore o produce bienes o servicios que serán colocados en los mercados internacionales.

Destacan dentro de estos Regímenes Especiales: la Admisión Temporal para el Perfeccionamiento Activo (ATPA), la Reposición con Franquicia Arancelaria, el Reintegro de los Impuestos de Importación (Draw Back), los Depósitos Aduaneros (In Bond), los Almacenes Generales de Depósito, las Zonas Francas, los Puertos Libres y las Zonas Libres.

La Zona Libre Cultural, Científica y Tecnológica del Estado Mérida (ZOLCCYT), fue creada por el Ejecutivo Nacional en junio de 1995, como un instrumento estratégico de política fiscal y de comercio exterior, para desarrollar y afianzar la soberanía cultural, científica y tecnológica del país y promover el desarrollo económico del Estado Mérida. Desde ese momento viene operando como un ente desconcentrado del Ministerio de Finanzas a través del cual se administra un régimen de exención fiscal

Zona Franca-Puerto Libre, que exceptúa a las empresas y firmas comerciales del pago de impuestos nacionales y de tasas aduaneras y de importación cuando produzcan, comercialicen o divulguen bienes, servicios o actividades calificadas previamente como culturales, científicas o tecnológicas.

El territorio sobre el cual surten efecto los beneficios fiscales y tributarios del régimen de la Zona Libre, abarca una superficie de 262.300 hectáreas, correspondiente a la totalidad de los territorios político-administrativos de los municipios Libertador, Campo Elías, Sucre y Santos Marquina. Pudiendo el régimen ser extendido a otros municipios del estado como espacios cerrados y a solicitud de las Alcaldías interesadas.

A través de la ZOLCCYT, el Estado Venezolano ofrece alternativas de inversión y desarrollo de negocios a la empresa privada en áreas de la industria cultural como cine, televisión, editorial, espectáculos, artesanía; y de desarrollo científico y tecnológico (informática, telecomunicaciones avanzadas, tecnología petrolera, biomedicina, química fina, electrónica, biotecnología, nuevos materiales), por citar algunas. Propendiendo así, a una mayor diversificación de la base económica del país y del Estado Mérida, a disminuir la dependencia tecnológica del exterior con el consecuente ahorro de divisas, y a estimular las habilidades, conocimiento y el trabajo intelectual como principales factores de cambio y de sustentación de la sociedad merideña y venezolana en general.

De igual modo, la Zona Libre ofrece posibilidades a entes gubernamentales nacionales, regionales o locales, de desarrollar empresas capaces de generar recursos propios a partir de proyectos de investigación y desarrollo que hayan alcanzado un grado de madurez y producción y estén en capacidad de dar el salto empresarial. Ello además de asegurarle recursos para continuar las investigaciones y el desarrollo de productos tecnológicos, propiciará él estímulo firme de áreas o sectores de interés.

Los beneficios del régimen se adquieren al inscribir la empresa o firma comercial debiéndose cumplir previamente con los requisitos de localización dentro del territorio especial de la Zona Libre, haber sido calificado por la Junta ZOLCCYT como cultural, científico o tecnológico y estar establecido como empresa de acuerdo a las normas mercantiles y de registro fiscal que establecen las leyes del país.

Un empresario puede obtener los beneficios fiscales del régimen como comercializador de bienes terminados e insumos importados, como productor de bienes incorporando insumos importados y otro valor agregado al bien final, o como prestador o productor de servicios vinculados a los sectores de la ciencia, la tecnología y la cultura.

Como comercializador, se le abren enormes posibilidades de negocios al vender a turistas en forma de equipaje acompañado y hasta por un monto aproximado de 3.000 US\$/mes, bienes y productos terminados. Igualmente puede comercializar sin límites de cantidad mercancía libre de impuestos nacionales tanto dentro del ámbito de los cuatro municipios de la Zona Libre, exportarlos, o internarlos al resto del país pagando sólo el porcentaje correspondiente a los insumos importados.

## **II. EL TERRITORIO DE LA ZONA LIBRE**

El territorio sobre el cual surten efecto los beneficios fiscales y tributarios del régimen de la Zona Libre, abarca una superficie de 262.300 hectáreas (23.2%), correspondiente a la totalidad de los territorios político-administrativos de los municipios Libertador, Campo Elías, Sucre y Santos Marquina del Estado Mérida.

Constituye un espacio predominantemente montañosos inserto dentro de la gran Cordillera de Mérida la cual es una prolongación de los Andes Centrales Venezolanos. Dos sierras, la Nevada de Mérida y la de La Culata, enmarcan la totalidad del territorio, emergiendo a ambos lados del valle del río Chama, como abruptas montañas cuya altura sobrepasan los 4.600 metros sobre el nivel del mar.

Dentro del extenso valle del río Chama conformado entre estas dos sierras, se encuentra el Área Metropolitana de Mérida y una serie de pequeños poblados los cuales en conjunto llegan a alojar unas 380.000 personas que representan el 54% de la total existente en el Estado Mérida.

La economía de este territorio fiscal de la Zona Libre, está dinamizada en gran parte por el Gasto Público que asigna el Ejecutivo Nacional a la Universidad de Los Andes y la Gobernación del Estado y el cual supera anualmente en conjunto los 425 millones de dólares. A ello se suma una fuerte dinámica comercial y financiera del sector privado vinculada con la comercialización al mayor de productos hortícolas, flores, plátanos y café

que se destinan al mercado nacional y de un creciente turismo internacional y nacional que en conjunto alcanzan anualmente los 80 millones de dólares. A pesar de su relativo aislamiento geográfico del resto del país que tiene la zona de Mérida, está servida por una excelente red de carreteras que la conectan a los grandes mercados, ejes de comunicación y ciudades mayores del país en tiempos relativamente cortos: Maracaibo y Barquisimeto a 5 horas, San Cristóbal-Cúcuta (Colombia) a 3 horas, Caracas a 9 horas. De igual modo, está servida por cinco líneas aéreas nacionales que operan desde los aeropuertos nacional de la ciudad de Mérida e internacional de la ciudad de El Vigía (ubicada a 75Km. de Mérida) quienes despachan más de 20 vuelos diarios en conjunto hacia las principales ciudades del país.

La totalidad del territorio fiscal está servida por un conjunto de redes de teleinformación públicas y privadas a través de la cual se ofrecen los servicios de Internet. Los sistemas públicos están administrados por la Universidad de Los Andes (quien cuenta con 72 Km. de fibra óptica tendida en la ciudad de Mérida), el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CONICIT) a través de FUNDACITE Mérida que administra la Red Nacional de Universidades (REACIUN), y la Gobernación del Estado Mérida quien opera una extensa red para atender desastres naturales (RETIEM). Las redes privadas son la de CANTV, TNET y HACER ULA quienes ya cuentan con más de 15000 usuarios comerciales y domiciliarios.

### **III. LA INCIDENCIA TERRITORIAL Y SOCIOAMBIENTAL DE LA ZOLCCYT SOBRE MÉRIDA Y SU ÁREA METROPOLITANA**

En el 1996 la Zona Libre conciente de las implicaciones que conllevaría para el entorno geográfico su funcionamiento, así como preocupada por las condiciones en cuanto a equipamiento y servicios que disponía este territorio para albergar nuevas empresas, contrato los servicios de la Universidad de Los Andes a través de la Unidad de Proyectos Forestales y Ambientales de la Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales (UFORGA) y del Instituto de Investigaciones Económicas, de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, para la elaboración de los estudios "Evaluación Ambiental-Territorial del Área de la ZOLCCYT" y de "Impactos, infraestructura y servicios de la Zona Libre CCyT" ambos con el fin de evaluar los posibles efectos ambientales, sociales, económicos e

institucionales que podría tener la entrada en funcionamiento del régimen de la Zona Libre.

Los resultados más resaltantes de ambos estudios, se exponen en dos puntos que a continuación se desarrollan vinculados con la ocupación permisible y la protección ambiental del área geográfica de la Zona Libre; y, los análisis de escenarios de crecimiento de la Zona Libre para el período 2000-2005 relacionados con las variables: empresas registradas, crecimiento poblacional de la ciudad de Mérida, inversión, PIB del territorio de la Zona Libre, empleo total a generar y variaciones de la tasa de desempleo.

### **1. La ocupación territorial y la preservación del medio ambiente**

El proceso de protección ambiental de aquellas actividades susceptibles de degradar la naturaleza y el de ocupación territorial del área geográfica de la Zona Libre Cultural, Científica y Tecnológica del Estado Mérida, se encuentra en una gran proporción, regulado jurídica y legalmente por una serie de normativas y planes territoriales que han sido sancionados por las autoridades competentes y los cuales tienen carácter de ley siendo de obligatorio cumplimiento por todos las personas y entes públicos y privados.

En este sentido, tanto aquellos territorios afectados por figuras de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), como los espacios urbanos y rurales, en su proceso de ocupación para localizar actividades económicas y sociales e infraestructuras de equipamientos y servicios, deben responder a lo permitido en los Planes de Ordenamiento Territorial y Reglamentos de Uso (caso de ABRAE como los Parques Nacionales Sierra Nevada, Sierra de La Culata y Páramos del Batallón y La Negra, y las Zonas Protectoras de las cuencas de los ríos Mucujún y Capaz); a lo establecido en las Ordenanzas de Zonificación y Planes de Desarrollo Urbano, en el caso de las áreas urbanas del Área Metropolitana de Mérida-Ejido, Lagunillas y Llanos del Anís; y a lo pautado y establecido en el Plan de Ordenación del Territorio del Estado Mérida, en el resto del territorio de la Zona Libre fuera de espacios calificados como Áreas Bajo Régimen de Administración especial (ABRAE).

Esta regulación en lo que a ocupación territorial se refiere, está complementada con lo establecido en el Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y Aguas y en los Decretos Presidenciales Nos. 1.400 del 10-07-96 (Normas para regular el aprovechamiento de los recursos hídricos y de las cuencas

hidrográficas) y 276 del 09-06-89 referido al "Reglamento Parcial de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio sobre administración y manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales". Los dos primeros regulan básicamente la ocupación de espacios calificados como Zonas Protectoras, de acuerdo a lo establecido en la Ley Forestal de Suelos y Aguas (artículo 17), por conformar nacientes de agua o desarrollarse adyacentes a cursos de agua, bordes de meseta o faldas de montaña.

Dichos ordenamientos legales aún cuando varían en su concepción técnica y tratamiento en detalle en la materia regulada, actúan como instrumentos e instituciones normativas que limitan la propiedad privada y definen los mecanismos de actuación territorial de los órganos competentes de la administración pública centralizada, regional y municipal. Tal limitación al régimen de propiedad de estos planes territoriales, está claramente establecido en el artículo 18 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y 19 de la referida Ley Forestal de Suelos y Aguas.

De acuerdo a lo establecido en dichos planes de ordenación del territorio vigentes, existe una gama de actividades y usos que resultan permisibles de establecer dentro del área geográfica de la Zona Libre, destacando por su extensión los agropecuarios con distinta intensidad de ocupación, los urbanos bajo las diferentes modalidades, recreacionales, turísticos, deportivos, industriales, artesanales, entre otros.

Analizando este ordenamiento territorial atendiendo a lo establecido como usos permisibles por los planes territoriales y de ordenamiento urbano, se puede destacar y concluir en lo siguiente:

- De las 262.300 has. que constituye el ámbito territorial de la Zona Libre, 117.000 has. aproximadamente (44.6%), son territorios afectados por declaratorias de ABRAE.
- De estas 117.000 ha. afectadas por figuras de ABRAE, 92.740 ha. (79 %) están reguladas por Planes de Ordenamiento Territorial y Reglamentos de Uso debidamente sancionados. Las restantes 24.260 ha. no reglamentadas se regulan por lo contenido en los referidos decretos 1.400 y 276.
- Dentro de los territorios bajo ABRAE regulados por Reglamentos de Uso, particularmente dentro de los Parques Nacionales, más del 85 % de su superficies han sido zonificadas como Áreas de Protección Integral, Zonas Primitivas o Silvestres, Ambiente Natural Manejado y Zonas de

Recuperación Natural, donde los usos y actividades permitidas son: investigación científica, instalaciones de carácter temporal para fines de investigación y vigilancia, pesca de truchas (deportiva y subsistencia), el excursionismo y la escalada, la recreación pasiva (limitada a caminatas guiadas, interpretación de la naturaleza y excursionismo en pequeños grupos), y la circulación de bestias y vehículo sólo a los fines de la guardería ambiental del parque. En el restante 15 % sólo se permite la actividad turística recreacional asociada a la actividad agrícola (agroturismo), la construcción de posadas turísticas, las actividades agrícolas en áreas ya intervenidas, y la recreación al aire libre.

- Dentro de la Zonas Protectoras de las cuencas de los ríos Mucujún y Capaz, y más concretamente en aquellos espacios zonificados como de aprovechamiento regulado (en conjunto unas 9.200 has), se permite localizar una variedad de usos entre los que destacan: agrícola, pecuario, turístico, recreacional, residencial rural, de investigación científica y educativa, sujetos al cumplimiento de una serie de requisitos relacionados con un tamaño mínimo de parcela (3 a 5 ha. en el caso de Mucujún para localizar residencia, agricultura, ganadería o turismo), pendiente del terreno (menor del 30 %), y disponibilidad y tratamiento de agua, entre los más exigentes.

- Dentro de los espacios afectados como ABRAE pero que aún no disponen de su Plan y Reglamento de Uso, la permisividad para localizar actividades residenciales, agropecuarias, turísticas y recreacionales está supeditada a ocupar solo espacios con pendientes menores del 30 %, sin conllevar a destrucción de vegetación arbórea o grandes movimientos de tierra que alteren significativamente el paisaje. Sigue operando la exigencia de 1 ha. mínima para poder localizar una edificación residencial o turística.

- En todos estos espacios afectados como ABRAE, existe una absoluta prohibición de localizar actividades industriales, incluso de servicios, permitiéndose solo la producción con técnicas manuales o rudimentarias (artesanal).

- De las 145.300 ha. no afectadas con ABRAE, incluyendo las 11.400 ha. que constituyen el Area de Protección de la Obra pública Carretera Mérida-Enlace Panamericana, afectada especialmente por el Decreto 308 de la Gobernación del estado Mérida, su zonificación de acuerdo al Mapa de Asignación de Usos del Plan de Ordenación del Territorio, es la siguiente:

* Perimetral Urbana Área Metropolitana de Mérida-Ejido:	13.850 ha.
* Perimetral Urbana Tabay, Lagunillas y Llano del Anís:	2.310 ha.
* Área Urbana San Juan, Vega de Las González y Chiguará:	140 ha.
* Área ocupada centros poblados de menos de 1.000 hab.:	390 ha.
* Zona Industrial y Servicios Industriales de Mérida:	190 ha.
* Área de Servicios Industriales de Llanos de La Alegría y Llanos de Anís:	435 ha.
* Tierras Agrícolas de Máxima Preservación:	3.540 ha.
* Tierras Agrícolas de Mediana Preservación:	16.820 ha.
* Tierras Agrícolas de Baja Preservación:	17.200 ha.

- Del resto del territorio no afectado como ABRAE y al cual no se le asigna uso dentro del referido Plan Estatal de Ordenación del Territorio, aproximadamente unas 90.000 ha., corresponden a áreas de protección del eje vial Mérida-Enlace Panamericana (autopista Mérida-El Vigía), y tierras agrícolas con severas limitaciones para su desarrollo, afectadas mayoritariamente por procesos acentuados de erosión, no constituyendo espacios ofertables a los fines de la Zona Libre. Exigen de un tratamiento integral como áreas degradadas a los fines de aminorar y controlar la producción de sedimentos con consecuencias graves para la carretera Mérida-El Vigía y para asegurar la transitabilidad de las aguas del río Chama y sus quebradas afluentes.

La ocupación del territorio dentro de los perímetros urbanos, es una competencia exclusiva de las autoridades municipales, y aunque se reconoce lo desactualizado de las ordenanzas de zonificación de Mérida, Ejido y Lagunillas, y del Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Mérida, debe asegurarse que todo acto administrativo dictado por el Municipio respete este ordenamiento vigente.

Debe procederse a la mayor brevedad a sancionar los Planes de Desarrollo Urbano Local de todos aquellos centros con poblaciones mayores de 25.000 habitantes, y a que se formule y sancione como ordenanzas municipales los esquemas de ordenamiento sumario de todos aquellos centros poblados con poblaciones comprendidas entre 2.500 y 25.000 habitantes. De esta manera se estaría asegurando un proceso de ordenamiento territorial

urbano conforme a las exigencias del régimen especial fiscal de la Zona Libre Cultural, Científica y Tecnológica.

## **2. Escenarios de crecimiento de la Zona Libre**

En el estudio de evaluación de impactos sobre la economía, infraestructuras y servicios elaborado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Los Andes, además de diagnosticarse la situación para el año 1996 de todo este extenso territorio del Estado Mérida, se elaboraron varios escenarios sobre el desenvolvimiento de la Zona Libre a través de una metodología situacional, estimando probables cambios sociales y económicos así como los requerimientos de infraestructura que pudieran generarse.

Los resultados más importantes del diagnóstico muestran, en primer lugar, el paulatino deterioro económico y social de los municipios que conforman el territorio de la Zona Libre, ocasionado por el escaso dinamismo del sector público (ULA, Gobernación del estado, CORPOANDES, Ministerios y municipalidades) y la enorme vulnerabilidad de la estructura económica local a los cambios de políticas nacionales que repercutan sobre los situados, asignaciones y presupuestos de los entes adscritos al Ejecutivo Nacional, actividades estas en que se sustenta la economía de Mérida.

En el ámbito social, mostró el descenso de la calidad de vida de los municipios de la Zona Libre a través del aumento de los hogares en situación de pobreza, en la deserción escolar, en los problemas sanitarios y de atención médica, en las disponibilidades de vivienda y otros servicios públicos y en los índices delictivos. Así como el descenso importante en el crecimiento poblacional en relación con años y décadas anteriores. Todas estas situaciones actuales diagnosticadas, reflejaban las tendencias al estancamiento económico y a la recesión global de las variables socioeconómicas, lo cual podría resultar problemático en términos de desarrollo futuro de la Zona Libre.

En relación a los impactos que sobre la economía y el entorno social podría generar la Zona Libre, se evaluaron en base a tres (3) escenarios de desenvolvimiento: optimista, moderado y pesimista, a partir de la estimación de empresas inscritas. Para cada escenario se estimaron comportamientos de las variables PIB, empleo, desempleo, inversión, ingresos, precios, así como indicadores de crecimiento poblacional, salud y educación. Cada uno de

ellos dentro del marco del corto, mediano y largo plazo. Los resultados en todos los casos, fueron favorables y positivos, tal como se muestran en el siguiente cuadro, en virtud de la reactivación de sectores económicos diferentes al gobierno, al aumento significativo de la inversión y a los encadenamientos que propicia el comercio y los servicios vinculados a las aduanas (importación y exportación).

Desde octubre del año 2000 y hasta el presente mes de septiembre de 2002, se han inscrito 55 empresas en la Zona Libre que manifestaron contar con un capital suscrito de 2.778,46 millones de bolívares en conjunto (un promedio de 50.5 mill Bs./empresa) y que se encuentran generando 832 empleos directos (un promedio de 15.1 empleo/empresa). De igual modo se han preinscrito 157 empresas a quienes se están evaluando. Proyectando este comportamiento para finales del presente año, estimamos que estarán en operaciones 64 empresas. Ello nos estaría colocando por encima de los valores previstos dentro del escenario moderado simulado, lo cual resulta satisfactorio si se considera el agravamiento de la situación social de desempleo e inversión social y de estancamiento económico que vive la región y el país a pesar de la mejora de algunos indicadores macroeconómicos, influenciados por mejores precios de exportación del petróleo.

### Impactos Económicos y Sociales de la Zona Libre 2000-2005

VARIABLES	ESCENARIOS (PRIMER PERÍODO 2000-2005)					
	PESIMISTA		MODERADO		OPTIMISTA	
Empresas Registrada	25	65	43	400	77	780
Crecimiento Pobl. (%)	0,9	0,9	2,0	2,5	2,5	3,0
Inversión (MM de Bs.)	0,8	2	1,6	8,2	3	15,2
PIB ZL (% crec intera)	0,8	0,56	1,14	2,15	2,5	4,27
Empleo total	170	650	1.994	8.198	4.094	15.463
Tasa Desempleo (%)	14,3	18,5	11,58	11,1	9,73	8,14

La mayor tendencia de registro de empresas en el régimen en los actuales momentos, es de inscripción de empresas comercializadores dedicadas a la importación de bienes terminados, partes y piezas de computación y de teleinformación.