

La educación en Chile en 2022

A 2 meses de asumir, el ministro Ávila presentó el plan de educación, que entre sus principales acciones contiene orientaciones para el **fortalecimiento de la lectura** inicial y actividades en ferias y talleres de fomento lector en las 56 provincias del país; un **programa de tutorías**, el que permitió entregar un reforzamiento personalizado a alrededor de 5 mil estudiantes; y la entrega de orientaciones para apoyar la implementación del **uso de textos escolares con foco en Lectura y Matemática**.

Asimismo, y para enfrentar **los problemas de violencia escolar, se implementó el Programa Territorial de Convivencia en 60 comunas** con situaciones críticas en esta materia; se amplió **el Programa Habilidades para la Vida (HPV)**, aumentando su presencia en 466 nuevas escuelas, alcanzando un total de 4.232 establecimientos educacionales del país; y se abrieron cupos para que más de 13 mil docentes participaran en talleres de convivencia y bienestar en aula.

A partir de junio, y para fomentar la asistencia, disminuir la desvinculación y recuperar a las y los estudiantes que salieron de las aulas, por primera vez Mineduc elaboró alrededor de 50 mil reportes periódicos de seguimiento a estudiantes con trayectorias educativas interrumpidas o irregulares, los que fueron enviados a más de 11 mil establecimientos públicos y particulares subvencionados del país, sostenedores y equipos territoriales del Mineduc, con información y orientaciones. Según la Encuesta de Monitoreo de Establecimientos Educacionales en Pandemia, un importante porcentaje de sostenedores usó estos reportes para apoyar el retorno de los estudiantes que estaban fuera del sistema educativo.

En cuanto al pilar de infraestructura, el ministro Ávila informó que fueron asignados más de **\$56 mil millones a 489 establecimientos, para financiar proyectos de infraestructura** que permitan solucionar situaciones que ponían en riesgo el servicio educativo, lo que irá en directo beneficio de más de 161 mil estudiantes.

Para abordar algunos problemas urgentes del sistema educativo, las autoridades del Mineduc presentaron **el proyecto de Ley Miscelánea, que fue recientemente aprobado y despachado por el Congreso**, y que, entre otros aspectos, amplía en un año el plazo de traspaso de establecimientos a los seis nuevos SLEP creados en 2022; **regulariza los pagos del bono de incentivo al retiro pendientes desde 2018; facilita el pago de deudas previsionales retenidas a docentes**; reconoce formalmente el receso invernal de dos semanas; y amplía el plazo de acreditación de los CFT Estatales.

En un año de adaptación a las políticas educativas, para apoyar y poner en el centro a las comunidades educativas, el Mineduc promovió que este año el SIMCE no tuviera consecuencias para los establecimientos, por lo que no serán categorizados según su desempeño en esta evaluación, y que se redujera de 11 a 4 las pruebas censales implementadas en 2022, con el objetivo de descomprimir a las comunidades educativas. En la misma línea, **se aprobó la voluntariedad en la evaluación de más de 42 mil profesoras y profesores**, de manera de permitir un desarrollo profesional acorde al actual contexto educativo.

La reactivación educativa para 2023

El presupuesto total de educación para el próximo año llegará **a casi \$14,1 billones** (+4,6%), de manera que **el Ministerio de Educación (en adelante Mineduc) estará a cargo del 19,9% del gasto público total proyectado por el gobierno**. De acuerdo con las líneas programáticas presentadas por el mismo, un **8% de presupuesto irá a financiar la Educación Parvularia** provista por establecimientos de JUNJI, Integra y aquellos que se financian vía transferencia de fondos (VTF), **un 64% se destinará a Educación Escolar** –incluyendo kínder y prekínder- y un **20% a Educación Superior**, mientras que los recursos restantes se destinarán a gastos de operación y otros del ministerio

A partir del próximo año, el Mineduc seguirá trabajando y aunando los esfuerzos en la reactivación del sistema educativo. Para esto, **el Presupuesto 2023 destina cerca de \$250 mil millones para el Plan de Reactivación Educativa**, lo que permitirá ampliar y reforzar las acciones implementadas este año, con tres ámbitos de acción centrales: que los estudiantes asistan a clases (asistencia y permanencia); que aprendan lo que requieren aprender (reactivación de aprendizajes); y que cuenten con ambientes de buena convivencia y salud mental.

La principal tarea para 2023 será reducir la brecha de aprendizajes y recuperar a las y los estudiantes que han salido del sistema escolar. Para esto, el Mineduc impulsará una alianza en el que la ciudadanía, la sociedad civil y el Estado sean actores claves en la reactivación de la educación, basada en la confianza a los docentes y equipos directivos, quienes recibirán orientaciones desde el nivel central, y en un compromiso con las familias de niños, niñas y adolescentes, para juntos seguir robusteciendo la educación chilena.

Minuta de educación pública Arica y Parinacota

1. Infraestructura. Los últimos establecimientos educacionales públicos que se construyeron de nuevo, se hicieron durante el gobierno de la presidenta Bachelet y son el Liceo Artístico y el Liceo Octavio Palma, los demás datan de la década de 1950. Se han realizado intervenciones sólo parciales en varios de ellos tratando de alinearlos con las nuevas normativas constructivas y con los estándares de calidad de la infraestructura educativa. Sin embargo, la mayoría presenta déficit importante o carencias absolutas en los sistemas de servicios, alcantarillado, sistema eléctrico, en las cualidades formativas de aulas, laboratorios y talleres, gimnasios y sectores cubiertos.

Los establecimientos de educación particulares subvencionados, todos son

Nº TOTAL	URBANOS	RURALES	TOTAL ALUMNOS	TOTAL URBANO	%	TOTAL RURAL	%	TOTAL MTS 2 CONSTRUIDOS	MTS 2 ALUMNO PROMEDIO *
40	30	10	17.386	14.711	85%	2.675	15%	100.261	5.77

construcciones que se ejecutan a partir de 1982.

COMUNA	Nº TOTAL	URBANOS	RURALES	TOTAL ALUMNOS	TOTAL URBANO	%	TOTAL RURAL	%	TOTAL MTS 2 CONSTRUIDOS	MTS 2 ALUMNO PROMEDIO *
CAMARONES	9	0	9	88	0	0%	88	100%	2.496	28,36
GENERAL LAGOS	9	0	9	60	0	0%	60	100%	3.278	54,63
PUTRE	7	0	7	431	0	0%	431	100%	6.141	14,25
TOTAL	25	0	25	579	0	0%	579	100%	11.915	97,24

Mineduc 2016

2. Por su parte, la matrícula actual de los establecimientos públicos de la comuna de Arica (Seremi educación 2022) es de 17.386 estudiantes según y se concentra, principalmente, en 10 (25 %) escuelas y liceos: 3 escuelas básicas y 7 liceos, 9.504 estudiantes, un 54.6 % de la matrícula total municipal. Si sumamos los 4 establecimientos con más de 451 alumnos y menos de 600, alcanzamos los 2.021 estudiantes que, en total nos dan 11.525 alumnos municipales, 66.28 % niños y jóvenes estudiando en el 35 % de los colegios públicos de la comuna de Arica.
3. La infraestructura educativa pública necesita una intervención urgente, no sólo es antigua y esta desalineada con los nuevos estándares de calidad de los espacios educativos, sino que desincentiva la selección de estos colegios en el sistema SAE. Pero aún peor, también presenta en varios casos, riesgos para la seguridad y la salud de los estudiantes, como el caso de las escuelas con asbesto.

4. No existe una fuente de financiamiento lo suficientemente grande como para abordar este urgente problema ni tampoco una unidad técnica especializada y dedicada a enfrentar el tema. Por ello, prácticamente no hay proyectos en el sistema nacional de inversión pública y los que existen, excepto Pampa Algodonal, sólo tienen creada su ficha idi pero sin Rate.
5. El plan de inversión en jardines infantiles que benefició en Arica y Parinacota (2014 – 2018) a casi 5 mil familias permitió que mejoraran las tasas de asistencia a la educación Parvularia llegando casi al 51 % en población menor a 5 años el último periodo y por extensión, aumentaran las tasas de ocupación de la fuerza de trabajo femenina. La fuerza de trabajo (población ocupada y desocupada de 15 y más años) femenina creció un 50,1%, aumentando en 3,4 puntos respecto a 2013 (46,7%) y superando en este ámbito al promedio nacional (47,45). Hoy, la inversión en educación infantil está prácticamente detenida por falta de unidades técnicas, recursos directos para construcción y operación y una política regional en este sentido.
6. Vemos con preocupación la gestión del sector desde hace bastante tiempo. Se anuncian iniciativas de inversión a nivel de idea lo que genera altas expectativas en las personas, padres, apoderados y estudiantes, sin embargo, estas son sólo eso, ideas, no tienen ningún respaldo en el SNIP y menos una fuente de financiamiento disponible. Recordemos que los presupuestos descentralizados se aprueban un año antes, como el FNDR y sólo se suplementan por eficiencia, caso lejano al Gore de Arica y Parinacota.
7. Un problema sustantivo es la conformación de los equipos de cada servicio local: básicamente, al igual que lo fue el DAEM en anteriores gestiones alcaldicias, el SLEP recibió a numerosos profesionales, técnicos y administrativos de la gestión del gobierno anterior. Mucha influencia de la autoridad política regional en la conformación de su planta sin considerar experiencia en materia de educación y competencias adecuadas al cargo, menos existencia de un buen líder, reconocido por el profesorado. Junto a ello, profesores y asistentes de la educación insisten en que el servicio tiene permanentes problemas de información administrativa y académica incompleta, dotaciones que no corresponden a la realidad e infraestructura cuya propiedad no está acreditada. El caso más dramático fue el del profesor más respetado de la región y su salida del subsistema. Para que decir el nepotismo y amiguismo. Sin duda ha sido una práctica recurrente al hacer primar las redes familiares (nepotismo como tal) y las redes de amistad (amiguismo) por sobre las reglas de la meritocracia y del interés general de la administración pública.

Zona Franca de Iquique: Un Instrumento Fallido para el Desarrollo de Arica¹

Los orígenes de la Zona Franca Industrial de Arica.

El golpe de Estado de 1973 no es sólo una ruptura democrática del país, también es un cambio drástico de la orientación de la política económica. Hasta ese año, la política económica de Chile, y de la mayor parte de los países latinoamericanos, puede considerarse desarrollista, sustituidora de importaciones y orientada a las relaciones económicas de bloques homogéneos.

Derivado de las hipótesis de la CEPAL sobre el “empeoramiento secular de los términos de intercambio”, los países seguían políticas promotoras de la industrialización para elaborar productos cuyo destino era el mercado nacional y países con acuerdos de colaboración económica (ALALC, Pacto Andino y otros).

En Arica, por razones probablemente geopolíticas, se habían concentrado incentivos importantes a la industria manufacturera. Por esa razón, en el entonces departamento de Arica, se habían instalado empresas armadoras de vehículos, electrodomésticos, insumos industriales, etc. De hecho, esa época se considera la etapa fundacional de la ciudad.

La dictadura asume políticas diferentes: de corte monetario para el control de los precios, de mercado para la asignación de recursos y de apertura total y unilateral al comercio internacional. Las autoridades económicas de la época estaban conscientes de los efectos de este tipo de políticas, y entendían que supondrían costos para las empresas industriales que difícilmente serían capaces de competir. La llegada de productos importados, que no encontraron barreras arancelarias significativas, y se encontraron con un país cuya moneda estaba sobrevalorada (por la lucha contra la inflación), simplemente barrieron con los productos elaborados dentro del país. Esto afectó severamente a Arica por su concentración industrial.

Los intereses de los empresarios locales tuvieron cierto eco en las autoridades de la dictadura y es así como en 1977 se dicta el Decreto Con Fuerza De Ley N° 341 del Ministerio de Hacienda, Sobre Zonas Francas. En síntesis, este decreto autoriza la operación de Zona Francas en Iquique y Punta Arenas. La Zona Franca se entiende como “El área o porción unitaria de territorio perfectamente deslindada y próxima a un puerto o aeropuerto amparada por presunción de extraterritorialidad aduanera. En estos lugares las mercancías pueden ser depositadas, transformadas, terminadas o comercializadas, sin restricción alguna.

¹ Fernando Cabañales Gómez. Doctor en economía.

Esta Ley le otorga a Arica, un estatus especial. En su título VII, promueve “Normas Especiales para Arica” y establece que “El régimen preferencial establecido por el decreto ley 1.055, de 1975, y sus modificaciones, para la Zona Franca de Iquique será aplicable, en los mismos términos, a las empresas industriales manufactureras instaladas o que se instalen en Arica. Para estos efectos, se entenderá por empresas industriales a aquellas que desarrollan un conjunto de actividades en fábricas, plantas o talleres, destinadas a la obtención de mercancías que tengan una individualidad diferente de las materias primas, partes o piezas extranjeras, utilizadas en su elaboración. Igualmente, dicho régimen preferencial será aplicable a las empresas que en su proceso productivo provoquen una transformación irreversible en las materias primas, partes o piezas extranjeras utilizadas para su elaboración.”

Estas “normas especiales” otorgan ventajas de costos a las empresas industriales instaladas en Arica y es, claramente, un intento de compensarlas por la aplicación de las nuevas políticas económicas. De hecho, fueron numerosas las empresas que intentaron competir en el mercado local con productos armados en la Zona Franca Industrial, perdiendo integración nacional en los productos.

Sin embargo, numerosos problemas de administración y gestión de la Zona Franca de Iquique, por entonces en manos de una Junta de Administración y Vigilancia de Zofri, provocaron que en 1989 se disolviera dicha Junta y se creara una Sociedad Anónima, mediante la Ley número 18.846, que “Autoriza La Actividad Empresarial del Estado en Materia De Administración y Explotación de la Zona Franca de Iquique.”

De hecho, la creación de Zofri S.A. es la última ley de la dictadura. Esta ley, sin embargo, ignora por completo la Zona Franca Industrial de Arica, la que, de hecho, no era administrada ni gestionada por ninguna autoridad administrativa.

A principios de los 90s, el deterioro socio económico de Arica era evidente y se había convertido en un problema político a resolver por la recuperada democracia.

Las autoridades de la época deciden entonces encargar la administración del Sistema de Zona Franca Industrial a la recientemente creada Zofri S.A., a través del Decreto 672 de 1990, que “Aprueba Contrato de Concesión se la Administración y Explotación de La Zona Franca de Iquique, Celebrado Entre el Estado de Chile y la Sociedad "Zona Franca De Iquique S.A." del Ministerio De Hacienda.

Este decreto formaliza la relación entre Zofri S.A. y el Estado, pero, además incorpora en su artículo 2º, la gestión de los beneficios otorgados a las empresas instaladas en Arica bajo el régimen de Zona Franca Industrial, de la ley antes citada.

El contrato otorga plenos poderes de gestión a Zofri S.A. Esto incluye la elaboración de un Reglamento Interno de Operación (RIO), que (solamente) debe ser “puesto en conocimiento” del Ministerio de Hacienda.

Además, Zofri S.A. se encarga de la supervisión y control del cumplimiento de las normas de Zona Franca mediante registros confidenciales, pero disponibles para las autoridades del Ministerio de Hacienda. Finalmente, el contrato de concesión tiene un plazo de 40 años, en los que el Estado “se compromete a mantener con la sociedad anónima administradora y con los usuarios que con ella contraten, a mantener en forma permanente la inmutabilidad de los privilegios indicados”.

Debe notarse que el plazo del contrato se encuentra a ocho años de vencer; el 2030.

Análisis Económico General

Lo explicado antes, muestra que Arica es una zona que sufre con mayor fuerza los cambios de política económica que impulsa la dictadura. La historia económica de Arica de los últimos años del siglo XX, pueden caracterizarse como de una lenta decadencia. La industria local no logra competir con los productos importados que ingresan sin aranceles, y en el contexto de una lucha antiinflacionaria que encarece la moneda local desde mediados de los 70s, hasta mediados de los 80s.

Así la industria local empieza a colapsar y a comienzos de los 90s, habían desaparecido las empresas productoras de electrodomésticos y la mayor parte de las automotrices. Sólo quedaba General Motors entre las automotrices y un pequeño conjunto de empresas proveedoras de la Minería (metalúrgicas, maestranzas y materiales eléctricos).

El escenario económico se transforma en crisis social hacia 1993, con la protesta de diversos sectores ciudadanos, que encabezados por dirigentes gremiales industriales, protestan con banderas negras en la ciudad.

El Gobierno de la época era consciente del decaimiento de Arica. Por esos años se aplican diversos programas de apoyo a la instalación de empresas productivas en Arica. El plan Cocharcas, la inauguración del Parque Industrial Chacalluta (propiedad de Zofri S.A.), se promulgan dos “leyes Arica”, se traslada la matriz de Corfo y de la Seremi de Agricultura de la entonces Región de Tarapacá a Arica, se crea la CORDAP y muchas otras iniciativas, se extienden desde comienzos de los 90s hasta principios del Siglo XXI.

La realidad es que Arica no logra aumentar su ritmo de actividad económica y, de hecho, la crisis económica comienza a impactar el crecimiento demográfico de la, entonces, Provincia de Arica.

A comienzos del Siglo XXI, el desempleo en Arica se situaba sistemáticamente en dos dígitos (sobre el 10%), duplicando durante muchos años al desempleo nacional². La pobreza y la pobreza extrema, duplica los promedios nacionales en Arica y el repertorio de políticas económicas parece agotarse.

² Para detalles, ver Ríos W, Salgado L. et. al, (2007). El trabajo de Cabrales F. (2013) sintetiza esta transición.

Por esos años comienza a gestarse la idea de crear una nueva Región en vista de un fenómeno frecuente en Chile, el Centralismo Regional. Las autoridades situadas en la capital regional, Iquique, no lograban tampoco, siquiera, explicar la situación de Arica.

La creación de una nueva Región, sin embargo, requería una reforma constitucional, cuestión que se realizó durante el Gobierno de Ricardo Lagos E. Casi inmediatamente se crean las regiones de Arica y Parinacota y de Los Ríos, las que entran en funcionamiento a mediados de 2007.

La crisis “subprime” que comienza a fines de 2008 y se extiende por todo el año 2009, en su fase más crítica, no resulta un escenario económico propicio para la expansión económica de la nueva región. La planta General Motors que funcionaba en Arica, anuncia en 2007 su cierre inminente, el que se materializa en julio de 2008 dejando más de 400 trabajadores, directos, altamente calificados, además de otros 150 trabajadores indirectos que trabajaban para proveedores y contratistas, desempleados y produciendo un impacto notorio en el PIB de la Región (posteriormente en 2009, la matriz GM de USA, quebraría debido a las pérdidas que acumulaba). Otras empresas importantes sufren el impacto de la crisis también.

Sin embargo, en términos relativos, la Región reduce su distancia económica respecto del resto del país. El desempleo promedia el 8%, mientras en el resto del país superaba los dos dígitos en promedio. Las mediciones de pobreza regional muestran una reducción relativa importante, acercándose a los promedios nacionales y, de hecho, la CASEN del 2011 (con datos del 2010)³ muestra que la única región en Chile que disminuyó la pobreza, fue la de Arica y Parinacota.

Desde el comienzo de la administración de la nueva Región de Arica y Parinacota, se producen problemas en la relación de las autoridades regionales con Zofri S. A.

El comportamiento de Zofri S. A. El problema de Incentivos.

La Zofri S.A. quedó con la misión de gestionar dos sistemas “francos” muy diferentes. Por una parte, la Zona Franca de Iquique, que es un recinto cerrado y delimitado, cuyas propiedades no pueden enajenarse, mientras la Zona Franca Industrial de Arica, no tiene restricciones de ubicación. El procedimiento para que una empresa se acoja al Régimen de Zona Franca Industrial de Arica consiste en:

1. Calificación de la Dirección Regional de Aduanas. Evalúa, en base a un proyecto empresarial, el cumplimiento de los requisitos productivos para acogerse al régimen. Originalmente; transformación irreversible o cambio de partida arancelaria. Con posterioridad a la promulgación de la Ley N° 19.420, conocida como “Ley Arica” (I), que estableció incentivos para el desarrollo económico de las Provincias de Arica y Parinacota, se permitió la instalación de empresas que realicen “otros procesos que incorporen valor agregado nacional, tales como armaduría, ensamblado, montaje, terminado, integración, manufacturación o

³ Cabrales F. (2013) op. Cit.

transformación industrial”. Esta tarea pasa de la Dirección Regional de Tarapacá a la de Arica y Parinacota cuando se crea la nueva Región.

2. Delimitación y autorización del lugar donde operará la empresa. Tarea que debe realizar el Gobierno Regional de Tarapacá hasta el año 2007 y, con posterioridad a la creación de la Región de Arica y Parinacota, a su Gobierno Regional.
3. Inscripción como usuario de Zona Franca. Este proceso permite el control de mercancías ingresadas (SRF) o salidas (ZETA) y control de inventarios por cada usuario. Esto se hace con documentos específicos diseñados al efecto y el administrador de esta documentación es Zofri S.A. Este proceso es el que norma el Reglamento Interno de Operación (RIO) mencionado antes cuya elaboración le corresponde a ZOfri S.A.

El problema de diseño de este mecanismo es que Zofri S.A. obtiene más del 80% de sus ingresos del arriendo de galpones y locales del llamado Mall Zofri, ambos localizados en Iquique. Otro 10% de la gestión de documentos SRFs y ZETAs y el resto de las prestaciones de servicios y otras fuentes de ingresos.

En el caso de la Zona Franca Industrial de Arica, no existe la posibilidad de captar arriendos con el valor agregado de estar acogidos a Zona Franca, pues las empresas industriales pueden instalarse, en terrenos de su propiedad, en cualquier lugar que autorice el Gobierno Regional.

La conducta de Zofri S.A. es consistente con dicho problema de incentivos, como se explica a continuación:

Un Comité Interministerial y las autoridades electas de los años 90, culminaría con la promulgación de la Ley N° 19.420 conocida como “Ley Arica” (I), que estableció incentivos para el desarrollo económico de las Provincias de Arica y Parinacota, y fue promulgada en un acto desarrollado en el Estadio Carlos Dittborn la noche del 12 de Octubre de 1995 por el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Esta es la ley que agrega otro tipo de empresas que pueden acogerse al régimen de Zona Franca Industrial de Arica como se mencionó antes.

Esta nueva definición produce una reacción adversa por parte de Zofri S.A. que resuelve demandar al Estado de Chile por vulnerar los derechos que sostenía tener en virtud del Contrato de Concesión, fijado en decreto 672 del Ministerio de Hacienda de 20 de agosto de 1990. El fundamento era que este nuevo tipo de empresas (que agregan valor a la producción), se convertían en una amenaza para la Zona Franca Comercial debido a la cercanía de las exigencias como usuario. No deja de ser paradójico que una empresa demande a su accionista mayoritario por una ley que había pasado todos los procesos legislativos.

Zofri S.A. perdió esta demanda y, de hecho, comenzó a autorizar a algunas empresas de servicios para operar bajo el régimen de Zona Franca Industrial en Arica, las que fueron hostigadas de diversas maneras. Un ejemplo es el caso de Comercial Santa Nené, que envasaba productos alimentarios que importaba a granel y que, a juicio de Zofri, era una empresa comercial disfrazada de industrial.

Esta ley, como se mencionó antes, no surte los efectos deseados y se hace necesaria una nueva Ley que perfeccione algunos aspectos de la Ley Arica I.

El 20 de abril del 2000 se promulga la Ley 19.669 (Ley Arica II). Esta norma establece nuevas derogaciones arancelarias a los productos manufacturados en Arica y que favorecen especialmente a la planta General Motors que estaba instalada en Arica. Adicionalmente, en la ley, a petición de Zofri S.A. se crea una nueva Zona Franca Industrial en Alto Hospicio (provincia de Iquique) pero que es un recinto cerrado sujeto a la jurisdicción de Zofri S.A.

Este recinto cerrado en Alto Hospicio es una herramienta de competencia para las empresas industriales que requieran instalarse en el extremo norte de Chile. De hecho, Zofri S.A. invierte cuantiosos recursos en este nuevo centro, lo que no ocurre en el Parque Industrial Chacalluta, que también es propiedad de Zofri S.A., donde podrían operar empresas en las mismas condiciones que en Alto Hospicio, pero que no tiene la exclusividad respecto al resto de la región.

Nuevamente los resultados de desarrollo para Arica, no son los esperados. Como se mencionó, ya se había comenzado el proceso de creación de una nueva Región. De esa manera, en marzo de 2007, ya en el gobierno de la presidenta Bachelet, se promulga la Ley 20.175 que crea la Región de Arica y Parinacota que comenzaría su funcionamiento seis meses después de promulgada.

Sin embargo, la Ley 20.175 no cambia un aspecto crucial de la gestión del Régimen Especial de Zona Franca Industrial de Arica, pues no altera las funciones (atribuidas o legales) de Zofri S.A. para la nueva Región. De acuerdo con la interpretación que se le da a la Ley de Zonas Francas y a la que crea la Región, se establece que quién informa y autoriza la instalación de empresas en ese régimen en Arica es el director regional de Aduanas y quién autoriza el espacio físico (el área perfectamente delimitada) es el Intendente Regional. Pero el sistema de supervisión de inventarios y control de usuarios, permanece en Zona Franca de Iquique S.A. Dicha anomalía pronto revelaría su importancia, pues devela el papel que había tenido Zofri S.A. en los años 90.

La puesta en marcha de la nueva región y el ejercicio de las nuevas autoridades comienza a producir problemas y obstrucciones cuando se captan nuevos inversionistas interesados en dicho régimen especial.

Un caso resulta paradigmático, el de H.A. Motors, una empresa de capitales paquistaníes, que en agosto de 2008 comenzó su tramitación para acogerse al régimen de Zona Franca Industrial en Arica.

Obtenidas las autorizaciones de Aduanas y del Gobierno Regional para instalarse en el Parque Industrial Puerta de América y luego de invertir US\$ 21 millones en vehículos, terrenos e instalaciones, Zofri S.A. no autoriza el contrato de usuario. Recurre de protección contra el director regional de Aduanas y el Intendente Regional de Arica y Parinacota. La corte de Apelaciones de Arica, falla en contra de Zofri S.A. y ésta apela a la Corte Suprema, sin extender el contrato de usuario a la empresa.

Finalmente, la 3ª Sala de la Corte Suprema falla en abril de 2009⁴, nuevamente en contra de Zofri S.A., estableciendo que esta empresa no puede estar siendo perjudicada por acciones ocurridas “fuera de la esfera del contrato de concesión de la recurrente”.

En efecto, el Contrato de Concesión abarca únicamente el recinto amurallado ubicado en la ciudad de Iquique, lo que no podría ser de otra forma, toda vez que, los terrenos en los que se instalan los usuarios de Zona Franca Industrial de Arica son de dominio particular, no existiendo en esta ciudad un recinto concesionado a Zofri S.A.

En los medios se anuncia que podrían ser 120 las empresas las interesadas en instalarse en Arica luego del anuncio de instalación de H.A. Motors, sin embargo, Zofri S.A. detiene varios proyectos análogos y la totalidad de esas empresas, termina desistiendo.

El conflicto entre los intereses de Zofri S.A. y los objetivos de desarrollo de la Región de Arica y Parinacota se hace evidente y público.

En los primeros meses de 2011, las autoridades políticas mencionan un “conflicto” potencial entre Zofri S.A. y las autoridades regionales que aspiran a prevenir mediante un “protocolo” de resolución de conflictos. La propuesta de un pretendido “protocolo” para dirimir diferencias entre el Concesionario y las autoridades encargadas de evaluar y autorizar empresas en el régimen de Zona Franca industrial, consiste en designar como árbitro en caso de discrepancia, al director nacional de Aduanas y eso lleva al plano político las solicitudes de usuario de Zona Franca Industrial. En Arica, se le considera un subterfugio, ilegal e innecesario, que sólo se explica por el interés de cambiar la Ley Arica I.

Finalmente, el protocolo no se implementa y lo que se resuelve es un cambio “administrativo”, en el que se altera el orden de las presentaciones de los potenciales usuarios de la Zona Franca Industrial de Arica. Desde ese año, las empresas que deseen hacerse usuarias de Zona Franca Industrial, deben comenzar su trámite en las oficinas del Parque Industrial Chacalluta de Zofri S.A. Con ello se le otorga un control previo a Zofri S.A. de los proyectos industriales y, de hecho, detiene la presentación de proyectos acogidos al sistema.

⁴ Corte Suprema (2009).

Actualmente, desde marzo de 2021 en mensaje 025-369 se discute un proyecto de Ley que “tiene por objeto prorrogar la vigencia del régimen de Zona Franca para la ciudad de Iquique y perfeccionar el régimen de administración de la Zona Franca Industrial de Arica, y de las demás Zonas Francas del país”.

Como se comentó antes, la concesión de Zofri S.A. expira el 2030 y el plazo remanente se considera insuficiente para proyectos comerciales potencialmente interesados en operar en Zona Franca. Es decir, es un problema comercial de Zofri S.A.

En este proyecto, a iniciativa del Gobierno y debido a los sistemas de modernización de Aduanas iniciados el 2015, se termina el sistema de administración de usuarios de Zofri S.A. y todo el proceso de autorización, evaluación y control del sistema queda en manos de Aduanas. Con ello se autonomiza la administración de la Zona Franca Industrial de Arica y, nuevamente, Zofri S.A. se ha opuesto a ello. No sólo sus directivos han concurrido a la cámara de diputados, también, y ello no parece casual, se han manifestado públicamente, organizaciones sociales, sindicatos y autoridades políticas de Iquique, en una campaña claramente inducida desde Zofri S.A.

Los últimos acontecimientos.

Como se ha comentado, Zofri S.A. no acepta la pérdida de control sobre la Zona Franca Industrial de Arica. El proyecto de Ley en el Congreso concede lo solicitado por la empresa, es decir la extensión de la concesión y la única objeción es la pérdida de control sobre la Zona Franca Industrial de Arica.

A partir del año 2021, Zofri S.A. contrata asesorías para desarrollar una estrategia que les permita extender el plazo de concesión, sin tener que pasar por una ley⁵. El camino elegido es la solicitud anticipada de extensión del contrato dirigida a la autoridad administrativa, esto es el Ministerio de Hacienda. Esto significa renovar el mismo contrato, en las mismas condiciones (con tuición sobre la Zona Franca Industrial de Arica y sin modernización del sistema de control). Dicho “trámite” fue iniciado el mismo año.

En noviembre de 2022, el Gobierno procede a retirar de la Cámara de Diputados el proyecto de ley⁶ y deja abierto el camino administrativo para la extensión de concesión en los términos referidos. Las consecuencias son fáciles de prever.

⁵ Memoria Institucional Zofri S.A. 2021 pp. 34.

⁶ Oficio 186-370 de 21 de noviembre de 2022.

Síntesis

El sistema de gestión de la Zona Franca Industrial de Arica nunca ha podido desarrollarse en su potencial esperado. Las empresas que operan en ese régimen en Arica, no alcanzan el centenar y no tienen un impacto relevante para la Región.

El origen de ello es un deficiente diseño institucional de la gestión del sistema. El diseño asigna a Zofri S.A. la gestión del Sistema de Zona Franca Industrial de Arica el que, por sus características, se percibe como competitivo con la Zona Franca Comercial de Iquique. Además, el sistema de Arica no permite al concesionario explotar el monopolio inmobiliario que se origina en el recinto cerrado de la Zona Franca Comercial de Iquique.

Este defecto de diseño, ha hecho que Zofri S.A. no promoviera ni impulsara el régimen de Zona Franca Industrial de Arica. Más aún, parece evidente que el concesionario ha operado para obstruir y perjudicar el funcionamiento de un sistema de incentivos pensado para ayudar al desarrollo económico de Arica, atendida su condición fronteriza y su vocación industrial.

El año 2021, Zofri S, A, solicita la renovación del contrato de concesión por la vía administrativa, al ministro de Hacienda.

Hasta noviembre de 2022, en la Cámara de Diputados, se discutió la extensión del plazo de vigencia del contrato de concesión de Zofri S.A. y de la gestión del sistema de Zonas Francas. El proyecto de Ley lo retira el Gobierno el 21 de noviembre de 2022, quedando exclusivamente en vía administrativa la renovación del contrato de concesión.

Referencias

- Waldo Ríos, Luis Salgado, Sergio Medina, Domingo Hernández; Álvaro Zúñiga, Mario Moya; Fernando Cabrales; Pilar Mazuela; Jaime Narea; Patricio Zapata; Pablo Suazo; Bernardo Arriaza y Juan Díaz.: “La Universidad de Tarapacá de Arica en la Región de Arica y Parinacota”. Universidad de Tarapacá. ISBN 957-7022-22-3 (2007).
- Cabrales F. (2013). La regionalización de Arica: Un balance a cinco años. Book of Abstract, RSA Americas, Socher 2013. Pp 37.
- Biblioteca del Congreso; Diversas leyes y decretos.
- BCN, Mensaje 186-370 de 21 de noviembre de 2022.
- Zofri S.A. Memoria Anual 2021.
- Corte Suprema: 3ª Sala. En fallo de 19 de abril de 2009, Rol Nro. 1108-09.

Minuta Población Migrante en Arica y Parinacota

La movilidad humana forma parte de la historia de Chile con diversos flujos migratorios producidos en distintas épocas, orígenes nacionales y culturales. La historia de Chile, su economía, artes, ciencia y cultura serían muy distintos sin el aporte que diversas comunidades de inmigrantes han venido realizando a lo largo del tiempo, siendo parte importante de nuestro desarrollo el producto del esfuerzo de tantas personas nacidas en otras tierras. En la actualidad las personas del continente americano son el rostro visible de esta movilidad humana.

Los flujos inmigratorios del siglo XIX y principios del siglo XX fueron, principalmente, de población procedente del continente europeo y asiático a diferencia de los flujos actuales. El punto de inflexión de la distribución por regiones se registra en 1982 cuando el 55% de los inmigrantes son latinoamericanos. Actualmente el 85% son inmigrantes de América Latina y el Caribe.

Porcentaje de inmigrantes internacionales según región de residencia habitual

En 2017 se censaron 746.465 personas nacidas en el extranjero que residen en Chile, las que representan 4,35% de la población total que vive en el país. Dicho porcentaje en 2002 era 1,27% (INE. 2020).

Arica y Parinacota tienen la tercera posición entre las regiones que más migrantes internacionales residen en ella con relación a su población, 8.2 %, 18.015 personas.

El 65,2% del total de población inmigrante en Chile reside habitualmente en la Región Metropolitana. En menor proporción le siguen Antofagasta (8,4%) y Tarapacá (5,9%). Al analizar la distribución de los inmigrantes de acuerdo con su peso relativo respecto de la población residente habitual de la región, se observa que las tres regiones con el porcentaje más alto son Tarapacá (13,7%), Antofagasta (11%) y Arica y Parinacota (8,2%).

Perfil social de la población migrante en la Región

- ☐ Gran parte de la población migrante provienen de sectores rurales con altos índices de violencia y pobreza.
- ☐ Bajo nivel educacional, más del 70% de la población posee solo educación básica y media, por lo que acceden a trabajos con menores remuneraciones y condiciones laborales precarias.
- ☐ Desinformación sobre mecanismos de participación social, derechos sociales y laborales.
- ☐ Desinformación sobre instituciones de apoyo.
- ☐ Dificultad en acceso y creación de redes comunitarias, afectando la integración socio-cultural.

- Problemáticas en dinámicas familiares por distancia territorial y equidad de género, por nuevos roles laborales femeninos.
- Problemas habitacionales por hacinamiento y precariedad de viviendas, debido a los costos de estas.

Por su parte, en el primer trimestre de 2018, 9.137 personas migrantes tenían Registro Social de Hogares en Arica y Parinacota.

N° de personas extranjeras por tramo de mayor vulnerabilidad, con RSH al 2017¹

Comuna	Tramo 40	Tramo 50	Tramo 60
Arica	6.803	814	395
Camarones	27	2	0
Putre	180	8	11
General Lagos	36	0	0
Total	7.046	824	406

Situación de niños y niñas migrantes en Arica sector Valle de Azapa

En el valle de Azapa trabajan un número importante de población migrante en condiciones abusivas e irregulares, y en donde sus hijos/as permanecen muchos de ellos sin escolarización, expuestos a productos químicos al acompañar en labores de faena a sus padres y posiblemente, sin regularización de su condición migratoria.

Con ello, se vulnera lo señalado en la Convención Internacional de los Derechos del niño, suscrita y ratificada por nuestro país, que obligan en forma directa a “adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos en ella reconocida...” (Art. 4°), en particular, y según lo informado, se está vulnerando el derecho a la igualdad, a la educación, a la salud, entre otros.

Entre los derechos que pueden estar siendo vulnerados:

Derecho a la Educación. Falta cobertura de matrícula para dar respuesta a este derecho, quedando los niños y niñas expuestos a tener que estar en los lugares de trabajo de sus padres, con contacto cotidiano a tóxicos y fertilizantes, por las actividades propias de agricultura.

¹ Fuente: Plataforma SEGERS. Sistema estadístico y de Gestión Registro Social de Hogares Ministerio de Desarrollo Social. 2018.

Por otra parte, es importante señalar que actualmente al insertarse los niños/as al currículo nacional, estos son evaluados sin tener un periodo de nivelación educativa de la malla curricular y de los aspectos específicos de Chile, tales como historia y ciencias, lo que los pone en desventaja.

Derecho a la Salud. La exposición crónica a tóxicos es sin duda una vulneración a tener una adecuada calidad de vida y salud.

Según lo señalado por Ciudadano Global, además, se evidencia vulneraciones y exclusiones del derecho a la salud de NNA niños, niñas y adolescentes) migrantes, cuando sus padres se encuentren impedidos por su situación migratoria, lo que los desprotege también a ellos. Además, existe en los operadores de salud falta de información, desconocimiento, interpretaciones restrictivas, negligencia y/o prácticas discriminatorias en la atención de personas migrantes.

Se requiere coordinar desde las autoridades respectivas, y en lo particular, con los CESFAM la entrega de atención de los NNA, y educar a los operadores de salud en la aplicación legal no discriminatoria.

Derecho a la Identidad y Acceso a Prestaciones Sociales. Es muy probable que, muchos de los NNA no cuenten con RUN, lo que conlleva discriminación y exclusión para acceder y beneficiarse de los programas de protección social. Sumado a esto, y como consecuencia, si las familias no cuentan con RSH, no pueden acceder a las prestaciones sociales del Estado aun cuando su situación social y económica lo amerite.

Derecho a la Nacionalidad. Es posible que en muchos casos se esté vulnerando el Derecho a la Nacionalidad, si los padres de NNA migrantes se encuentran en situación migratoria irregular, o en categoría de extranjero transeúnte, lo que implica que se encuentran impedidos de obtener la nacionalidad chilena, sin considerar su tiempo de permanencia o residencia, quedando en consecuencia expuestos a la condición de apátridas.

Recomendaciones generales

Es responsabilidad del Estado de Chile dar acceso a la protección social de todas las personas que habitan el territorio nacional, propendiendo a mejorar las condiciones de acceso y prestaciones sociales tanto de los chilenos como de los inmigrantes. Hacemos notar la importancia de avanzar hacia una política migratoria con gobernanza y bajo claras directrices del Estado. Debe equilibrarse, por un lado, la atracción migratoria de acuerdo a las necesidades poblaciones de Chile con una contención inclusiva de los flujos ya asentados o que en alguna expresión se puedan hacer presente en forma espontánea.

Dar o no acceso a la residencia no es un tema de derechos sino de política migratoria. Otra cosa, es que todo se haga con respeto irrestricto a los derechos de las personas.

En un esquema de desarrollo de libre mercado es necesario tener mucha prudencia con ofertar mecanismos concretos para facilitar el acceso de los migrantes al mercado del trabajo, sin indicar cuáles pueden ser y que la población local no los llegue a sentir como un factor que los excluye. El Estado no debe hacer distinciones entre inmigrantes y población local. Corresponde, eso sí, derribar todas las barreras de exclusión laboral para con los trabajadores inmigrantes, de acuerdo con lo que sus permisos de residencia le permiten.