



## Evaluaciones del impacto económico de las Zonas Francas en Chile: revisión de dos estudios

La siguiente minuta presenta las conclusiones de dos estudios que han evaluado el impacto económico de las zonas francas de Iquique y Punta Arenas, y que se encuentran disponibles de manera pública. Cabe señalar que ninguno de los dos estudios utiliza metodologías que permitan aislar los efectos del régimen de zonas francas sobre el crecimiento económico y otras variables asociadas. Dicho esto es necesario mirar los resultados con cautela y no considerarlos como efectos directos de las zonas francas. Es decir podrían estar mediados por otras causas. De hecho uno de los estudios considerados destaca entre sus conclusiones la ausencia de mecanismos de evaluación económica de las zonas francas que sean fidedignos:

“...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 (Subdere, 2021)”

### I. Chile: evaluación de las zonas francas. Reporte del Banco Mundial (2017)

El estudio analiza en profundidad el funcionamiento de las zonas francas de Iquique y Punta Arenas, y dedica sub-capítulos a su impacto económico. Se presentan los principales hallazgos y conclusiones al respecto.

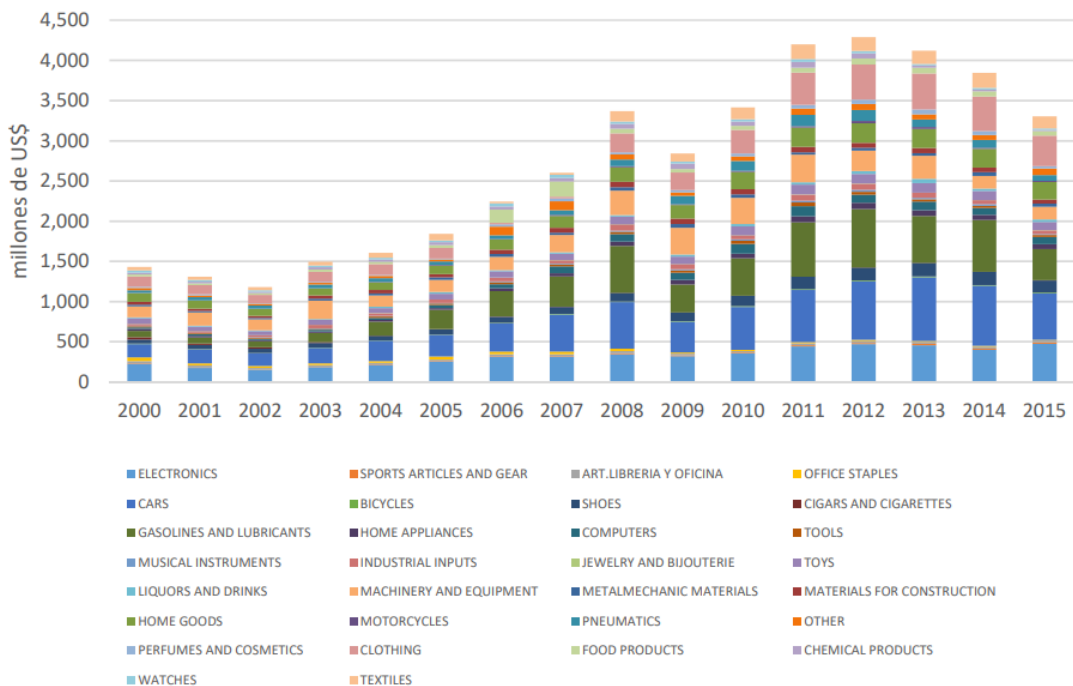
#### a. Zona Franca de Iquique (ZOFRI)

Un dato relevante que entrega el informe es el bajo valor agregado industrial que se ha generado a partir de la ZOFRI. El estudio lo cifra en un 2%, generado por no más de 10 empresas. Esto se debería a la naturaleza eminentemente comercial de las actividades de la ZOFRI según la cual se reexportan los productos importados a los países vecinos, lo que no crea muchos vínculos con la economía interna.

Las ventas de la Zona Franca de Iquique (ZOFRI) son en 57,1% a chilenos, principalmente de la zona de extensión de la zona franca, y en un 42,8% a extranjeros, principalmente bolivianos. Según el reporte las ventas de la ZOFRI, éstas sufrieron una disminución entre los años 2013 y 2015, siendo más pronunciada la caída de las ventas a otros países y Bolivia. La explicación que se da en el documento para la caída de las compras de ciudadanos bolivianos es que *“a causa de su auge económico, debido al aumento de las exportaciones de materias primas en los últimos diez años, las importaciones bolivianas han venido creciendo y los comerciantes, supuestamente, se han vuelto más expertos, por lo que las redes comerciales se surtieron directamente de países exportadores como China y los EE. UU. dejando de lado a la ZOFRI”* (Banco Mundial, 2017)

Los principales productos de venta de la ZOFRI el año 2015 eran los automóviles, los cuales representaban 17,5% de las ventas, los productos electrónicos 14,3%, la confección 11,5%, y la gasolina y los lubricantes, 11,8 %; en conjunto, representan el 55% de las ventas de la ZOFRI. En el siguiente gráfico se puede apreciar las ventas por producto entre los años 2010-2015.

Figura n°1 Evolución de las ventas en ZOFRI por tipo de producto



Fuente: Banco Mundial (2017)

En el gráfico se observa el fuerte aumento de las ventas, en dólares de cada años, hasta el año 2012, momento en que comienzan a descender, principalmente por la disminución a de las ventas al extranjero, principalmente a Bolivia.

Por otra parte las fuentes de las importaciones de la ZOFRI están concentradas en China, cuya participación ha crecido de aproximadamente 35%, a principios de la década del 2000 hasta alcanzar un 44 % en el 2015. La segunda fuente de compras en importancia es EE. UU., con una proporción que varía entre 11 y 19 % entre los años 2010-2015

En cuanto al empleo, el reporte señala que la ZOFRI estima que ha generado alrededor de 35.000 empleos directos acumulados al año 2015, no obstante el reporte señala que no es posible verificar esta información. Además, la Junta Directiva de la ZOFRI cree que, en términos de empleos indirectos, se podrían atribuir a la ZOFRI otros 88.000. Por otra parte el centro comercial de la ZOFRI ha permitido la creación de un sector minorista modesto a una tasa de aproximadamente dos o tres empleos por establecimiento, para un total de aproximadamente 3.000 empleos en el comercio al detalle.

La región se beneficia de los ingresos de los usuarios de la ZOFRI y de una transferencia de alrededor de 15 % del ingreso bruto de ZOFRI S.A. a las municipalidades de las regiones I y XV.

## **b. Zona Franca de Punta Arenas**

A modo de contexto el reporte señala que la Región de Magallanes exporta alrededor de US\$600 millones en producción anual, que consiste casi exclusivamente en bienes primarios o básicos con poco agregado de valor. Sus exportaciones son metanol, productos de las pesquerías (como salmón), productos cárnicos, lana cruda (exportada sobre todo a China, Pakistán y el Reino Unido), madera y muebles de madera.

Dicho lo anterior, el comercio de venta minorista representa alrededor del 50% del conjunto de la actividad de la zona franca y un 25% del empleo regional. Las ventas minoristas locales alcanzaron un total de 157 mil millones de pesos (de un total de 302 mil millones de pesos en ingresos generales de los usuarios de la zona) en 2015. Los inversionistas más importantes incluyen: un centro comercial con 100 inquilinos, un supermercado, una tienda exenta de impuestos y una gran super-tienda de productos electrónicos. En su conjunto, los usuarios de la zona franca han generado 1.620 empleos directos. La demanda por ventas minoristas es alimentada mes a mes por 500.000 visitantes —casi cuatro veces la población total de Punta Arenas—, lo que hace pensar que atrae a un número considerable de turistas compradores procedentes principalmente de Argentina. No obstante, la Zona Franca enfrenta la competencia minorista del distrito del centro de la ciudad, del distrito del centro comercial (Falabella, Líder, etc), las que siguen siendo dinámicas y no han sufrido una pérdida notable de su participación en el mercado por causa de la actividad minorista de la zona. La hipótesis contraria a los hechos que ofrecen tanto el sector de los centros comerciales como el sector de minoristas del centro histórico de la ciudad de Punta Arenas, es que la actividad minorista presente en la zona franca no parece necesitar de ningún tipo de subsidios ni incentivos fiscales para existir (Banco Mundial, 2017).

El almacenamiento público es la segunda actividad en importancia, y produjo a los usuarios un ingreso de 106 mil millones de pesos en 2015. La tercera actividad en importancia es la venta de vehículos y automóviles, que alcanzó a 37 mil millones de pesos en 2015 (Banco Mundial, 2017).

Por su parte la actividad industrial y de transformación en la zona franca está limitada al procesamiento de alimentos, materiales de construcción y manufactura ligera. No hay actividades relacionadas con los hidrocarburos ni la energía en la zona franca, según la Intendencia, ya sean de almacenamiento, depósito ni de ningún otro tipo.

En términos generales, el informe señala que la contribución de la Zona a la economía local ha sido insignificante para una zona franca. El empleo en la región solo ha

aumentado de 45.000 en 2005 a 53.000 en 2014, apenas 8.000 empleos, a pesar del régimen de zona franca, y todo el desarrollo futuro previsto por el concesionario dentro de la zona franca es de naturaleza minorista. La demanda de almacenamiento y tratamiento (por ejemplo, de la industria pesquera) está limitada, concluye el estudio.

## **II. “Zonas Francas perspectivas para el desarrollo regional”. Reporte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2021.**

El estudio analiza descriptivamente indicadores que permitan dimensionar las condiciones de vida de los habitantes de las regiones y territorios de Tarapacá, y de Magallanes. Los indicadores que se analizan son ingresos per-cápita para el año 2014 y pobreza para el año 2017. Se comparan los datos con otras regiones del país y con el promedio a nivel nacional.

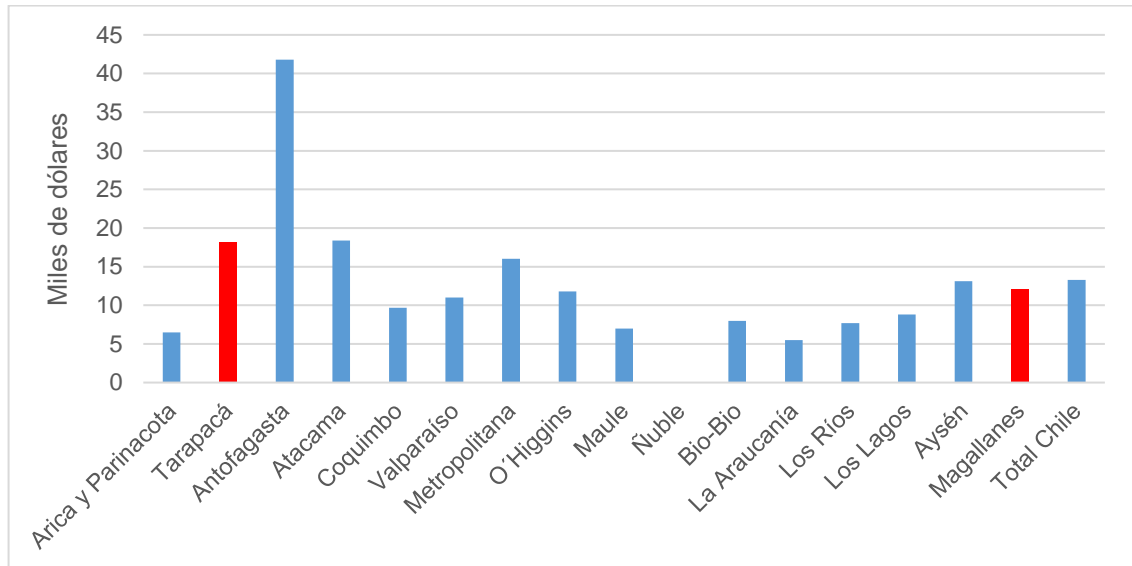
Del gráfico n°1 se puede observar el PIB per-cápita para cada región. El PIB es la medida monetaria de lo que generan los factores de producción, es decir incluye el rendimiento del capital (utilidades) antes de impuestos, los salarios y remuneraciones de los trabajadores antes de impuestos, y los impuestos a los factores productivos (impuestos de primera y segunda categoría).

El reporte muestra que la Región de Tarapacá, que es donde se encuentra instalada la Zona Franca de Iquique, tenía al año 2014 uno de los PIB 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. 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 (Subdere, 2021). 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 (Subdere, 2021).

La posición de las región de Tarapacá y de Magallanes en el “ranking” de PIB per-cápita son coherentes con el indicador de ingreso disponible per-cápita de los hogares que reporta la CASEN 2022, y que es posible observar en la figura n°1. La medida de ingreso disponible per-cápita es distinta a la del PIB per-cápita, en cuanto mide el ingreso que llega a los hogares, es ingresos por retiro de utilidades y rentas de activos físicos y financieros después de impuestos, salarios y remuneraciones después de impuestos; y transferencias monetarias del sector público (MDSF, 2022). Como se puede observar el año 2015 la región de Tarapacá tenía el ingreso disponible per-cápita más alto del país, mientras que la región de Magallanes tenía un ingreso disponible per-cápita que ocupaba la posición 4° entre todas las regiones del país. No obstante cabe notar que al 2022 el ingreso disponible per-cápita de la región de Tarapacá disminuyó, en términos reales, con respecto al 2015, llegando a ser el 5° mayor ingreso disponible entre las regiones.

Por su parte el ingreso disponible de la Región de Magallanes disminuyó, pero menos que las otras regiones, manteniendo su ubicación 4° entre las regiones del país.

**Gráfico n°1. PIB per-cápita por regiones, 2014  
(En miles de dólares)**



**Fuente: Estudio Subdere (2023)**

- (1) Cálculos hechos por el 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.

**Figura n°1. Ingreso disponible per-cápita reales, por región**

Región	2006	2009	2011	2013	2015	2017	2020	2022
Arica y Parinacota	551.766	827.979	759.912	803.677	885.735	823.008	762.629	909.923
Tarapacá	710.239	748.926	913.274	1.218.295	1.379.993	1.072.052	1.037.445	998.648
Antofagasta	1.064.461	1.089.574	1.293.764	1.473.565	1.327.532	1.378.262	1.146.048	1.192.604
Atacama	949.634	832.960	890.932	1.099.251	1.059.527	1.036.330	928.245	925.431
Coquimbo	629.221	605.610	667.822	886.182	836.675	754.593	721.694	882.831
Valparaíso	666.388	717.486	697.917	868.521	872.372	942.621	803.859	867.245
Metropolitana	1.111.899	1.132.790	1.117.260	1.320.196	1.354.481	1.446.248	1.269.539	1.399.863
O'Higgins	670.442	693.905	710.965	793.684	825.462	781.928	755.550	832.126
Maule	586.334	619.203	593.363	686.191	722.041	759.503	774.261	674.990
Ñuble	-	-	-	-	-	640.572	568.748	597.624
Bio-Bio	599.407	606.246	661.036	690.272	738.503	809.856	750.164	830.739
La Araucanía	553.370	519.330	581.020	690.123	697.664	755.493	620.323	660.483
Los Ríos	577.263	503.247	660.908	680.595	851.736	833.950	707.554	833.735
Los Lagos	719.187	623.077	641.144	786.817	758.857	884.482	833.217	831.759
Aysén	716.405	880.172	981.247	1.018.493	1.104.122	1.281.311	1.061.163	1.123.531
Magallanes	972.028	919.569	983.889	1.105.185	1.208.352	1.349.276	1.109.401	1.108.000

**Fuente: CASEN 2022**

En cuanto a las tasas de pobreza cabe señalar que al 2017 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 un impacto favorable”** (Subdere, 2021). Datos de la CASEN 2022 muestran que tanto la región de Magallanes como la de Aysén siguen siendo las regiones con menor tasa

de pobreza al 2022, aunque la región de Magallanes aumentó su nivel de pobreza de 2,1 a 3,4 (la región de Aysén disminuyó de 4,6% a 4,0%) (MDSF, 2022)

Por su parte el año 2017 la Región de Tarapacá registra un bajo nivel de pobreza, con un (6,4%), siendo más bajo que el promedio nacional (8,6%). No obstante al año 2022, la tasa de pobreza de la región de Tarapacá aumentó a un 11%, muy por encima de la tasa de pobreza promedio a nivel nacional. Dicho eso, cuando se analizan comparativamente las tasas de pobreza multidimensional<sup>1</sup> la región de Tarapacá registra un nivel relativo alto el 2017 (el tercer peor registro), mientras que el 2022 tiene la tasa de pobreza multidimensional más alta entre todas las regiones. La región de Magallanes al igual que con la pobreza relativa, tiene los niveles más bajos de pobreza multidimensional al compararlos con el resto de las regiones. Esto tanto el 2017 como el 2022 (MDSF, 2022).

Una de las conclusiones del estudio hace alusión a las dispares tasas de pobreza multidimensional, señalando explícitamente que: “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”.

**Tabla n°1. PIB per-cápita, pobreza y pobreza multidimensional**

	<b>Pobreza (Porcentaje) (2017)</b>	<b>Pobreza (porcentaje) (2022)</b>	<b>Pobreza Mult. (2017)</b>	<b>Pobreza Mult. (2022)</b>
<b>Arica y Parinacota</b>	8,4	9,2	21,2	18,6
<b>Tarapacá</b>	6,4	11,0	24,3	23,8
<b>Antofagasta</b>	5,1	7,6	16,0	17,1
<b>Atacama</b>	7,9	8,2	23,1	20,3
<b>Coquimbo</b>	11,9	7,9	22,6	16,6
<b>Valparaíso</b>	7,1	6,6	18,8	17,2
<b>Metropolitana</b>	5,4	4,4	19,7	17,1
<b>O'Higgins</b>	10,1	7,0	18,1	15,3
<b>Maule</b>	12,7	8,6	21,3	15,0
<b>Ñuble</b>	16,1	12,1	24,7	15,5
<b>Biobío</b>	12,3	7,5	17,2	14,1
<b>La Araucanía</b>	17,2	11,6	27,0	19,8
<b>Los Ríos</b>	12,1	5,9	21,0	18,4
<b>Los Lagos</b>	11,7	7,0	24,6	19,7
<b>Aysén</b>	4,6	4,0	19,6	14,0
<b>Magallanes</b>	2,1	3,4	10,5	6,9
<b>Total Chile</b>	8,6	6,5	20,7	16,9

Fuente: CASEN 202

<sup>1</sup> identifica a quienes son pobres considerando la intensidad de las privaciones o carencias que sufren como falta de acceso a educación, salud, vivienda, entre otras

## Referencias

SUBDERE, 2021. Zonas Francas: Perspectivas para el desarrollo territorial. División de Políticas y Desarrollo Territorial Departamento de Estudios y Análisis Territorial. Enero de 2021. [https://www.descentralizachile.cl/wp-content/uploads/2021/03/ZF\\_2021.pdf](https://www.descentralizachile.cl/wp-content/uploads/2021/03/ZF_2021.pdf)

Banco Mundial, 2017. Chile: Evaluación de las Zonas Francas Informe Final. Octubre de 2017. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/204581530216027729/pdf/ESP-Reporte-Final-ZFs-Chile.pdf>

MDSF, 2022. Resultados pobreza por ingresos Casen 2022 (versión 20 octubre 2023). Observatorio Social. <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2022>

MDSF, 2022. Resultados pobreza multidimensional Casen 2022 (versión 20 octubre 2023) Observatorio Social. <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2022>