

## **Fortunato González Cruz**

### *La Zona Libre para la Cultura, la Ciencia y la Tecnología de Mérida y las competencias municipales.*

Universidad de Los Andes  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
CIEPROL  
Mérida-Venezuela - septiembre 2002  
cieprol@ula.ve

## **1 INTRODUCCIÓN**

La Zona Libre para la Cultura, la Ciencia y la Tecnología de Mérida inicia su camino en el Concejo Municipal de Mérida, cuando a propósito de una discusión sobre la publicidad de cigarrillos y licores, el entonces concejal Alberto Arvelo Ramos se refirió al puerto libre de Margarita que sirve a su juicio para la importación de bienes que alimentan el vicio, y a la inexistencia de un puerto libre o zona franca para la cultura. Entonces me desempeñaba como Alcalde de Mérida y presidente del Concejo Municipal y la idea fue asumida como una proposición con el respaldo unánime de los concejales. Se nombró una comisión presidida por Alberto Arvelo cuyo trabajo culminó, años después y con los aportes de muchas personas, con la promulgación de la Ley de la Zona Libre para la Cultura, la Ciencia y la Tecnología de Mérida.

Pese a que la iniciativa partió del Municipio, las autoridades sucesivas no han asumido la Zona Libre como un asunto que importa y pareciera que el asunto no es con ellos. Son intrascendentes las intervenciones de las autoridades locales de los Municipios Sucre, Campo Elías, Libertador y Capitán Santos Marquina y no existen Ordenanzas ni planes urbanos, ni estrategias definidas en ninguno de ellos, ni siquiera se han preocupado por estudiar los impactos positivos y negativos que puede tener una zona de esta naturaleza en la dinámica urbana.

La Zona Libre fue creada mediante la "Ley Sobre la Zona Libre Cultural, Científica y Tecnológica del Estado Mérida" de fecha 14 de julio de 1995, publicada en la Gaceta Oficial N° 4.937 Extraordinario, del 14 de julio de 1995. El Reglamento de dicha Ley es del 09 de septiembre de 1998, Decreto N° 2.714, publicado en la Gaceta Oficial N° 36.611, del 29 de diciembre de 1998.

Consiste en un régimen fiscal especial de carácter preferencial, establecido con el objeto de estimular la producción, la divulgación y la distribución de bienes y actividades culturales, científicas y tecnológicas en la región. A los efectos de las funciones generales de control, promoción y registro, se creó la Junta de la Zona Libre Cultural, Científica y Tecnológica del Estado Mérida, que desde el punto de vista administrativo es una Dirección General del Ministerio de Finanzas.

A los efectos de este régimen, los bienes y servicios culturales, científicos y tecnológicos, son aquellos destinados de manera exclusiva a la producción y divulgación de productos y actividades artísticas, científicas humanísticas, así como los de tecnologías avanzadas orientadas hacia la producción o la investigación científica. El reglamento contiene algunas definiciones, entre las cuales, se destacan :

**a)** Bien cultural es aquél destinado a generar y divulgar productos o actividades artísticas y humanísticas como la música, la literatura, las artes escénicas y artes visuales. También se puede calificar a una actividad como artística o humanística, si su tutela es una atribución legal del CONAC (Consejo Nacional de la Cultura) o el IDAC (Instituto de Acción Cultural del Estado Mérida).

**b)** Las actividades científicas son aquellas destinadas a crear bienes y conocimientos en los campos formal, natural y social, mediante una metodología rigurosa, cuyos resultados se expresen en proposiciones universales verificables.

**c)** Las actividades tecnológicas son las que emplean conocimientos y creatividad intelectual para resolver problemas específicos de carácter natural, económico, social, científico y cultural.

**d)** Las tecnologías avanzadas incluyen a la tecnología de punta como la biotecnología, química fina, electrónica y teleinformática., así como las demás tecnologías que constituyan avances tecnológicos notables, desde la perspectiva del desarrollo nacional.

**e)** Las actividades científicas o tecnológicas son aquellas cuya tutela está a cargo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT).

Gozan de la protección del régimen especial, exclusivamente los bienes y servicios culturales, científicos y tecnológicos producidos dentro del

territorio de la ZOLCCYT y los importados que cumplan con las siguientes condiciones:

- 1) Que estén amparados por la documentación aduanera y de transporte respectivas y cumplan los trámites aduaneros de internación a la Zona Libre;
- 2) Cumplan con las disposiciones sanitarias vigentes en el país; y,
- 3) Que sus patrocinantes estén domiciliados en la jurisdicción de la ZOLCCYT y autorizados para operar bajo el régimen especial; así como que exista correspondencia entre los bienes importados y los procesos y actividades de sus consignatarios operantes.

La Zona Libre de Mérida comprende los territorios de los Municipios Sucre, Campo Elías, Libertador y Santos Marquina que conforman el Área Metropolitana de Mérida, con una superficie de 262.300 hectáreas, con una población aproximada de 350.000 personas que representan el 47% de la total existente en el Estado Mérida. Su economía se basa en gran parte en el gasto público de la Universidad de Los Andes y del Gobierno del Estado Mérida que alcanzan en conjunto unos 425 millones de dólares al año. Los gastos municipales apenas alcanza a cerca de un 10 % de esa suma. Hay que agregar una cierta 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 la actividad turística internacional y nacional que en conjunto alcanzan anualmente los 80 millones de dólares. La economía merideña aporta cerca del 4% del Producto Interno Bruto Nacional. Mérida está alejada de los centros de poder del país, pero cuenta a su favor con una aceptable red de carreteras que la conectan a los grandes mercados, ejes de comunicación y ciudades mayores del país. Cuenta además con dos aeropuertos: El Alberto Carnevali de la ciudad de Mérida y el Juan Pablo Pérez Alfonso de El Vigía a 75 km. de Mérida.

La totalidad del territorio fiscal está servida por un conjunto de redes de teleinformación públicas y privadas. Los sistemas públicos están administrados por la Universidad de Los Andes que 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. Las redes privadas son la de CANTV, TNET y HACER ULA que cuentan con más de 15.000 usuarios comerciales y domiciliarios.

La capital del Estado tiene una tradición de más de doscientos años en investigación científica y académica y es después de Caracas la ciudad donde se concentra la mayor capacidad de recursos humanos técnicos y profesionales, equipamiento y de apoyo para la investigación científica y tecnológica. Existen más de 3.500 profesores universitarios, muchos de ellos con estudios de cuarto nivel y más de 50.000 alumnos que cursan un medio centenar de carreras de pregrado y 112 maestrías con especializaciones y doctorados. Existe además una vigorosa sociedad cultural, constituida por humanistas y artistas, integrados en una tradición que hacen de Mérida desde hace dos siglos un centro nacional de educación y cultura. Existe así mismo una base institucional que estimula el desarrollo de la cultura, la ciencia y la tecnología que incluye 14 institutos de educación superior (4 son universidades públicas), numerosos e importantes institutos y centros de creación científica, humanística y tecnológica, así como museos, orquestas sinfónicas, agrupaciones corales, grupos de artes escénicas, etc.

La ciudad de Mérida representa dentro del universo de ciudades venezolanas la que detenta el calificativo de la ciudad con la mejor calidad de vida, definida particularmente por la calidad de su entorno natural, suficiencia de servicios y equipamientos básicos y seguridad personal. Así mismo, ha sido calificada en el ámbito nacional, dentro de una evaluación reciente de grupos de empresarios privados, como la tercera mejor ciudad para la inversión, después de Valencia y Barquisimeto. Desde el punto de vista socioeconómico, el Estado Mérida registra uno de los valores más bajos del país en cuanto a indicadores de pobreza, más de un tercio por debajo del promedio del país.

## **2 LOS IMPACTOS DE LA ZONA LIBRE SOBRE EL TERRITORIO**

No conozco un caso semejante al nuestro que sirva de parámetro comparativo para determinar con algún grado de aproximación los impactos positivos ni negativos de un régimen con las características de esta Zona Libre para la Cultura, la Ciencia y la Tecnología. Los estudios realizados por la Junta de la ZOLCCYT son la única referencia válida.

En el 1998 la Zona Libre contrató un estudio para evaluar los posibles efectos sociales, económicos e institucionales de la puesta en funcionamiento del régimen de la ZOLCCYT. Dicho estudio además de diagnosticar la situación de ese año, elaboró varios escenarios sobre el desenvolvimiento de la Zona Libre, 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 Municipios) 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 por el 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 reflejaron 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 con los impactos que sobre la economía y el entorno social podría generar la Zona Libre, se evaluaron 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 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).

Hasta agosto del año 2002 se han inscrito 55 empresas que cuentan con un

capital suscrito de 2.9 millardos de bolívares en conjunto y que se encuentran generando 2000 empleos directos. De igual modo se han preinscrito 122 empresas a quienes se están evaluando. Proyectando este comportamiento para el primer año de entrada en operaciones del régimen Zona Libre, se estima que se habrán inscrito 60 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 AÑO Y 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 tendencia en el registro de empresas en el régimen en los actuales momentos, es la de inscripción de empresas comercializadores dedicadas a la importación de bienes terminados, partes y piezas de computación y de teleinformación, por lo que resulta evidente la necesidad de diseñar e implantar políticas de estímulo a las inversiones en el sector industrial.

Es factible prever que la Zona Libre no causará sobre Mérida los impactos que ha tenido la Zona Franca de Margarita, por ejemplo, dadas las grandes diferencias entre ambos regímenes aduaneros, pero ello no significa que las

autoridades locales pueden ignorar tanto las oportunidades como las amenazas que se abren con el desarrollo del régimen, en particular si se dan las consecuencias del escenario más optimista. La Zona Libre requiere de espacios para almacenamiento, transformación y comercialización por lo que hay que evaluar la capacidad instalada y las posibilidades de desarrollo de pequeñas o medianas zonas industriales. El crecimiento de la población aunque modesto de todas maneras significa una demanda adicional de vivienda y de espacios urbanos, con sus consecuencias en la dotación de los servicios. También hay un impacto en el número y en la calidad de los visitantes y turistas a la zona por lo que es importante tener claro el escenario y lo que debe hacerse en esa materia. Es posible que se estimule una cierta inmigración a la zona sin saber con certeza la procedencia y la calidad de esa población y a que actividades se dedicarán una vez instalada. En fin, es un desafío a la capacidad de las autoridades locales para prever situaciones y adelantarse en la toma de decisiones. No obstante, insisto, no hay iniciativas significativas en ninguna de los cuatro Municipios para abordar los desafíos de la ZOLCCYT.

De conformidad con los estudios realizados por la ZOLCCYT antes expuestos, los impactos del régimen aduanero debieran inducir a los funcionarios municipales a tomar decisiones al menos en materias de promoción del desarrollo, tributación, ordenación del territorio y del urbanismo, y en servicios públicos, con el objeto de aprovechar al máximo sus impactos positivos y disminuir los negativos.

### **3 LAS TAREAS PENDIENTES**

Limitaré el análisis a tratar de indagar las tareas pendientes que tienen los Municipios de la zona libre sólo en los cuatro aspectos antes señalados que considero esenciales: promoción del desarrollo, tributaria, ordenación del territorio y del urbanismo, y servicios públicos.

#### **a) La Ordenación y Promoción del Desarrollo Económico y Social:**

La Ordenación y Promoción del Desarrollo Económico es una de las competencias que la Constitución de la República le asigna al Municipio en su artículo 178. La creación de la Zona Libre fue justamente una iniciativa originada en el seno del Municipio en ejercicio de esta competencia, habida cuenta de la vocación histórica de Mérida para la cultura, la ciencia y la tecnología. Ahora que ya ha sido creada, el Municipio debe asumir este

régimen como obra suya, reivindicarla y potenciarla para el beneficio de sus habitantes. Ello significa el diseño de una estrategia dirigida al óptimo aprovechamiento de las ventajas que ofrece el régimen especial aduanero en varios sentidos: 1. Para estimular la creación de una pequeña y mediana industria vinculada al régimen; 2. La formación y capacitación de recursos humanos con conocimientos, habilidades y destrezas aprovechables por el régimen; 3. El fomento del turismo cultural, científico y tecnológico vinculado al régimen; 4. El desarrollo de programas y proyectos colaterales apoyados en la zona libre, como los que tienen que ver con la industria de la construcción y los servicios.

**b) En materia tributaria:**

Los Municipios tendrán que tomar decisiones para estimular la instalación de empresas de la zona libre en sus respectivas jurisdicciones, para lo cual deben revisar sus esquemas tributarios en particular las Ordenanzas de Patente de Industria y Comercio, de Impuestos Inmobiliarios e incluso algunas tasas de servicios públicos. Estas medidas pueden ser complementadas con otro tipo de estímulos de manera que entre los cuatro Municipios se genere una sana estrategia de competitividad. Entre esos otros estímulos están sin duda la seguridad jurídica que se pueda garantizar en el largo plazo, el suministro de servicios de calidad tales como recolección de desechos, electricidad y agua potable, vialidad y espacios públicos.

**c) La Ordenación del Territorio y del Urbanismo:**

Quizás la consecuencia del régimen especial aduanero más permanente y por lo tanto que requiere mayor estudio y cuidado es en la ocupación del territorio y en los usos del suelo, ambos asuntos de competencia municipal aunque concurrente con el Poder Nacional. En efecto, de lo que se trata es de una estrategia de desarrollo basada en el tratamiento tributario preferencial de determinados productos y actividades con el objeto de desarrollar la industria y el comercio en áreas de la cultura, la ciencia y la tecnología. Es de suponer que una estrategia de esta naturaleza no demanda grandes espacios, ni instalaciones gigantescas, ni complejos industriales sino por el contrario se trata de un desarrollo sostenible, con una cuidadosa orientación hacia los espacios e instalaciones pequeñas y medianas que aprovechan las tecnologías de punta. Ello no disminuye en modo alguno la responsabilidad de las autoridades locales para realizar los diagnósticos y estudios



de impacto y adecuar los planes de ordenación del territorio y los planes urbanos locales a las demandas de la ZOLCCYT. Estos estudios debieran ser abordados por los cuatro Municipios de manera conjunta, e incluso los planes territoriales y urbanísticos debieran hacerlos en conjunto de manera que sean instrumentos jurídicos de planificación únicos, pero lamentablemente esto no ha sido así. Como se dijo antes, ni siquiera se lo han planteado seriamente en forma individual mucho menos de manera concertada.

La ZOLCCYT abarca la totalidad del territorio del área metropolitana de Mérida y no cabe duda de la necesidad de un Plan de Desarrollo del Territorio de toda el área, habida cuenta de la nueva competencia en ordenación del territorio que le asignó la nueva Constitución a los Municipios. Ese plan, de acuerdo con la legislación aún vigente y parcialmente derogada por la Constitución, debe ser elaborado por el gobierno del Estado Mérida, pero a raíz de los cambios constitucionales ocurridos en 1999, los Municipios no pueden soslayar esta responsabilidad y deben asumir la iniciativa. Por supuesto que también la podrían asumir el gobierno del Estado Mérida o el gobierno nacional, pero es a los Municipios a quienes les corresponde asumir plenamente esta competencia tanto por lo novedosa como por las responsabilidades inmediatas que tienen con sus respectivos pobladores. Este plan debiera señalar los espacios o ámbitos destinados a las instalaciones requeridas por el Estado y por las empresas para la realización de sus actividades; las variables sobre usos, densidades y demás condiciones que deben cumplir para garantizar un orden en la ocupación del espacio, los parámetros de calidad ambiental y los requerimientos de equipamiento.

Por su parte, cada Municipio debe producir su respectivo Plan de Desarrollo Urbano Local con la determinación precisa y detallada de las variables urbanas y demás contenidos de este tipo de instrumentos de ordenación. También debieran producir los planes especiales que sean necesarios, como por ejemplo algún plan especial de regulación de determinadas zonas industriales. En fin, cada Plan Urbano Local debe prever los equipamientos y los mecanismos de financiamiento necesarios que aseguren su cumplimiento. Estas responsabilidades, repito, están sólo en el papel y no se ve en las autoridades locales ninguna preocupación por ello.

**d) Servicios públicos:**

Otra de las competencias municipales que debe ser considerada por las autoridades locales es la dotación de servicios públicos suficientes y de calidad que estimulen a los inversionistas a instalar sus empresas en sus respectivas jurisdicciones. En este sentido, los Municipios debieran estar ya empeñados en construir las zonas industriales apropiadas o mejorar las que existen para ofrecerlas a los inversionistas, con la dotación de los servicios que demandan el tipo de empresas esperado. También debieran estar empeñados en tomar las medidas para asegurarle a los inversionistas el suministro eléctrico y de agua potable en la cantidad y en la calidad necesarias, tratamiento de aguas servidas, recolección y tratamiento de desechos sólidos, vialidad, transporte, áreas verdes y espacios públicos, educación, salud, recreación y uso del tiempo libre, todo ello en ejercicio de las competencias propias del Municipio.