

# ZONAS FRANCAS Y MERCOSUR

## La Zona Franca de La Plata



Directora: Noemí B. Mellado

Co-Directora: Noemí L. Olivera

Investigadoras: María Luciana Ali

Rita Marcela Gajate

María Amelia Lopez

Mirta Estela Miranda

María Cecilia Zappettini

# **VIABILIDAD DE UNA ZONA FRANCA EN EL GRAN LA PLATA Y SU COMPATIBILIDAD CON EL MERCOSUR**

## **PRÓLOGO**

Este trabajo es producto de una investigación concebida en un momento en que, si bien la creación de la Zona Franca de La Plata se encontraba prevista por ley, su instalación y funcionamiento eran sólo expectativa.

Al tiempo de emprender la investigación -julio de 1995- se hallaba en marcha el proceso licitatorio para la adjudicación de su explotación. Como resultado de ello, la concesión fue aprobada el 2 de julio de 1996, por decreto 2067/96.

Esta circunstancia se convertía en un hecho irreversible que la colocaba cerca de su funcionamiento, ya que se anunciaba para los primeros días de agosto la entrega del predio al grupo adjudicatario.

La idea de crear una zona franca en La Plata tiene su origen a principios del siglo XX, siendo concretada por ley 5142 en el año 1907.

El marco histórico de aquellos años era similar al actual: una política económica liberal orientada al mercado externo y la consecuente apertura comercial.

La diferencia estriba en que, en la actualidad, la Zona Franca de La Plata está inmersa dentro del proceso de integración Mercosur y forma parte de una política orientada a una inserción comercial internacional en un mundo globalizado y bloqueizado.

Teniendo en cuenta que las zonas francas son un instrumento de comercio exterior tendiente a contrarrestar las barreras tarifarias y promover la expansión de las exportaciones, que se sustraen al propio territorio aduanero nacional y, en consecuencia al proceso de integración, se consideró necesario analizar el grado de compatibilidad de la Zona Franca de La Plata con el Mercosur y al mismo tiempo su posible incidencia en el perfil productivo regional. Para ello se referencia el contexto socio económico en que aparecen estos regímenes de excepción, hasta llegar a nuestro objeto de estudio: la Zona Franca de La Plata.

Este trabajo es el resultado de un estudio teórico y empírico, éste último consistente en una encuesta, ubicada geográficamente en el Gran La Plata, en la que se explora la opinión que le merece la Zona Franca de La Plata al sector industrial.

La efectiva instalación de la Zona Franca y su funcionamiento, ocurridos entre la finalización de la investigación y esta publicación, ha permitido agregar a los resultados obtenidos, tanto los teóricos como del trabajo de campo, la corroboración empírica de las afirmaciones oportunamente efectuadas.

Agradecemos al señor Diego Luis Morzone, alumno de la cátedra I de Economía Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales su colaboración en la realización de las encuestas, al CeSPI -Centro Superior para el Procesamiento de la Información, de la UNLP- y especialmente a la Ing. María Inés Urrutia, por su predisposición y entusiasmo para el procesamiento de la encuesta, así como también a quienes brindaron su tiempo para responder a la cédula de entrevista; al Dr. Gustavo Rearden de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP, que aportó valiosa información en carácter de informante clave; a Susana Bordoni por las correcciones formales del texto y a César Azcona y Lorena Baum por su asistencia administrativa. Sin la ayuda de todos ellos la investigación no hubiera podido culminar.

Zona Franca La Plata, Boletín N°3, junio 1996, pág.1.

# 1. INTRODUCCIÓN GENERAL

## 1.1. Presentación

El sistema económico internacional presenta una configuración desigual y asimétrica entre sus unidades componentes que, partiendo de una visión circular, se puede caracterizar por la coexistencia de un centro y una periferia. En él interactúan dos fenómenos aparentemente opuestos pero interdependientes, ellos son: la globalización y la regionalización.

El agente principal de la globalización resulta ser el mercado mundial que actúa como factor homogeneizante de las sociedades y regiones. Ello se traduce en una creciente interdependencia en donde convergen los adelantos tecnológicos, la competitividad comercial, las inversiones de capital y la internacionalización monetaria y financiera. Con el fin de competir, las naciones, regiones y sus actores locales se ven obligados a fortalecerse localmente y, al mismo tiempo, se manifiesta la conformación de bloques económicos inmersos en una disputa por el dominio de los mercados.

Todo ello se ve acompañado por una tendencia a la dualidad social que se evidencia en el plano internacional y dentro de los mismos países. En el actual proceso el papel protagónico es ejercido por las empresas transnacionales. Como bien afirma Naúm Minsburg<sup>2</sup> se está verificando a nivel mundial *«una relocalización de empresas que se dirigen hacia países o zonas en las que se les otorgue mayores facilidades y ayudas diversas tales como: fiscales, arancelarias, cambiarias, crediticias, amplia infraestructura, etcétera, y especialmente mano de obra más barata y sin sindicalización. Además se producen fusiones empresariales con el consecuente cierre de plantas, para su concentración o dispersión en unidades más competitivas»*.

Desde el punto de vista de la localización del comercio internacional más de las tres cuartas partes se concentra en los países desarrollados. Por su parte, América Latina en general y Argentina en particular han disminuido su participación en las exportaciones mundiales; en el primer caso, pasó de tener una participación del 6,6% en el total mundial en los años 60 al 3,4% en 1992 y, en el segundo caso, del 0,8% al 0,3% en igual período. A partir de 1994 Argentina aumentó su contribución en el mercado de ex-

---

<sup>2</sup> MINSBURG Naúm, "América Latina ante la globalización y transnacionalización de la economía", en: "El impacto de la globalización. La encrucijada económica del siglo XXI", Edit. Letra Buena, Argentina, 1995, pág. 24.

portaciones mundiales al 0,4%, porcentaje ínfimo si se lo compara con el de EE.UU. -13%- , Alemania -10%- o Japón -8,5%- lo que evidencia su situación de marginalidad en las corrientes de comercio<sup>3</sup>.

También aparece un cambio cualitativo en la dinámica sectorial del comercio internacional. Los intercambios de productos primarios -agrícolas, minerales y combustibles-, pese a la expansión que sufrieran en la década de los 80, perdieron su dinamismo, al igual que las manufacturas basadas en recursos naturales. Por el contrario, se observa un incremento de las manufacturas de bienes de consumo y capital, -sobre todo las de mayor valor agregado y con elevada incorporación tecnológica, beneficiarias de los efectos de la investigación y el desarrollo- que crecen alcanzando a representar el 72,3% de las exportaciones totales<sup>4</sup>. Ello ha provocado un cambio del rol de los países en el concierto internacional, que afecta a América Latina en su conjunto ya que la mayor parte de sus exportaciones son de productos primarios y de manufacturas del mismo origen con escaso valor agregado, favoreciendo de esta manera a la acumulación de un abultado déficit comercial. El estrangulamiento externo crónico de América Latina se encuentra agravado por el pago de intereses de la deuda externa que afecta al 16,4% de las exportaciones totales, en tanto que en Argentina alcanza al 23,5%<sup>5</sup>.

En Argentina, dentro de este contexto internacional, en un marco de apertura económica y liberalización de los intercambios, desregulación y reduccionismo estatal, surge como tema de debate su capacidad competitiva y las perspectivas de reinserción en la economía mundial. Al mismo tiempo, como afirma Sevares<sup>6</sup>, desde los años 70 los grupos económicos más poderosos, vinculados con los centros financieros, comerciales y productivos externos, promueven una reconversión en la sustitución de importaciones que acentúa la concentración económica, la fragmentación productiva, regional y social y un incremento en las asimetrías con los países desarrollados, sin contribuir a mejorar el perfil productivo y exportador de manera sustentable.

---

<sup>3</sup> FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, "Perspectivas de la economía mundial", Estudios Económicos y Financieros, Washington, octubre 1995, pág. 32.

<sup>4</sup> MINSBURG Naúm, op. cit. pág. 43.

<sup>5</sup> CEPAL, "Balance preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe", Naciones Unidas, N° 585/586, diciembre 1995, pág. 68.

<sup>6</sup> SEVARES Julio, "Reinserción y competitividad en la economía globalizada", en "El Impacto de la Globalización. La encrucijada económica del siglo XXI", Edit. Letra Buena, Argentina, 1995, pág. 111.

Estas políticas han originado una caída de las exportaciones de bienes finales y simultáneamente un aumento de los bienes intermedios - commodities- basados en la explotación de recursos naturales y agrícolas, perdiendo así diversificación y complejidad, lo que se ve fortalecido por el proceso de concentración económica.

El perfil exportador argentino ha sido tradicionalmente pobre en cuanto al volumen de las exportaciones -han representado aproximadamente el 10% del PBI, cuando en economías medianas como España, Italia y Grecia representan entre el 20% y el 30% de su PBI- y en cuanto a su composición, en términos de diversificación de los productos exportados y al escaso valor agregado -el 74% de las exportaciones corresponden a bienes de origen animal, mineral y vegetal, grasas y aceites, alimentos y bebidas-.

En la última década, el sector industrial ha contribuido en las exportaciones totales, con un nivel promedio del 10% de su producción, porcentaje ínfimo si lo analizamos comparativamente con economías de alto crecimiento -Alemania, Japón, Nuevos Países Industrializados asiáticos, Brasil y México- donde las exportaciones industriales representan entre el 25% y el 35% del Producto Bruto Industrial<sup>7</sup>.

No obstante las políticas de promoción de exportaciones, éstas continuaron realizándose a través de las mismas empresas vendedoras que existían al momento de su implementación. Coincidiendo con Makuc<sup>8</sup> *“los instrumentos promocionales contribuyeron a consolidar una tendencia preexistente, que maduró en este período favorecida por beneficios extraordinarios como los PEEEX<sup>9</sup>; por la creciente dificultad de vender en el mercado interno y por la posibilidad de acumular beneficios de distintos regímenes amparada por la mala gestión y la discrecionalidad de la autoridades de aplicación responsables”*. Si bien se inició un proceso proexportador caracterizado por una apertura unilateral, una reducción de las trabas al comercio y por políticas de promoción de exportaciones, en particular no se ha logrado afianzar una significativa corriente de exportaciones industriales ni se implementaron políticas industriales y comerciales activas que tendieran a fortalecer tanto la estructura productiva doméstica, como las exportaciones y su diversificación.

---

<sup>7</sup> DE LA BALZE Felipe A. M., “La inserción de la Argentina en el comercio internacional”, en: “El comercio exterior argentino en la década de 1990”, Edit. Manantial, Argentina, 1991.

<sup>8</sup> MAKUC Adrián, “Mecanismo de Promoción de exportaciones en la década de 1980”, en: “El comercio exterior argentino en la década de 1990”, op. cit. pág. 135.

<sup>9</sup> PEEEX, Programas Especiales de Exportación -decreto 176 / 86-.

Este cuadro de situación induce a plantearse la búsqueda de nuevas alternativas para una mejor inserción en el sistema económico internacional, como así también de políticas más idóneas para su logro, ya que la capacidad competitiva en el mercado internacional e interno no depende únicamente de los precios relativos -tipo de cambio o costo salarial- sino de una serie de factores como educación, investigación y organización empresarial, que le dan competitividad al sistema en su conjunto<sup>10</sup>.

En este contexto la integración latinoamericana adquiere una fundamental dimensión a fin de potenciar nuestra capacidad productiva y encarar en forma conjunta este camino, mediante la coordinación, armonización y adopción de políticas macroeconómicas comunes. Es así que la apertura arancelaria promovida por las políticas macroeconómicas actuales se articula, además, con la participación del país en el Mercosur.

Simultáneamente a este proceso de integración existen en los territorios de los países miembros "áreas francas" que son preexistentes a la firma del Tratado de Asunción y que en la actualidad funcionan bajo "regímenes especiales". Asimismo, en Argentina hay una importante cantidad de proyectos de creación de nuevas zonas francas como instrumentos de política comercial tendientes a facilitar y promover los intercambios y como centro de distribución intermedia de productos terminados o semi-elaborados, para producir un acercamiento de mercados y un abaratamiento de costos<sup>11</sup>. De esta forma se constituyen en la opción instrumental de comercio exterior con que se pretende responder a las transformaciones que operan en el plano económico internacional e interno.

Diversos autores sostienen que el surgimiento y desarrollo de zonas francas es consecuencia directa y necesaria de la adopción, por parte de los Estados, de políticas comerciales abiertamente proteccionistas<sup>12</sup>, sin embargo, la inserción del país a nivel mundial se articula dentro de las políticas de liberalización comercial, lo que conduce a plantear un interrogante significativo: ¿en este contexto, se justifica crear una zona franca?

---

<sup>10</sup>KOSAKOFF Bernardo, "La industria argentina, un proceso de reestructuración desarticulada" y "Las exportaciones industriales en una economía en transformación", en: "El desafío de la competitividad", Edit. Alianza, Buenos Aires, 1993, pág. 58/59.

<sup>11</sup>MASTROIANI BERNASCONI, A. y SUSENA BARDALLO, E., "Zonas Francas de cara al Mercosur", Edit. Julio César Faira, Montevideo, R.O.U., mayo 1993, pág. 4.

<sup>12</sup>FERRERE, Daniel M. y ABREU BONILLA, Sergio. "Las Zonas Francas: Comerciales, Industriales e Internacionales", pág. 239; MAZZ, Addy, "Zonas, puertos y depósitos francos", pág. 280; y ESTEVES PAULÓS José, " Puertos, zonas y depósitos francos. Estudio crítico y valorativo de los institutos", pág. 228, en: "IX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario", Asunción, Paraguay, agosto de 1979; entre otros.

Los objetivos perseguidos por la instalación de zonas francas a nivel mundial han sufrido una evolución a través del tiempo, desde paraísos fiscales a centros de expansión industrial. Actualmente se sintetizan en: centros de atracción de inversiones; fuentes de ocupación de mano de obra; promoción de transferencia tecnológica; polos de desarrollo; incentivos a la industria de exportación e instrumentos de comercio exterior para concentrar y mejorar la oferta exportable.

Sin embargo, las políticas de integración y de creación de nuevas zonas francas dentro del ámbito del Mercosur como alternativas de inserción en el mercado internacional, originan una nueva problemática ya que son espacios que se sustraen al territorio aduanero general y por consiguiente al propio proceso de integración, constituyendo un posible obstáculo al mismo.»...*La creación de áreas o zonas francas en los territorios de los Estados Partes significa la reducción en el ámbito de aplicación del arancel aduanero comunitario y disminuye la eficacia de la política comercial común*»<sup>13</sup>.

Lo expuesto conduce a formular el interrogante central de esta investigación acerca de la posibilidad de coexistencia de la Zona Franca de La Plata con el Mercosur y plantea en términos hipotéticos que a mayor grado de profundización del Mercosur, menor es la posibilidad de coexistencia con la Zona Franca.

Por otra parte, la Provincia de Buenos Aires contribuye con un 62% sobre el total de las exportaciones argentinas en el rubro manufacturas de origen industrial manifestando, de esta manera, una estructura exportadora con mayor grado de diversificación que el resto del país, destacándose las industrias químicas, el material de transporte, máquinas y material eléctrico, pieles, cueros, metales comunes y sus manufacturas, plástico, caucho y sus manufacturas.

No obstante, el Gran La Plata aparece como un área deprimida dentro de la propia Provincia de Buenos Aires -que forma parte del eje más dinámico del Mercosur: San Pablo-Buenos Aires-, y sólo exporta aproximadamente el 25% de la producción total de la zona y evidencia, a su vez, una estructura composicional concentrada en las ramas metalmecánicas y petroquímicas<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup>BASALDÚA Ricardo, "Armonización en materia aduanera". Documento presentado al Primer Congreso sobre Armonización Impositiva Aduanera de los Países Miembros del Mercosur", 26 al 28 de agosto de 1992.

<sup>14</sup>Diario "EL DIA", "El mapa industrial platense", La Plata, Argentina, 16 de octubre de 1995.



Posee una superficie de 1.179,65 Km<sup>2</sup>, con una población de 665.829 -según el Censo Nacional de 1991-, de la cual más del 95% es considerada urbana, con una participación en el P.B.I. de la Provincia de Buenos Aires del 8,9%<sup>15</sup>, un valor de la producción industrial de 2.116 millones de pesos<sup>16</sup>, y un índice de desocupación mayor que el 15%<sup>17</sup>.

Todo ello induce a tratar como problemática de estudio la posible incidencia de la Zona Franca de La Plata como instrumento de comercio exterior en el perfil productivo local, ya que la modificación de la composición de las exportaciones garantizaría una diversificación en la oferta exportable y contribuiría a mejorarlo.

Si bien este equipo de investigación sostiene que la integración es un fenómeno multidimensional: jurídico, social, cultural, político y económico<sup>18</sup>, a los fines de este trabajo únicamente se analiza la dimensión económica, y dentro de ella específicamente la comercial. Para ello se adopta como línea teórica básica la que sostiene que *“el proceso de integración debe estar orientado a producir cambios estructurales en la competitividad externa de nuestros países por medio de políticas industriales y comerciales activas”*<sup>19</sup>. Ello ha permitido encuadrar el análisis del objeto de estudio, **La Zona Franca de La Plata**, dentro del proceso Mercosur y verificar su grado de compatibilidad o incompatibilidad como así también la incidencia que pudiere tener sobre la estructura de las exportaciones.

## 1.2. Antecedentes y líneas teóricas

Si bien no existen antecedentes de investigación sobre la temática de las zonas francas en general y en particular sobre la de La Plata, y la compatibilidad de ellas con un proceso de integración, se ha encontrado bibliografía sobre la temática la cual ha sido utilizada en esta investigación.

---

<sup>15</sup> Censo Nacional Económico 1985, Dirección Provincial de Estadística y Control de Gestión, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

<sup>16</sup> Censo Nacional Económico 1994, Dirección Provincial de Estadística y Control de Gestión, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

<sup>17</sup> Estimativo en base a datos del Indec., Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina, mayo 1995.

<sup>18</sup> MELLADO Noemí B., “El modelo del Mercosur”, en: “Aportes para la integración latinoamericana”, Año I, N° 2, Edit. Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, diciembre 1995, pág. 38.

<sup>19</sup> Véase 1.2. Líneas teóricas.

El tema **zonas francas** es abordado desde diversas perspectivas -si bien es necesario dejar constancia que la bibliografía asequible es muy escasa-. Para la realización del presente trabajo resultó muy relevante el material de las IX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario<sup>20</sup>, realizadas en Asunción, Paraguay, en agosto de 1979. En ese momento se estaban discutiendo, entre Paraguay y Bolivia, por una parte, y Argentina y Uruguay, por la otra, las condiciones de establecimiento de territorios francos de los que resultarían beneficiarios los Estados mediterráneos, en zonas ribereñas de los otros. En el caso de Argentina, había sido reconocido por Convenio suscrito en Buenos Aires en diciembre de 1953 y en el de Uruguay, ya para entonces admitido por el art.21 del decreto reglamentario 734/76, ambas situaciones estaban siendo renegociadas. Esto motivó la incorporación a la discusión en ese encuentro de la temática referida a las características y beneficios de esos institutos. La jerarquía y la profundidad en el tratamiento de la problemática en los trabajos presentados, los constituye en un material de inapreciable valor.

Se destaca también el trabajo de Alvaro Mastroiani Bernasconi y Emilio Susena Bardallo<sup>21</sup>, quienes sostienen que las zonas francas son uno de los instrumentos aptos para una mejor y más rápida conjunción de las economías de los países miembros del Mercosur y de la actuación de éstos, en forma global, hacia fuera del mercado. Entienden los autores que la proliferación de zonas en la región es producto de la situación económica desigual entre los países y hacia el interior de los mismos. Por otra parte, la obra contiene un análisis pormenorizado de la legislación uruguaya con relación al tema. Este análisis es jurídico positivista centrándose, únicamente, en el régimen legal vigente, sin un planteo específico de la compatibilidad o no de las zonas francas con el Mercosur. Tampoco se estudian los efectos económicos que producen a nivel regional, lo que marca una diferencia sustancial con la presente investigación.

A partir de los antecedentes mencionados, esta investigación recibe su base teórica de las líneas doctrinales que se detallan a continuación.

---

<sup>20</sup>Actas. IX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, organizadas por el Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario y la Asociación Paraguaya de Estudios Administrativos y Fiscales, Asunción, Paraguay, 20 al 24 de agosto de 1979

<sup>21</sup>MASTROIANI BERNASCONI Alvaro y SUSENA BARDALLO Emilio, op.cit., pág.4.

En 1928, Robert Haas<sup>22</sup> señalaba “...Si el régimen aduanero general está concebido de tal manera que apareja como consecuencia formalidades aduaneras, un régimen de excepción en favor de ciertas zonas del territorio en los puertos marítimos parecerá necesario y será establecido. La cuestión de la introducción de este régimen de excepción, que constituye el régimen de Zonas Francas, no se plantea por consiguiente en los países donde las formalidades aduaneras están reducidas al mínimo”. Implícito en esta concepción se encuentra la calidad de régimen de excepción de los territorios o zonas francas que nacen y se desarrollan por razones económicas en la medida que un país o grupo de países adoptan una política general proteccionista para su economía.

Es así que este régimen no existió en aquellos países cuyo comercio exterior se fundó en la libertad de cambio y en donde las formalidades y tributos aduaneros se redujeron al mínimo, tal el caso de Inglaterra y Bélgica a fines del siglo XIX y principios del XX.

Algunos países, en el afán de atemperar el rigorismo aduanero en beneficio del tráfico internacional, se inclinaron por la adopción de las franquicias territoriales propias de las “zonas”. Conforme lo expresaran Brauce Berreta y Shaw<sup>23</sup>, el régimen de zonas francas aparece como un compromiso entre el régimen aduanero proteccionista y las necesidades del comercio internacional de los grandes puertos marítimos que sin ese comercio no tendrían más que una importancia local, posición ésta compartida por Mazz<sup>24</sup>.

A la par de su utilización como correctivo a un régimen de proteccionismo y la búsqueda de favorecer la corriente de comercio internacional se ha tratado, mediante el establecimiento de zonas francas, de crear nuevos empleos y aumentar el valor agregado, dar salida a la materia prima nacional o industrializar la extranjera en beneficio del país que realiza el sacrificio en aras, fundamentalmente, de la industria nacional de exportación<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup>HAAS, Robert, “Regime International des Zones Franches dans les Portes Maritimes”, en: “Recueil des Cours de l’Academie de Droit International”, La Haya, 1928, pág. 382

<sup>23</sup>BRAUCE BERRETA Alberto y SHAW José Luis, “Puertos francos, zonas francas y depósitos francos”, en: IX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, Asunción, Paraguay, agosto de 1979, pág.166.

<sup>24</sup>MAZZ Addy, “Zonas, puertos y depósitos francos”, en: IX Jornadas... op.cit., pág. 275/282.

<sup>25</sup>ESTEVEZ PAULÓS José, “Puertos, zonas y depósitos francos. Estudio crítico y valorativo de los institutos”, en: IX Jornadas... , op.cit., pág. 228.

Esta aptitud cobra relevancia cuando las zonas francas que se proponen son de carácter industrial, esto es, aquellas en las que en el perímetro de franquicia se instalan industrias que propenden al desenvolvimiento económico y social en concordancia con los planes de desarrollo y las conveniencias sociales del o de los gobiernos interesados. Es dentro de este esquema que, a juicio de Bruce Berreta y Shaw<sup>26</sup>, las zonas francas sirven como instrumentos hábiles para propiciar el mejoramiento económico y social a que los pueblos subdesarrollados aspiran.

Se ha sostenido<sup>27</sup> que las zonas francas pueden funcionar dentro del marco de la política de industrialización de un país. Quienes afirman ésto las visualizan como auténticos polos de desarrollo industrial, fuentes generadoras de empleo y un medio de adquisición de tecnología. Para ellos, las zonas francas deben constituirse en auténticos parques industriales, de ser posible con puerto propio adyacente y dotados de toda la infraestructura necesaria tanto de servicios como de comunicaciones.

José Luis Bruna de Quixano<sup>28</sup> afirma que, en el Seminario de Zonas Francas celebrado en octubre de 1978 en Iquique, *"pude observar que en general el deseo de los Gobiernos, al autorizar estas áreas exentas, si bien admitían un primer desarrollo de tipo comercial, su finalidad era la de crear zonas industriales que permitieran alcanzar los objetivos a que antes me he referido"*.

Bruce Berreta y Shaw<sup>29</sup>, al analizar las zonas francas en su vinculación con la integración, adhieren a la tesis de que las mismas son un instrumento apto para alcanzar el desarrollo económico y social, siempre y cuando se reserven como enclave, únicamente, para la libre circulación de bienes originarios de o del los países que componen el área integrada o en vías de integración.

La creación de zonas francas se enmarca dentro de un proceso de integración que en el plano real dejó de ser una estrategia defensiva dirigida a la creación de espacios económicos protegidos de la competencia externa.

---

<sup>26</sup>BRAUCE BERRETA Alberto y SHAW José Luis, op.cit., pág.176.

<sup>27</sup>BRUNA DE QUIXANO José Luis, "Normas vigentes en España sobre zonas francas", en: IX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario. Asunción, Paraguay, agosto de 1979, pág. 195.

<sup>28</sup>BRUNA DE QUIXANO José Luis, op. cit., pág. 196.

<sup>29</sup>BRAUCE BERRETA Alberto y SHAW José Luis, op. cit., pág. 180.

La participación es activa en las políticas económicas orientadas a la apertura de los mercados, al aumento de la competitividad y las iniciativas empresariales a fin de lograr una inserción en los flujos de comercio e inversiones mundiales<sup>30</sup>. ¿Es posible compatibilizar el proceso integrador en este marco de apertura?

Existen diferencias teóricas como sustento de políticas concretas y ellas son:

- *“Una estrategia para la integración que apunte a incrementar el comercio utilizando los recursos existentes en los países miembros -concepción ésta basada en las ventajas comparativas estáticas-*
- *Una estrategia que aspire a lograr cambios estructurales en la competitividad externa conjunta a través de una ampliación cualitativa de la capacidad productiva”<sup>31</sup>.*

Con relación a esta última posición Porta<sup>32</sup> argumenta que “...un esquema de integración tendiente a internalizar las ventajas de un mercado ampliado requiere de una política activa de crecimiento...”, en el mismo sentido Salgado sostiene que la apertura tiene justificación en la medida que permita el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas<sup>33</sup>. El comercio sobre la estructura productiva actual puede ser importante, pero lo más significativo resulta ser el aprovechamiento de las posibilidades de intercambio para modificar las estructuras de producción y comercio, es decir los efectos dinámicos de la integración que, según Salgado, no han sido tratados adecuadamente ni por la teoría convencional ni por las alternativas<sup>34</sup>.

El Mercosur se inscribe dentro de las políticas de apertura generalizadas a la economía internacional donde las exportaciones se convierten en el eje dinámico del crecimiento de la economía, cuyo fundamento se encuentra en los principios ortodoxos del comercio internacional. En función de ellos, las políticas proteccionistas y de sustitución de importaciones alejan a la economía de la competitividad en la asignación de recursos, una vez removidas las trabas al comercio, la libre competencia hará que recobren plena vigencia las ventajas comparativas de un país, en función de la dotación de factores.

---

<sup>31</sup>MELLADO Noemí B., op. cit. pág. 29.

<sup>32</sup>PORTA Fernando y FONTANALS Jorge, “La integración industrial: el caso del Acuerdo Argentino-Brasileño en el sector de bienes de capital”, en: Integración Latinoamericana, año 14, N° 152, INTAL, Buenos Aires, diciembre 1989, pág. 25

<sup>33</sup>SALGADO Germánico, “Integración latinoamericana y apertura externa”, en: Revista de la CEPAL, N° 42, Naciones Unidas, Chile, diciembre 1990, pág. 169.

<sup>34</sup>SALGADO Germánico, op. cit., pág. 163 a 169.

En opinión divergente Bekerman y Marticorena, sostienen que la política de apertura no se contraponen al desarrollo del mercado interno e incluso a una política de sustitución de importaciones. Estas no son eficaces cuando se aplican en forma indiscriminada y permanente; su utilización dinámica en ramas industriales determinadas y por períodos definidos no se descarta como herramienta de una política de crecimiento e incluso de promoción de exportaciones<sup>35</sup>. Siguiendo la misma línea de pensamiento Aníbal Pinto afirma que no existe oposición entre la orientación de la industrialización hacia adentro o hacia afuera, ya que ambas se complementan y el mercado interno seguirá siendo el principal soporte reforzado por los acuerdos regionales sobre la materia<sup>36</sup>.

Pero aún dentro del modelo de desarrollo exógeno, se plantean dos opciones de crecimiento orientado a las exportaciones:

- *“A través de la liberalización comercial y neutralidad de incentivos, versión neoclásica, ya que el libre comercio permite el aprovechamiento máximo de la especialización internacional.*

- *Por medio de políticas comerciales e industriales selectivas y activas, de manera tal que la expansión de las exportaciones debe formar parte de una estrategia global de desarrollo industrial”*<sup>37</sup>.

Conforme expresa Salgado *“...la apertura puede estimular la exportación y constituir un acicate para la eficacia de las actividades existentes, pero es evidente que, si queremos afianzar nuestro desarrollo, debemos modificar la estructura de las exportaciones mediante la incorporación gradual de más productos con alto componente de conocimiento, tratándose de bienes primarios, industriales o servicios. En otras palabras no es la base productiva actual la que podría aprovechar a fondo la apertura; es una estructura distinta, fundada en las nuevas condiciones tecnológicas, la única que podría sentar las bases de un progreso estable...”*. Con la sola apertura es imposible incorporar o asimilar el progreso científico y tecnológico, los resultados finales dependerán de un conjunto de políticas -científica y tecnológica, de la educación, de la producción, etc-<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> PINTO Aníbal, “La apertura exterior de América Latina”, en: Revista de la CEPAL N° 11, Naciones Unidas, Chile, agosto de 1980, pág. 59.

<sup>37</sup> MELLADO Noemí B., op. cit. pág.32.

<sup>38</sup> SALGADO Germánico, op.cit., pág. 167.

La reducción arancelaria unilateral o la liberalización de las importaciones no asegura una expansión de las exportaciones.<sup>39</sup>

Como ya se manifestara, esta última corriente doctrinaria se constituye en el sustento teórico de la investigación.

---

<sup>39</sup>BEKERMANN M., MARTICORENA A., op. cit. pág. 254.

## 2. ZONAS FRANCAS

### 2.1. Conceptualización

A través de la evolución histórica se ha podido constatar la utilización indistinta de los términos zona franca, áreas francas, zonas de procesamiento de exportaciones, territorios aduaneros, puertos francos o ciudades francas y depósitos francos para referirse a un mismo fenómeno, cuando conceptualmente son diferentes, lo que lleva necesariamente a establecer su distinción.

El Código Aduanero Argentino, ley 22.415 con la modificación de las leyes 23.353 y 23.664, en el artículo 590 define: *«área franca es un ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos, salvo las tasas retributivas de servicios que pudieran establecerse, ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico»*.

Este concepto coincide con lo acordado en el ámbito internacional, Anexos al Convenio Internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros -Kyoto, 1973-.

Cristini<sup>40</sup>, define a las zonas francas como *«enclaves especiales, fuera de las barreras aduaneras de una economía, donde se otorgan beneficios diferenciales respecto de las reglamentaciones que se aplican en otras partes del país»*. Se las puede considerar, también, como *«áreas del territorio perfectamente deslindadas, amparadas por la presunción de extraterritorialidad aduanera»*, según Rossi<sup>41</sup>.

Asencio<sup>42</sup>, expresa que *«una zona franca es un pedazo de territorio -ciudad, puerto, o parte de él- neutralizado aduaneramente, donde todas las naves, cualquiera sea su nacionalidad tienen libre acceso y donde todas las mercaderías de cualquier naturaleza y origen, pueden ser descargadas, depositadas, manipuladas, transformadas y explotadas sin ninguna formalidad ni restricción y sin deber por ello derechos de aduana con excepción de las que introduzcan al interior del país»*.

---

<sup>40</sup> CRISTINI Marcela, «Las Zonas Francas y el Mercosur», FIEL, UNLP, 1993.

<sup>41</sup> ROSSI Gilberto, en su exposición durante el Seminario Internacional «La Zona Franca en el desarrollo empresario regional» Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, noviembre de 1995.

<sup>42</sup> ASENCIO J.C., «Zonas Francas» Estudios de Legislación Aduanera. Asociación de Empleados de la Dirección General de Aduanas. Citado por VIVES M.L. "Análisis de las Zonas Francas", La Información, julio de 1994, pág. 22.



Para Basaldúa<sup>43</sup> son «parte del territorio de un Estado en la cual las mercaderías que en ella se introduzcan se consideran generalmente como si no estuvieran en el territorio aduanero<sup>44</sup> respecto de los derechos e impuestos a la importación y no están sometidas al control habitual de aduana».

Las leyes argentinas utilizan diferente terminología para englobar un mismo concepto como «áreas francas» o «zonas francas» que pueden abarcar grandes o pequeñas extensiones territoriales, como así también los «free shops» existentes en los aeropuertos, los «puertos francos» y los «depósitos francos». Lo único bien definido es que cualquiera de ellas quedan fuera del «territorio aduanero general». La introducción de un producto desde éstas al territorio general o doméstico implicará la importación del producto y se encontrará sujeto a todos los impuestos allí vigentes.

Este tipo de indefiniciones también son observables en el resto de los países del Mercosur. Por ejemplo en Brasil, además de las zonas francas -ZF-, existen las zonas de procesamiento de exportaciones -ZPE- y las áreas de libre comercio -ALC-. Las ZPE fueron creadas por el Decreto-Ley 2452/88 que las define como «áreas de libre comercio con el exterior, destinadas a la instalación de empresas orientadas a la producción de bienes a ser exportados». Las ALC, fueron creadas por la Ley 8210; si bien allí no se explicitó su definición, se crearon con el fin de promover las relaciones en las zonas fronterizas e incrementar el comercio.

Tanto en Brasil como en Argentina, existen áreas aduaneras especiales<sup>45</sup> -AAE- que son consideradas enclaves dentro del territorio aduanero general de una economía, donde se aplican normas diferenciales. Generalmente en ellas se aplican exenciones y tributos menores a los vigentes en el territorio general<sup>46</sup>. Estos son los casos de Manaus -creada en 1967- en Brasil, y la Isla Grande de Tierra del Fuego -creada en 1972- en la Argentina, las que según lo acordado por el Consejo del Mercosur, dejarían de funcionar -al menos con sus actuales regímenes especiales- en el año 2013.

---

<sup>43</sup> BASALDÚA R., «Derecho Aduanero-Parte General». Cap. IX, Edit. Abeledo Perrot, 1992, pág.351/353.

<sup>44</sup> ARGENTINA, Código Aduanero, art 2.1. Territorio aduanero es parte del ámbito terrestre, acuático y aéreo sometido a la soberanía de la Nación Argentina en el que se aplica un mismo sistema arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones. 2. Territorio aduanero general es aquel en la cual es aplicable el sistema general arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones.

<sup>45</sup> ARGENTINA, Código Aduanero, art.600 a 607.

<sup>46</sup> KISMAN K., «Firme avance del MERCOSUR». Novedades Económicas, Año 16 N°164, agosto 1994.

En Uruguay, las ZF fueron creadas por la Ley 7.523 que fuera sancionada en 1923; en tanto que en Paraguay los regímenes aduaneros especiales son de reciente data, su origen se encuentra en la Ley 1523, hasta la actualidad no existe en funcionamiento ninguna, aunque hay que destacar que posee una «Ciudad Franca» -Ciudad del Este-<sup>47</sup>.

Para De Juano, deben considerarse geográfica y tributariamente dentro de una extensión limitada. Los productos gozan de libre entrada y pueden ser reexportados después de ser sometidos a un proceso de industrialización. Suelen estar aisladas del resto del país por barreras naturales o artificiales como así también anexadas a un puerto. En general la población no es residente<sup>48</sup>.

Las definiciones explicitadas anteriormente reconocen una fuente común, las ZF tienen un largo protagonismo en la historia y a nivel internacional, por ende han sido objeto de debate las problemáticas que implica su instalación.

Ya en 1928 Haas<sup>49</sup>, expresaba *“son una fracción ubicada bajo la soberanía de un Estado con un régimen aduanero constituido por los tradicionales tributos a la entrada y salida de mercaderías, la que es efectivamente dejada fuera de las fronteras aduaneras de ese Estado o considerada ficticiamente, en lo concerniente a la percepción de tributos, como situada fuera de esas fronteras aduaneras”*.

En 1956, Lake<sup>50</sup> elaboró un informe a partir de la Resolución X que fuera adoptada en la Primera Conferencia Portuaria Interamericana donde las definió como *“aquella área cercada y vigilada de un puerto, aeropuerto u otro punto mediterráneo a donde pueden traerse mercaderías de origen extranjero para ser reexportadas por tierra, agua o aire sin el pago de los derechos aduaneros, y donde generalmente se permite a las empresas comerciales, depositar, exhibir, probar, mezclar, seleccionar, reenvasar y elaborar diversas mercaderías”*.

---

<sup>47</sup>FLEITAS RODRIGUEZ, Seminario Internacional «La ZF en el desarrollo empresario regional». Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, Nov. 1995.

<sup>48</sup>DE JUANO Manuel, «Depósitos francos y su perspectiva frente al derecho tributario», en: IX Jornadas..., op.cit., pág. 222.

<sup>49</sup>HAAS Robert, «Regime International des Zones Franches dans les ports maritimes». Citado por BRAUSE BERRETA Alberto y SHAW José Luis, «Puertos Francos, Zonas Francas y Depósitos Francos», en: IX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, Asunción, Paraguay, agosto de 1979, pág. 166.

<sup>50</sup>LAKE Richard, «El papel de la zona franca en el comercio internacional», OEA. Documentos oficiales OEA/Ser.K/X.2.1. Documento 33 del 16 de abril de 1963, pág. 2.

Posteriormente, en la Tercera Reunión del Grupo de Expertos en Técnica Aduanera<sup>51</sup> convocada por la ALALC se acordó: «*zona o puerto franco, es un espacio determinado, cuyos límites son vigilados por la aduana y que está situado o considerado bajo ciertos aspectos como situado, en el exterior del territorio aduanero, en los cuales todas o algunas mercadería son admitidas con exención de derechos e impuestos aduaneros o de efectos equivalentes y no están normalmente sometidos al control de la aduana*».

También se las ha considerado como: «*centros de distribución intermedia de productos terminados o semielaborados para producir un acercamiento de mercados y un abaratamiento de costos*»<sup>52</sup>. De esta manera Mastroiani Bernasconi y Susena Bardallo resaltan la función comercial, similar a lo dispuesto en el Código Aduanero argentino y lo contemplado por la Convención de Kyoto en 1973.

Es conveniente explicitar que en el trascurso de la presente investigación cuando se haga mención a zona franca se entenderá por tal a las comprendidas en las definiciones de Haas y Lake, expuestas anteriormente.

## 2.2. Diferenciaciones conceptuales

Como ya se expresara, resulta necesario establecer una diferenciación conceptual sobre la terminología utilizada para referirse a la temática en cuestión.

Las **franquicias territoriales** comprenden la liberación absoluta para cualquier mercadería que se introduzca en un área territorial que sea considerada «desnacionalizada» a los fines del comercio internacional. Estas se manifiestan en:

-**Depósito franco**, es aquel espacio, local o recinto que pertenece a la aduana, donde las mercaderías pueden permanecer sin pago previo de los derechos e impuestos aduaneros. Dicha mercadería puede sufrir modificaciones siempre que no altere la naturaleza de la misma, es por eso que sólo son reconocidos los cambios de envases, las mezclas, las clasificaciones, la división, el fraccionamiento y el reacondicionamiento. Este tipo de manipuleo está sujeto a la supervisión de las autoridades aduaneras.

---

<sup>51</sup> ALALC, CAPC, GE, III Informe del 17 de junio de 1968, Montevideo, Uruguay.

<sup>52</sup> MASTROIANI BERNASCONI A. y SUSENA BARDALLO E, op.cit., pág. 4.

**-Puertos o ciudades francas** comprende a un área, puerto o parte de un puerto, o emplazamiento cuyos límites están vigilados por la aduana donde las mercaderías pueden ser descargadas, depositadas y/o reembarcadas para ser enviadas a otros destinos en el exterior. Los productos están exentos de los derechos e impuestos a la importación y no están sometidos al control aduanero. Por ende pueden ser áreas consideradas libres para el tráfico internacional.

**-Áreas Aduaneras Especiales -AAE-** son espacios que cuentan con exenciones y tributos menores a los vigentes en el territorio general, a diferencia de las zonas francas donde los productos que se elaboran están exentos.

## 2.3. Evolución histórica

### 2.3.1. Orígenes

Desde tempranos orígenes y con diferentes características, las zonas francas aparecen en el transcurso de la historia como instrumentos para motorizar el comercio y la navegación. El contexto socioeconómico contribuye a determinar la forma .

En el siglo VII a.c., la economía internacional sufrió una importante depresión como consecuencia de la invasión de los Pueblos del Mar.

El comercio internacional quedó circunscripto a las metrópolis que vivían de sus propios recursos: Babilonia, las ciudades fenicias, Damasco y las ciudades del delta egipcio, Jerusalén, etc.

Los antiguos fenicios, dedicados a comerciar por toda la costa mediterránea, establecieron factorías que fueron verdaderos depósitos de mercaderías. Estos enclaves gozaron de beneficios para el pasaje de barcos y mercancías alentando, de ese modo, el comercio.

La actividad comercial y los depósitos francos de los fenicios respondían a la necesidad de encontrar una vía de escape al monopolio de los Estados antiguos. Estas factorías se convirtieron, realmente, en «...*ciudades dirigidas por una burguesía mercantil donde los mercaderes eran más opulentos que los reyes y estaban gobernadas por oligarquías de armadores y mercaderes...*»<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup>PIRENNE Jacques, Historia Universal, Las Grandes Corrientes de la Historia, Edit. Volcán S.A., Panamá, 1965. Tomo I, pág. 80.

Posteriormente, en el Imperio Romano, se utilizaron territorios francos con el objeto de facilitar los intercambios de mercaderías entre las ciudades del Mediterráneo, cuya subsistencia dependía del comercio.

La investigación histórica pone de manifiesto la «... *subsistencia de restos de ciudades, de mercados, de ferias, de peregrinaciones. De la feria de Lendit, en Saint Denis, se decía que se remontaba, por lo menos al siglo IX, de las ferias de Troyes, que habían sido romanas, de las ferias de Lyon, que habían sido instituidas hacia el año 172 de nuestra era...*»<sup>54</sup>.

En el siglo XI se revitalizó el concepto. Al margen del señorío feudal aparecen las ferias francas como instituciones muy dinámicas rompiendo, así, la quietud del deprimido mercado medieval. Éstas, que originalmente fueron el enlace entre el campo y el artesanado urbano, cambiaron las reglas del intercambio comercial. Movilizaron la economía de innumerables regiones; «... *a veces el Occidente entero se da cita, aprovechando las libertades y las franquicias ofrecidas que borran por un instante, el obstáculo de los múltiples impuestos y peajes...*»<sup>55</sup>.

Pero estas ferias eran excepcionales y los príncipes rápidamente comenzaron a intervenir multiplicando las mercedes, las garantías y los privilegios. No obstante, «... *las ferias no eran francas ipso facto y ninguna, ni siquiera la feria de Beaucaire, vive en un régimen de libre cambio perfecto...*»<sup>56</sup>. Constituían un mercado periódico que influía en el comercio interregional e incluso intercontinental.

Gozaban de exenciones fiscales que eran otorgadas por cédulas y confirmadas en cada nuevo reinado. Los beneficios se extendían tanto a las mercancías como a los mercaderes, incluidos los extranjeros, que eran colocados bajo la salvaguardia del rey, el cual renunciaba a ejercer el derecho de herencia sobre sus bienes. Los conflictos comerciales eran dirimidos por un Conservador de los Privilegios Reales de las Ferias, designado por el rey<sup>57</sup>.

En un mundo esencialmente agrícola, con la presencia de un inmenso campesinado, la actividad de los grandes comerciantes era lo más im-

---

<sup>54</sup>BRAUDEL Fernand, *Civilización Material, Economía y Capitalismo, siglos XV-XVIII*. Alianza Editorial, Madrid, 1984, Tomo II. pág. 58.

<sup>55</sup>Idem., pág. 58.

<sup>56</sup>Idem., pág. 58.

<sup>57</sup>MAURO Frédéric, *Europa en el Siglo XVI, Aspectos Económicos*, Edit. Labor S.A., Barcelona, 1976, pág. 71.

portante desde la óptica estrictamente económica. Ellos perfeccionaron las ferias, las convirtieron en un lugar de grandes negocios y se desarrolló todo lo que se derivara de esta actividad: el crédito, la letra de cambio, etc<sup>58</sup>.

Se sostiene que las ferias fueron creadoras del crédito y que a lo largo de su período de apogeo -siglos XIII al XVII- en términos generales el mismo llegó a ser más importante que el comercio de mercancías. «... *En las antiguas ferias de Champagne, en el momento de su apogeo, en el 1260, mercancías y dinero alimentan un tráfico muy vivo. Cuando se deja sentir el reflujó, las mercancías son las primeras afectadas. El mercado de capitales sobrevive más tiempo y mantiene activas las operaciones internacionales hasta 1320, aproximadamente...*»<sup>59</sup>.

Lo cierto es que tanto las transacciones de mercaderías como las de dinero dinamizaban el tráfico comercial.

En el siglo XIII fueron las ferias de Champagne las que pasaron por su período de apogeo, le siguieron las de los alrededores de Ginebra y las de Lyon en el siglo XVI y, finalizando el mismo, las de Plaisance.

A partir de 1622, ninguna feria se situó en el centro de la vida económica. Amsterdam se organizó como una plaza permanente de comercio y dinero, alcanzando el nivel que antes había logrado Amberes. «...*Su fortuna marca el declinar, si no de las ferias mercantiles de Europa, por lo menos de las grandes ferias dominantes del crédito...*»<sup>60</sup>.

En el siglo XVIII cambió la política comercial de los Estados «... *desde hace algunos años, la libertad de enviar a país extranjero la mayoría de las mercancías manufacturadas sin pagar derechos y hacer entrar las materias primas con exenciones, no puede sino, disminuir de año en año el comercio de las ferias, cuya ventaja era procurar exenciones; y de año en año se acostumbra, cada vez más, a efectuar el comercio directo de estas mercancías sin hacerlas pasar por las ferias...*». Esta cita surge de una carta del interventor general de Hacienda de Francia, en referencia a la feria de Beaucaire en 1756<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> COX Oliver, en: Braudel F, "Los Instrumentos del Intercambio", Alianza Editorial, Madrid, 1984, pág. 65.

<sup>59</sup> BRAUDEL Fernand, op. cit. pág. 66.

<sup>60</sup> Idem., pág. 67.

<sup>61</sup> Idem., pág. 179.

En el año 1757, Turgot, ministro de Luis XVI, escribió un artículo sobre las ferias en la Enciclopedia «...no son mercados naturales que nazcan de las mercancías, del interés recíproco que compradores y vendedores han de buscar, por consiguiente, no hay que atribuir al curso natural de un comercio animado por la libertad de estas ferias brillantes, donde las producciones de una parte de Europa se concentran con grandes gastos y que parecen ser el punto de encuentro de las naciones. El interés que debe compensar estos gastos exorbitantes no proviene de la naturaleza de las cosas, sino que resulta de los privilegios y franquicias concedidas al comercio en ciertos lugares y en ciertos momentos, mientras que está abrumado en otras partes de tasas y derechos...»<sup>62</sup>.

No es extraño que aparecieran estas posiciones, pues eran los tiempos de las manufacturas reales en Francia y los inicios de la revolución industrial inglesa. El capitalismo había elegido otros rumbos. Mientras decaían las ferias europeas, se revitalizaban las de las regiones menos desarrolladas o nuevas, como la de Nijni Novgorod en Rusia y, en el nuevo mundo, Portobelo, ubicada en el golfo de Darien. Las mercaderías europeas eran cambiadas por la plata del Perú<sup>63</sup>.

A fines del siglo XIX, en plena expansión inglesa, se produjeron los movimientos de unificación en el continente europeo, como preludio de sus procesos de desarrollo. En este siglo aparecieron las zonas francas en términos de expansión comercial como instrumento de comercio exterior, pero al mismo tiempo en el puerto de Hamburgo ya funcionaba una zona franca industrial.

Durante el siglo XIX fueron comerciales y sólo en el puerto de Hamburgo funcionaba, además, un territorio franco industrial.

En las zonas comerciales se produjo un importante aumento del comercio. Tal es así, que en la zona del puerto de Bremen el incremento alcanzó a un millón setecientos cincuenta mil toneladas, entre 1890 y 1907. Los beneficios son similares en otros puertos: Dantzing, Emdem, Geistmunde, Cuxhaven y Stettin. Los mismos resultados se verificaron en los diversos puertos de Dinamarca, Austria e Italia<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> SOMBART Werner, "El Capitalismo moderno", Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

<sup>63</sup> SANCHEZ ALBORNOZ Nicolás, "Un testigo del comercio indiano", en: Revista de Historia de América, 1959, pág. 113.

<sup>64</sup> WIENDENFELD Kurt, "La economía en el mercado mundial", Edit. Espasa Calpe, Madrid, 1936

La prosperidad de la ciudad de Hamburgo, antiguo puerto y metrópoli del comercio alemán desde la creación de la Liga Hanseática en el siglo XIII, no emanó del territorio franco allí instalado sino de la situación privilegiada de su puerto, tal es así que entre 1890 y 1907 se produjo un aumento del comercio de seis millones de toneladas, pero no ocurrió lo mismo en la zona industrial.

Este puerto se encontraba dividido en dos zonas: franca y aduanera. La aduanera tenía mil quinientos establecimientos, mientras que en la franca sólo había ochenta, de los cuales diez o doce pertenecían a industrias que no podían ser trasladadas a la zona aduanera por tratarse de canteras o astilleros «... *El éxito de las zonas desde el punto de vista industrial se pone en entredicho cuando de una de ellas, tan famosa como la de Hamburgo, presentado como modelo, se ha podido decir, solamente, que pocas industrias se han desarrollado allí y no constituyen, por cierto, el aspecto esencial de la estructuración o fisonomía económica de aquel puerto...*»<sup>65</sup>.

El puerto de Amberes y su hinterland vió disminuida su prosperidad por la competencia del puerto de Hamburgo, no por su zona libre «... *sino porque desde que se nacionalizaron los ferrocarriles alemanes se establecieron tarifas de preferencia para toda la zona de influencia de Amberes en relación con el puerto de Hamburgo, de modo, que la prosperidad del mismo resulta de la rica red de ferrocarriles y a las tarifas proteccionistas que tiene...*»<sup>66</sup>.

En Francia, entre 1896 y 1903, las zonas francas fueron motivo de discusión con la participación de todas las asociaciones industriales, comerciales y marítimas. Los cuestionamientos se centraron en qué tipo de zona franca convenía a Francia y qué tipos de puertos eran convenientes para su instalación. Ello se encuentra reflejado en el debate originado en las cámaras francesas con motivo del tratamiento de un proyecto de ley sobre creación de zonas francas, presentado previa consulta a las asociaciones involucradas. La posición que se impuso fue la sustentada por el Comité Central de Armadores que afirmaba: «...*Nosotros estimamos que no se puede pensar actualmente en hacer de nuestros puertos grandes mercados internacionales, sino después de haber hecho grandes mercados nacionales...*»<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup>GUAL VILLALBI Pedro, citado en: IX Jornadas..., op.cit, pág. 229.

<sup>66</sup>ARGENTINA, Cámara de Diputados de Nación, Debates, año 1907, pág. 1153.

<sup>67</sup>ARGENTINA, Cámara de Diputados..., op.cit., pág. 1163.



En Italia, tomando como ejemplo la evolución que tuvo el puerto de Genova, en el que se produjo una transformación que puede describirse en los siguientes pasos: de ciudad franca a puerto franco y de puerto franco a simple depósito libre, se sancionó una ley que facultaba a todas las ciudades marítimas a acogerse a la ley general de zonas francas. No lo hizo ninguna<sup>68</sup>.

En Europa, a fines del siglo XIX, la discusión se planteó en términos de exportación, de modo tal que se privilegiaron las zonas francas comerciales después de haberse consolidado el proceso de industrialización y su mercado interno. De este modo las zonas francas industriales no fueron objeto más que de una discusión marginal. Las zonas francas tenían por finalidad el incremento de las exportaciones en base a las ventajas comparativas.

Inglaterra, que tenía una posición de excelencia en el comercio internacional, prácticamente no tenía restricciones arancelarias en sus puertos. Esto no sucedía así en el resto de las naciones europeas.

En Alemania, se planteaba además el problema del Zollverein. Se manifestaban las incompatibilidades entre la zona franca de Hamburgo y la unión aduanera, constituida en 1815 entre los treinta y ocho estados. Este proceso culmina en el año 1871 con la unificación alemana. Hamburgo con su entrada al Zollverein en 1881 debió capitular en su fuero de ciudad libre y ceder parte de sus privilegios<sup>69</sup>.

### **2.3.2. Europa**

En el siglo XX podemos diferenciar dos períodos: en las primeras décadas hubo un tímido impulso en la legislación hacia las zonas francas comerciales, con el fin de facilitar el comercio internacional. Según Daniel Ferrere y Sergio Bonilla<sup>70</sup>, la experiencia de los puertos francos con capacidad industrializadora no fue exitosa en Europa; en el segundo período, a partir de la finalización de la segunda guerra mundial, la tendencia estuvo determinada por el proceso de integración puesto en marcha por el Tratado de Roma. La viabilidad de las zonas francas no se planteó en términos de conveniencia o no, sino en la posibilidad de su coexistencia con el mercado común.

---

<sup>68</sup>Idem, pág. 1152.

<sup>69</sup>SARDA Juan, "Uniones aduaneras y uniones económicas", Edit. Aguilar S. A., Madrid, 1953.

<sup>70</sup>FERRERE Daniel y ABREU BONILLA Sergio, "Las Zonas Francas Comerciales, Industriales e Internacionales", en: IX Jornadas ..., op.cit., pág. 229.

Para el funcionamiento homogéneo de la hoy Unión Europea fue necesario determinar el área territorial de aplicación uniforme de las normas aduaneras. El Consejo de Ministros, en los Reglamentos 1496/68 y 2151/84, estableció el territorio aduanero comunitario que abarca la casi totalidad del espacio integrado. Algunos Estados miembros han contemplado situaciones históricas que afectan a asuntos aduaneros, por ejemplo el concepto de libre circulación de los bienes y la constitución de recursos propios, "... *debían tenerse en cuenta el comercio interior alemán entre la República Federativa Alemana y la República Democrática Alemana, y el hecho de que otros territorios como la Isla de Man y las Islas Anglonormandas iban a formar parte del territorio aduanero, pero no de la propia comunidad...*"<sup>71</sup>.

Hay otros territorios en los que, si bien están incluidos en el territorio aduanero, la aplicación de la normativa aduanera comunitaria está limitada debido a los regímenes establecidos por tratado, tal es el caso de:

- a) las zonas francas del país de Gex y Alta Saboya en Francia;
- b) el Alto Adige, el Valle de Aosta y el territorio de Gorizia en Italia;
- c) el municipio de Livigno en Italia;
- d) y «zonas francas» o «depósitos francos» de la Comunidad constituidos de conformidad con el Reglamento del Consejo 2504/88.

La diferencia entre los cuatro items consiste en que los tres primeros responden a situaciones históricas preexistentes y el cuarto a la promoción del comercio exterior y a la ejecución de la política comercial de la Comunidad. Ninguna de las mencionadas en los primeros tres items responde al concepto de zonas francas del Reglamento Comunitario<sup>72</sup>. Sin embargo, en su funcionamiento se sustraen a la normativa aduanera de la Comunidad.

a) Gex y Alta Saboya. Tienen su origen en los Tratados de Viena de 1815 y de Turín de 1826. La principal finalidad era crear una zona económica y políticamente estable en esta región fronteriza con Suiza y asegurar, a su vez, el abastecimiento de la ciudad de Ginebra.

---

<sup>71</sup> Corte de Auditores, Informe Especial N°2/93. "El Territorio Aduanero y los Regímenes de Intercambio correspondientes", Luxemburgo, 1993, pág.4.

<sup>72</sup> Ver 5.3.1. "Las zonas francas en la Unión Europea".

El objetivo perseguido con su creación era establecer un régimen de libre comercio entre estas zonas y el cantón suizo de Ginebra. Estos territorios no estaban muy industrializados y el comercio entre ellos se componía, mayoritariamente, por productos agrícolas. Estos productos si provenían de terceros países, no se encontraban sujetos a derechos aduaneros ni a exacciones agrícolas<sup>73</sup>.

La característica más importante de estas dos zonas es que constituyen una frontera aduanera entre ellas y el resto de Francia. Ocupan un territorio de unos 640 km<sup>2</sup> donde no se aplican las normas aduaneras de la Comunidad.

Las exportaciones a Suiza de los productos de esta zona tienen cupo. Los productos lácteos y animales vivos tienen cuotas, en cambio el resto de la producción agropecuaria puede exportarse sin límite. Algunos productos manufacturados están limitados.

El Tribunal de Auditores de la Corte estima que, actualmente, los residentes se benefician de este régimen mucho más de lo que se había previsto. Lo que en su origen fue un régimen local destinado al comercio agrícola con Suiza, se ha convertido en un medio para que los habitantes locales puedan adquirir, con carácter único en la Comunidad, automóviles y motocicletas libres de impuestos.

b) Gorizia. Esta zona se creó después de la Segunda Guerra Mundial y como respuesta a la cesión efectuada a Italia del territorio yugoslavo del Valle del río Isonzo. Su creación tiene origen en la ley 1438/48. Su objetivo fue proteger el mercado local, estimular la actividad industrial y ofrecer una ayuda directa a la población de 45.000 habitantes.

Algunos beneficios impositivos corresponden a la población y otros al comercio y a la industria. Por este sistema se exime del pago de derechos y exacciones comunitarias, como así también de impuestos nacionales, a los productos manufacturados. Se prevé expresamente la exención de tributos para las plantas industriales y maquinarias destinadas a la producción industrial en la zona franca<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup>Exacción o prélèvement: Es un impuesto a la importación destinado a anular la diferencia entre el precio mundial inferior y el precio de umbral de la Comunidad. "La Política Agrícola de la Comunidad", Documentación Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1983, pág.65.

<sup>74</sup>Corte de Auditores, op. cit., pág.27 a 29

El Valle de Aosta. La provincia del Valle de Aosta con fronteras comunes con Francia y Suiza es, según la ley italiana, una «zona franca». Al igual que la anterior, y con los mismos objetivos, fue creada por el Tratado de París de 1947. Se estableció en beneficio de los habitantes de la localidad y los trabajadores no residentes, teniendo como finalidad estimular la educación local, la industria y el turismo. Los beneficios otorgados consisten en la exención de los derechos de importación comunitarios para ciertas mercaderías, como así también de los impuestos nacionales sobre los bienes manufacturados<sup>75</sup>.

c) El Municipio de Livigno. Está situado en la provincia de Sondrio y tiene una larga frontera común con Suiza; forma parte del Estado italiano y, en consecuencia, de la Comunidad. Este municipio es considerado en Italia como una «zona franca» lo que significa que todas las mercancías destinadas a Livigno son consideradas como si fueran a terceros países. En la actualidad la prosperidad de Livigno se debe al turismo y, evidentemente, su carácter de «zona franca» la favorece aún más.

La Comisión ha declarado recientemente que no existen planes ni motivos para modificar el estatuto territorial de Livigno y que las consecuencias son mínimas para los recursos propios de la Comunidad<sup>76</sup>.

Como ya se manifestara, los casos de excepción anteriormente descritos no responden, exactamente, a la definición que da el Código Aduanero Comunitario para las zonas francas. Conforme a dicha definición, en la actualidad son zonas francas: en Dinamarca, el puerto franco de Copenhague; en Alemania, los puertos francos de Bremen, Bremerhaven, Cuzhaven, Duisburg, Emden, Hamburgo y Kiel; en Grecia, las zonas francas de Héricklion, El Pireo y Salónica; en España, las zonas francas de Barcelona, de Cádiz y de Vigo; en Irlanda, el puerto franco de Ringaskiddy y la zona franca de Shannon; en Italia, los puertos francos de Trieste y Venecia; en Portugal, las zonas francas de Madeira y de Sines; en el Reino Unido, los puertos francos de Birmingham, Liverpool y de Southampton y el Aeropuerto de Ronaldsway.

Por otra parte existen varios depósitos francos en diferentes Estados -a excepción de Dinamarca, Grecia y el Reino Unido-, en los Países Bajos alcanzan a 200 y son enteramente privados<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup>idem, pág.31 a 33

<sup>76</sup>idem, pág.29 a 31

<sup>77</sup>GIFFONI Massimo, "Droit Douanier de la CE et les aspects économiques", Commission des Communautés Européennes. Legislation applicable au 1er janvier 1194, pág. 235.

No existen en el ámbito de la Comunidad zonas de procesamiento de exportaciones ni zonas francas industriales, a excepción de la de Barcelona que había iniciado su actividad, en la década del 20, con la denominación de «área exenta». Por sus ventajas tributarias de tipo aduanero permitió el establecimiento de la industria automotriz en España. Estas ventajas se vieron reducidas por la Ley de Ordenación Económica de 1959 que cambiaba el sistema tributario y extendía los beneficios de las «zonas exentas» a todas las industrias del territorio español. Todo el reordenamiento posterior se hizo teniendo como meta la entrada de España a la Comunidad Europea<sup>78</sup>.

Desde la perspectiva histórica, los territorios francos se originaron y desarrollaron en un marco de intervención estatal importante. Es posible diferenciar dos períodos en el concepto de territorio franco: el primero, caracterizado por una franquicia integral que beneficia a una ciudad y en forma simultánea al puerto y su hinterland; y el segundo, de una franquicia restringida que favorece a una zona limitada de una ciudad, parte de su puerto y aislada del territorio aduanero. Dentro de esta última modalidad, claramente definida en el siglo XIX, se privilegian los puertos francos comerciales, como el de Bremen, y no los industriales, como el de Hamburgo. Esto respondería a las transformaciones que operan a nivel económico. Luego del despegue industrial, lo prioritario era el comercio.

En su evolución histórica, estos espacios se insertan dentro de una política global económica y con un rol del Estado caracterizado como asignador de recursos. Desde las franquicias otorgadas por los soberanos a las ferias y su utilización como herramienta de competencia entre las diferentes regiones europeas hasta nuestros días, el Estado tuvo siempre una presencia muy activa. En la actualidad, la tendencia es hacia la homogeneización del territorio aduanero y terminar con todos los regímenes de excepción.

### **2.3.3. Latinoamérica**

En América Latina los orígenes de las zonas francas se remontan a la década de los años veinte, con excepción de Argentina, que ya en 1907 sanciona la ley 5142 de creación de una zona franca para el puerto de La Plata.

En las décadas posteriores aparecen, con diferentes modalidades y objetivos, puertos francos, depósitos francos y zonas francas, que tienen como finalidad amortiguar las barreras proteccionistas o bien promover algún tipo de industrialización en áreas deprimidas a modo de polo industrial.

---

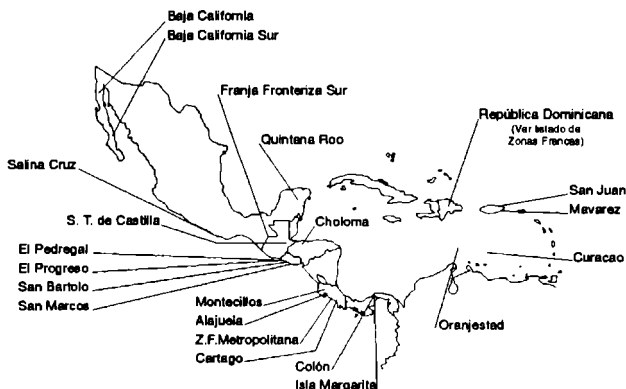
<sup>78</sup>BRUNA DE QUIXANO José L., "Normas vigentes en España sobre Zonas Francas", en: IX Jornadas..., op. cit., pág.190.

## Gráfico N° 1. Zonas Francas en América del Sur



Fuente: BID-INTAL "Zonas Francas", Buenos Aires, Argentina, 1992.

Los primeros establecimientos responden, como en el caso de las ubicadas en el departamento uruguayo de Colonia -Colonia y Nueva Palmira-, al reemplazo de antiguos privilegios -el de las corridas de toros, abolidas por ley- por actividades pretendidamente creadoras de fuentes de trabajo<sup>79</sup> o a la imperiosa necesidad de superar migraciones que conducen a conflictos fronterizos, como en el caso de la "frontera caliente" que dio origen, en México, al régimen de maquila.



Fuente: BID-INTAL, op. cit.

<sup>79</sup>BRAUSE BERRETA Alberto y SHAW José Luis, "Puertos Francos, Zonas Francas y Depósitos Francos", en: IX Jornadas..., op.cit., pág. 171.

A posteriori, la creación de zonas francas se realizó de manera cíclica. El primer ciclo, en la década del 70, corresponde predominantemente a zonas francas comerciales o mixtas; en tanto que el segundo, en los 80, a zonas francas industriales -zonas de procesamiento de exportaciones-. Es a partir de esta década que comienzan a instrumentarse viejas leyes, algunas de ellas, como en Uruguay y Argentina, sancionadas en las primeras décadas de este siglo. La particularidad de este fenómeno es que se produce en un marco de políticas de apertura externa.

**Cuadro n°1. Las principales zonas francas latinoamericanas**

PAIS	ZONA FRANCA	Creación	Carácter	Destino de la producción		Cantidad de Empresas	Porcentajes de Empresas por tipo de actividad		
				Exp. y Merc. Doméstico	Exportación		Comercial	Industrial	Servicios
ANTILLAS	CURAÇAO	1975	público	X		126	77.8	21.4	0.8
ARUBA	ORANJESTAD	1976	público	X		35			
BOLIVIA	ORURO	1991	privado	X		7	85.7		14.3
BRASIL	MANAOS	1957	público	X		1716	66.6	32.1	1.3
CHILE	IQUIQUE	1975	mixto	X		606	90.1	9.9	
	PUNTA ARENAS	1977	privado	X		94	100		
COLOMBIA	BARRANQUILLA	1958	público	X		66	42.4	57.6	
	BUENAVENTURA	1970	público	X		9	77.8	22.2	
	CARTAGENA	1974	público	X		13	38.5	61.5	
	CUCUTA	1972	público	X		3		100	
	MANUEL CARVAJAL	1976	público	X		50	68	32	
	SANTA MARTA	1974	público	X		11	36.4	63.6	
COSTA RICA	ALAJUELA	1986	privado	X		27	25.9	70.4	3.7
	CARTAGO	1985	privado	X		33	3	87.9	9.1
	ZF METROPOLITANA	1987	privado	X		14	7.1	85.7	7.1
DOMINICANA	BANI	1983	privado		X	9		100	
	BARAHONA	1983	público		X	2		100	
	BONAO	1987	público		X	10		100	
	ESPERANZA	1987	público		X	5		100	
	HAINAMOSA	1988	privado		X	14		100	
	HATO MAYOR	1991	público		X	3		100	
	HIGUEY	1985	público		X	3		100	
	ITABO	1985	privado		X	14		92.9	7.1
	LA ARMERIA	1990	público		X	11		100	
	LA ROMANA	1969	privado		X	33		100	
	LA VEGA	1982	público		X	40		100	
	LAS AMERICAS	1986	privado		X	13		69.2	30.8
	LOS ALCARRIZOS	1988	público		X	13		100	
	MACORIS	1982	público		X	8		100	
	MOCA	1989	público		X	12		100	
	NIGUA	1987	privado		X	11		90.9	9.1
	PEDERNALES	1991	público		X	1		100	
	PUERTO PLATA	1973	privado		X	12		100	
	S. P. DE MACORIS A	1971	público		X	72	1.4	98.6	
	SAN ISIDRO	1986	privado		X	12		83.3	16.7
	SANTIAGO	1973	privado		X	67		100	
	VILLA MELLA	1986	privado		X	7		100	
GUATEMALA	S. T. DE CASTILLA	1973	público	X		37	73	24.3	2.7
HONDURAS	CHOLOMA	1989	privado		X	8		87.5	12.5

MEXICO	BAJA CALIFORNIA REG. DE MAQUILA <sup>80</sup> (Se aplica en todo el país)	1939 1964	mixto X	X X		3 2093		100 96.4	3.6
PANAMA	COLON	1948	público	X		428	87.6		12.4
PERU	TACNA	1989	público	X		60	100		
PUERTO RICO	MAYAGUEZ	1960	público	X		7		100	
	SAN JUAN	1980	público	X		10	100		
EL SALVADOR	SAN BARTOLO	1974	público		X	15		100	
URUGUAY	COLONIA	1923	público	X		42	92.9	7.1	
	NUEVA PALMIRA	1923	público	X		10	40	60	
VENEZUELA	PARAGUANA	1973	público	X		13		100	
TOTAL				25	24	5930	42.6	54.5	2.9

Nota: Lo grisado corresponde a zonas francas PURAS o MARCADAMENTE INDUSTRIALES

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ZONAS FRANCAS. INTAL- BID, 1992, pág.9.

En Uruguay, entre 1923 y 1949, las zonas francas no fueron explotadas. En 1949 se establece un nuevo régimen que otorga “*facilidades, mayores aún que las reconocidas para regimenes similares admitidos por entonces en países europeos*”<sup>81</sup>. No obstante, los establecimientos industriales están limitados a elaborar materias primas de procedencia extranjera de las que no exista industrialización similar en la República. La ley 11.392 creó, en suma, “*una franquicia aduanera restringida de carácter esencialmente industrial, pero con una orientación inspirada a facilitar ampliamente el intercambio comercial*”<sup>82</sup>. Durante la vigencia de esta ley sólo se instalaron algunos depósitos en Colonia y en 1955 una estación automática de transbordo de materias primas en Nueva Palmira. Utilizada desde el comienzo por Brasil para exportar el manganeso extraído de Matto Grosso, esta estación se constituye en uno de los primeros pasos en la consolidación del carácter de “*salida natural*” de la hidrovía Paraguay-Paraná que hoy Uruguay pretende para ese puerto<sup>83</sup>.

<sup>80</sup>PRODUCCIÓN A MAQUILA: Producción en la que el fabricante cobra un tanto por unidad o un porcentaje en especies del producto final, perteneciendo tanto la materia prima como el producto final al contratante del servicio. El fabricante pone las instalaciones, personal y materias auxiliares necesarias. DICCIONARIO EMPRESARIAL. Marcelino Elosúa, Director, Stanford Business School Alumni Association, España, 3ª edición, 1990.

<sup>81</sup>CUTINELLA Carlos, Informe de la Comisión de Obras Públicas Integrada del Parlamento uruguayo, en Revista de Economía N°16, Año III, Montevideo, 1950, pág.511. Citado por BRAUSE BERRETA Alberto y SHAW José Luis, en: “Puertos Francos, Zonas Francas y Depósitos Francos”, en: IX Jornadas..., op.cit., pág. 173.

<sup>82</sup>BRAUSE BERRETA Alberto y SHAW José Luis, “Puertos Francos. Zonas Francas y Depósitos Francos”, en: IX Jornadas ..., pág. 173.

<sup>83</sup>Entre otras fuentes, el discurso pronunciado por el Señor Embajador de Uruguay en Brasil durante el III Forum Universitario del Mercosur, Campo Grande, Matto Grosso do Sul, Septiembre de 1995.



Entre 1976 y 1987 estuvo vigente el Decreto ley 14.498 cuyas notas más salientes están constituidas, en lo relativo a incentivos, por la ilimitación de tiempo a las exenciones tributarias conferidas y, en materia de actividades y mercaderías, se las limita a las que coincidan con los intereses del país<sup>84</sup>. Con posterioridad, "*El auge de las Zonas Francas en el mundo, con procesos de desarrollo plenamente exitosos; la necesidad de atraer nuevas inversiones con modernas tecnologías, para generar mayores fuentes de trabajo, procurando que la producción se canalice hacia la exportación, son las razones principales que nos llevaron a la modificación del estatuto legal de las Zonas Francas*"<sup>85</sup>, sancionando la ley 15.291. Con todo, a pesar de las reformas efectuadas al régimen buscando potenciar el aspecto industrial, del cuadro que antecede resulta que la zona de Colonia es marcadamente comercial -92,9% de las empresas instaladas- y en la de Nueva Palmira únicamente se instalaron 10 empresas, de las cuales 6 son industriales. Cabe señalar que la mano de obra ocupada en Colonia alcanza a 100 personas, en tanto en Nueva Palmira a 126<sup>86</sup>.

Del cuadro que antecede resulta que, en general, cuando la zona franca es mixta su perfil comercial predomina en gran medida por sobre el industrial y de servicios, actividad ésta que aparece como de reciente y lenta incorporación. Las empresas industriales en ellas radicadas destinan su producción tanto a la exportación como al mercado doméstico. En estos casos se puede considerar que la zona franca tiene incidencia en el desarrollo de la región donde se ubica.

Por el contrario, respondiendo a los lineamientos que sostienen que "*las zonas francas industriales -ZFI- se determinan en función de las necesidades de desarrollo, especialmente en las regiones rurales*"<sup>87</sup>, en América Latina, cuando la zona franca es puramente industrial -zona de procesamiento de exportaciones-, se está en presencia de un fenómeno semejante al que dio origen al estilo de producción denominado "maquila".

En este sentido, en los países de menor desarrollo relativo, su instalación responde a la necesidad de captar mano de obra local -en un medio de alto crecimiento demográfico- a fin de evitar migraciones hacia Estados

---

<sup>84</sup> MASTROIANI BERNASCONI Alvaro-SUSENA BARDALLO Emilio, op. cit., pág. 14/15.

<sup>85</sup> Idem, pág. 15/16.

<sup>86</sup> ZONAS FRANCAS, Guía de las Zonas Francas de América Latina y el Caribe. BID-INTAL, Buenos Aires, 1992, pág. 56/57.

<sup>87</sup> ZONAS FRANCAS, Apuesta Peligrosa, en: Trabajo. Revista de la OIT. N°7, marzo de 1994.

Unidos. El objetivo se cumple a tal punto que se llega a ocupar en ellas prácticamente la totalidad de la mano de obra industrial del país. Tal es el caso de la República Dominicana donde absorben el 90% del empleo en la industria manufacturera<sup>88</sup>. En México se reproduce este fenómeno resultando ocupado en el régimen de maquila el 20% del empleo industrial -486.000 personas en 1991-<sup>89</sup>. En El Salvador la fuerza laboral ocupada en estas zonas francas está compuesta en un 79% por mujeres jóvenes<sup>90</sup>.

En general, el nivel de inversiones extranjeras en ellas es elevado<sup>91</sup> y se caracterizan por tener como único destino de su producción la exportación -ver cuadro- la cual en muchos casos *"representa un importante porcentaje de las exportaciones nacionales"*<sup>92</sup>.

**Cuadro N° 2. Las zonas francas a nivel latinoamericano**

	N° DE CASOS	RESPUESTAS	%
CONTESTARON	35		
Colonia		11	6
Manaos		6	3
Iquique		22	12
La Plata		6	3
Tierra del Fuego		3	2
Curaçao		1	0,5
Colón (Panamá)		2	1
otras		20	11
N/C 1 o 2 altern.		34	18,5
NO CONTESTARON	26		43
TOTAL	61	105	100

Como se expresara en el Prólogo, en el marco de esta investigación se efectuó una encuesta en la que cada entrevistado podía mencionar hasta tres zonas francas a nivel latinoamericano, de manera tal que los números absolutos que se exponen son por cantidad de menciones en cada posición.

Resultó en primer término la de Iquique -22- zona ésta que puede ser caracterizada por su perfil comercial ya que en ella sólo 56 de las 606 em-

<sup>88</sup> Idem.

<sup>89</sup> ZONAS FRANCAS, Guía de las Zonas Francas..., op.cit., pág.48.

<sup>90</sup> ZONAS FRANCAS, Apuesta Peligrosa..., op.cit.

<sup>91</sup> Idem.

<sup>92</sup> Idem.

presas instaladas son industriales. En un segundo lugar la de Colonia -11- donde sólo existen dos establecimientos industriales sobre un total de 42. En tercera ubicación Manaos conjuntamente con La Plata -6 cada una-. Lo llamativo de este resultado es que de los 61 encuestados el 43% no contestó; ello demostraría que prácticamente la mitad del universo desconoce cuáles son las zonas francas latinoamericanas, dato éste que quedará corroborado en el tratamiento de la variable “nivel de conocimiento de las zonas francas latinoamericanas”.

La Zona Franca de Nueva Palmira -marcadamente industrial con relación a Colonia, conforme se desprende del Cuadro N°1- no ha sido objeto de respuesta alguna.

Lo expresado nos lleva a afirmar que, de los entrevistados que conocen zonas francas en América Latina -57%-, por lo general, su información se limita a las comerciales. Asimismo, no diferencian entre zonas francas y áreas aduaneras especiales, formales o no, tal como resulta de las respuestas obtenidas.

#### **2.3.4. Mercosur**

En el caso de Uruguay, como ya se expusiera, el establecimiento de las ZF se autoriza por ley en 1923, nacen así Colonia y Nueva Palmira<sup>93</sup>. Recién en 1991 se crea la de Montevideo. Las dos primeras son de carácter público, mientras que la última es privada. En la actualidad las tres son industriales, comerciales y de servicios y el destino de su producción es tanto para la exportación como para el área doméstica.

Con posterioridad se establecieron las de Colonia Suiza, Florida y San José. Las tres de carácter privado y consideradas mixtas por el tipo de actividad que desarrollan. También hay que destacar que existe un parque industrial, Fray Bentos, que podría transformarse en una ZF.

La Ley 14.498, vigente desde 1976, promueve el desarrollo de ZF en lugares adyacentes a puertos y aeropuertos. A través de ellas se busca impulsar el comercio internacional y la creación de nuevos polos de desarrollo industrial. Las industrias que se radiquen no deben competir con las establecidas en el territorio nacional y menos aún si éstas tienen capacidad exportadora.

---

<sup>93</sup> Cabe destacar que en la actualidad las ZF mencionadas se encuentran en una etapa de posible privatización

En Brasil, con el fin de promover el desarrollo de regiones fronterizas deprimidas, se sancionó en 1991 la Ley 8.210 por la cual se crean las Áreas de Libre Comercio -ALC-. Producto de esta ley son: Tabatinga, Macapá y Santana, que en la actualidad se encuentran en funcionamiento, aunque en forma precaria.

En el caso de Paraguay, si bien cuenta con leyes que las crean y las regulan, hasta el momento no se ha establecido ninguna ZF. Posee un depósito franco y tiene acceso al puerto en la ZF de Montevideo, como así también facilidades para acceder a Nueva Palmira y Colonia, con el fin de realizar actividades de almacenamiento, manipuleo y fraccionamiento de mercaderías que provengan de su país.

Argentina sólo cuenta con el Área Aduanera Especial -AAE- de Tierra del Fuego, creada por Ley 19.640 de 1972, considerada un territorio aduanero especial. La actividad desarrollada es industrial aunque por la Ley de Emergencia Económica de 1989, se recortaron todos los beneficios que le habían sido otorgados.

El régimen, en su oportunidad, incentivó a los inversores debido a que favorecía la libre importación de insumos asociada a una alta protección del producto final. La producción tuvo como destino principal el mercado interno, ya que la actividad industrial desarrollada -montaje y ensamblado- permitió la elaboración de bienes con elementos importados en franquicia y de esta forma su venta en el Territorio Aduanero General -TAG<sup>94</sup>.

Es de destacar que el Consejo del Mercosur acordó que los regímenes aduaneros especiales, tanto el de Tierra del Fuego -Argentina- como el de Manaus -Brasil-, deberán dejar de funcionar en el año 2013. Este organismo velará por la competencia leal de las ZF.

Los cuatro países del Mercosur podrán defenderse de los bienes que sean originarios de las ZF o AAE en caso de dumping, subsidios o competencia desleal. Si ésto sucediera la Comisión de Comercio del Mercosur decidirá cuáles serán las compensaciones en los casos específicos.

En Argentina, en 1991 se reglamentó la Zona Franca de La Plata -ZFLP- y en 1992 las de Villa Constitución, en la Provincia de Santa Fé, y de Concepción del Uruguay, en la Provincia de Entre Ríos.

---

<sup>94</sup>KOSAKOFF Bernardo, op.cit., pág. 32/35.

### 2.3.5. Argentina

Al tiempo de creación de la Zona Franca de La Plata, las exportaciones agropecuarias de Argentina se encontraban en plena expansión. En esa época, el puerto de La Plata era de jurisdicción nacional.

El proyecto fue enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo y perseguía dos objetivos: por un lado, la reforma aduanera para incrementar el comercio y, por otro, atraer nuevas industrias de transformación.

Durante su tratamiento, el miembro informante de la Comisión de Hacienda fundamenta la posición del Ejecutivo con respecto a la necesidad de instalar una zona franca industrial y comercial y sus bondades, basándose en las zonas francas europeas que, curiosamente, tenían una orientación opuesta a lo que se pretendía. Como ya se afirmara, en Europa a fines del siglo XIX la tendencia era hacia la zona franca comercial y no industrial. No eran más que un instrumento para incrementar las exportaciones y no se planteaba la posibilidad de creación de zonas francas industriales como instrumento de desarrollo regional.

En los debates parlamentarios se percibe muy claramente los dos aspectos de este problema: la industrialización como proyecto de desarrollo nacional y la industrialización para una determinada región cuyos beneficiarios serían los grupos dominantes en ella. El discurso del Diputado Luro es muy significativo al respecto: «...*Nosotros debemos felicitarnos de que el celo de los funcionarios de La Plata y de la representación de Buenos Aires haya venido a requerir a la Cámara un despacho preferente sobre este asunto. ¿Por qué? Porque el comienzo de la gran evolución industrial que tiene que producirse en nuestro país, está en ese punto inicial, en la zona franca de La Plata...*»<sup>95</sup>.

En la argumentación del diputado Méndez Casariego se percibe la preocupación por la industrialización como política de desarrollo nacional. Desde su óptica no era precisamente la zona franca industrial la que permitiría obtener este resultado, sino que los privilegios obtenidos por las industrias en esta zona atentarían contra un desarrollo industrial armónico y provocarían el desmantelamiento de las industrias interiores, produciendo demasiados desequilibrios regionales<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> ARGENTINA, Cámara de Diputados..., op.cit., pág. 1154

<sup>96</sup> Idem., pág. 1152/1156.

Entre la ley sancionada en 1907 y su instrumentación en la década del noventa existen otras normas jurídicas que establecen la creación de zonas francas: la ley 8092 -de 1910- que autoriza al Poder Ejecutivo a crear una zona franca en Concepción del Uruguay; la ley 12.922 -de 1947- en la cual se declara libre de derechos a la introducción de ciertos materiales y mercaderías por la aduana y receptorías al sur del paralelo 42; el Decreto 1.400 -de 1953- que reglamenta el régimen aduanero al sur de este paralelo; el Decreto 7.101 -de 1955- que declara Zona Franca al territorio de Tierra del Fuego y el Decreto-Ley 10.991 -de 1956- que declara Zona Franca al territorio ubicado al sur del paralelo 42. Por su parte, la ley 19.640 -de 1972- establece un régimen especial fiscal y aduanero para el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

La problemática relativa al desarrollo desequilibrado está presente en el espíritu de la ley 24.331 que, por su artículo 2, crea en el territorio de cada provincia una zona franca. En sus objetivos se mencionan «...*impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, facilitando que el aumento de la eficiencia y la disminución de los costos asociados a las actividades que se desarrollan en ellas se extiendan a la inversión y al empleo...*» y, en su artículo 5, agrega «*deberán constituirse en polos de desarrollo de las regiones donde se establezcan mediante la utilización de los recursos humanos y materiales...*»<sup>97</sup>.

La creación de estas zonas francas corresponde a la nueva realidad económica internacional. Al respecto, en el Resumen de Exposiciones del Primer Seminario Zona Franca La Plata<sup>98</sup>, se lee «... *El Banco Mundial cree que es un instrumento moderno muy eficiente cuando se lo utiliza en el contexto de políticas generales correctas en materia de comercio exterior y apertura....*».

Como consecuencia de esta categórica afirmación surge el siguiente interrogante: ¿políticas generales correctas para un desarrollo integral como Corea, o para los países centrales que buscan posicionarse mejor en la puja comercial internacional, aconsejando una apertura económica para los países subdesarrollados que ninguno de ellos practica?.

---

<sup>97</sup> Antecedentes Parlamentarios, Ley 24.331-Zonas Francas-, Edit. La Ley, , N° 8, Año 1995, pág. 26 y sgtes.

<sup>98</sup> Primer Seminario Zona Franca La Plata, Resumen de Exposiciones, Ensenada, 5 de mayo de 1995, pág 30.

Si bien desde el discurso y los papers publicados por el Ente de Zona Franca de La Plata, se mencionan los enormes beneficios que han otorgado este tipo de zonas, por ejemplo en Corea, resulta necesario establecer sus diferencias con el fin de no incurrir en errores.

Este instrumento de comercio exterior, en ese país, está incluido en un proyecto de desarrollo integral de la economía. Este modelo tiene su origen en la década del 60, cuando el Estado decide aprovechar la precaria industria y la mano de obra intensiva para exportar. Para conseguir esos objetivos, el Estado determinó las políticas.

Es así como los ingresos provenientes del comercio exterior fueron aprovechados para diversificar la industria y sustituir importaciones. El Estado aportó la infraestructura necesaria para la instalación de empresas - tanto locales como extranjeras- en «zonas libres», con la única finalidad de producir bienes para la exportación; en cambio, el mercado interno se mantuvo reservado exclusivamente para las firmas locales. Se incrementó la tasa de interés como medida de fomento al ahorro interno y, en forma simultánea, se redujo la tasa inflacionaria.

El Estado aparece, así, como propietario de empresas claves y del sistema financiero, decidiendo el destino del crédito proveniente del exterior. A partir de la “confiscación” del sistema financiero en los años sesenta, se pudieron desarrollar los programas de incentivos para la producción. Era el gobierno y los propietarios de las grandes empresas los que diseñaban en conjunto los planes y objetivos. Se distribuyeron los campos de acción de las empresas, pero sin establecer monopolios y dejando que existiera una competencia intergrupala.

En consecuencia, el Estado se convirtió, desde la década del sesenta, en el verdadero agente de cambio como principal asignador de recursos y diseñador del proceso de acumulación de riqueza. Las herramientas utilizadas, como las licencias de importación, los beneficios impositivos y los créditos subsidiados, ponen en evidencia la importancia de la regulación estatal.

El crecimiento económico constante estuvo determinado por un Estado que garantizó a los empresarios una férrea disciplina social y laboral, independientemente del carácter autoritario o democrático del gobierno.

Se diferenci6 el mercado externo e interno, teniendo en cuenta a los dos. Se privilegi6 al externo como motor del crecimiento y el interno s6lo pod6 consumir productos locales<sup>99</sup>.

Corea y su zona de procesamiento de exportaciones no es precisamente un ejemplo de «modelo liberal» de desarrollo, sino todo lo contrario. La zona, como instrumento, es utilizada en el marco de un modelo fuertemente intervencionista y proteccionista.

Las diferencias entre el modelo econ6mico coreano y el argentino, en un contexto que privilegia la inserci6n en la econom6a internacional, plantea una problem6tica central en materia de pol6ticas industriales y comerciales. En tanto que el primero pretende lograr su objetivo dentro de un marco de pol6ticas activas, el otro lo hace mediante la apertura indiscriminada.

Esta problem6tica justifica los interrogantes que se plantearan al momento de debatirse en el pa6s el proyecto ley de zonas francas -hoy ley 24.331-.

En esa instancia, los legisladores cuestionaron diversos aspectos del proyecto en relaci6n al modelo vigente, tales como:

- Si la econom6a es liberal, caracterizada por el libre juego de las leyes del mercado, ¿por qu6 se establece una zona privilegiada?<sup>100</sup>

- Si se piensa que 6ste es un proyecto superador del atraso industrial propio de los pa6ses latinoamericanos, ¿por qu6 se ha incentivado 6nicamente el comercio en las zonas francas de los pa6ses vecinos?<sup>101</sup>

- Si uno de los fundamentos para su instalaci6n es la disminuci6n de costos operativos como incentivo a la actividad productiva, ¿el aumento permanente de los servicios, aunque est6n exentos de impuestos, no es contradictorio con este discurso?<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> Diario P6gina/12, Cash., Suplemento Econ6mico, mayo, 1996, p6g.3.

<sup>100</sup> Debates ley 24.331, Antecedentes Parlamentarios, Exposici6n del Dip. Bisciotti, p6g.43 y sig. y del Dip. Terragno, p6g.201 y sig.

<sup>101</sup> Idem. Dip. Gallo, p6g.53.

<sup>102</sup> Idem. Sen. Aguirre Lanari, p6g.111.



- Si desde el discurso se dice que los esfuerzos están dirigidos a fortalecer la presencia del Mercosur en el plano internacional, atrayendo inversiones por la importancia de este mercado integrado, y el mismo fundamento se explicita para las zonas francas, ¿el capital privado se radicará en las zonas más desarrolladas, donde se producen bienes primarios -como Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe- y bienes de capital -como San Pablo y Río Grande do Sul-, o lo hará en las zonas francas que se instalen pretendiendo convertirlas en polos de desarrollo industrial?<sup>103</sup>

De la lectura de estos debates surge, en forma generalizada, que todas las disertaciones giraron en torno a la viabilidad de estas zonas y la posibilidad de que se constituyeran en polos de desarrollo regional.

## 2.4. Objetivos

A lo largo de la historia, las ZF han sido creadas como un instrumento de política comercial para incentivar, facilitar y promover el intercambio de productos.

En la actualidad, su instalación responde a las necesidades del sector externo de la economía. Según las características particulares del lugar donde se radican, contribuyen a agilizar el intercambio y facilitan la expansión de las industrias de exportación.

¿Por qué un país opta por crear ZF en su territorio? En el análisis de los objetivos perseguidos para su instalación se encuentra la respuesta, ellos son de índole **comercial, económico-productivos** y de **desarrollo regional**.

### a) Comerciales:

- Fomento al comercio.
- Promoción de exportaciones a fin de facilitar la diversificación en cuanto a la composición y destino.
- Fuente de ingreso de divisas y .consecuente mejoramiento de los balances de pago.
- Concentración de la oferta exportable.

---

<sup>103</sup> Idem. Dip. Loutaif, pág.70.

#### **b) Económico-Productivos:**

- Fomento a la industria exportadora.
- Rebaja en los costos de producción.
- Generación de empleos.
- Contribución al crecimiento y diversificación productiva y a la competitividad de la economía.
- Fomento a las inversiones extranjeras.

#### **c) Desarrollo regional:**

- Utilización de bienes y servicios locales.
- Fomento al desarrollo económico y social de la región donde se encuentra emplazada.

### **2.5. Características**

Las zonas francas presentan características comunes, las que se pueden sistematizar en cuanto a su emplazamiento físico, al régimen jurídico aplicable, a los principales incentivos, condiciones de infraestructura y condiciones que afectan las decisiones empresariales.

#### **a) Emplazamiento físico:**

- Estar aisladas del territorio aduanero general, deslindadas y cercadas.
- La propiedad de los predios puede ser pública o privada, deben estar desocupados y libres de litigios.
- Su ubicación exige el fácil acceso a vías de comunicación terrestre, fluvial o marítima y aérea, como así también una infraestructura de servicios acorde con las actividades a desarrollar.

#### **b) Régimen jurídico aplicable:**

- Se aplican las leyes del país huésped, con excepción de las aduaneras y otras que expresamente se determinen.
- No se aplica el régimen vigente en el TAG que regula la constitución de empresas y radicación de inversiones extranjeras.
- Los bienes producidos no pueden venderse en el TAG, en caso de internación, se considera importación y pagan los derechos aduaneros normales.

### **c) Principales incentivos:**

- Las empresas instaladas gozan de facilidades administrativas para el desarrollo de sus actividades, con relación a las ubicadas en el TAG.
- La renta generada en su interior, no está gravada, aunque hay que destacar que esta ventaja a veces es de carácter temporal.
- Los servicios públicos -gas, luz, agua, entre otros- que se prestan internamente están exentos de impuestos nacionales.
- La compra de materias primas y bienes intermedios en el TAG es generalmente subsidiada.
- Se promueve la radicación de industrias no competitivas con las instaladas en el TAG.

### **d) Condiciones de infraestructura interna:**

- La instalación requiere el establecimiento de depósitos en su interior.
- Se prohíbe dentro de la ZF la habitación, transitoria o permanente, y el consumo salvo para el personal.

### **e) Condiciones que afectan las decisiones empresariales:**

- Las industrias que utilizan insumos extranjeros buscan cercanía geográfica con el proveedor.
- Las empresas que se radican buscan obtener ventajas comparativas, reales o potenciales con relación a sus costos de producción.

## **2.6. Clasificación**

En el Convenio de Kyoto de 1973<sup>104</sup> se distinguen las zonas francas comerciales y las industriales. En las primeras, las operaciones autorizadas se limitan por lo general a las que son necesarias para la conservación de las mercancías y a las manipulaciones corrientes destinadas a mejorar la presentación, la calidad comercial de las mismas, o el acondicionamiento para su transporte; en las zonas francas industriales se autorizan operaciones de perfeccionamiento<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Convenio de Kyoto, Anexo F1.

<sup>105</sup> MARQUEZ MARQUEZ Antonio, "Las áreas exentas en el Derecho Aduanero", en: IX Jornadas..., op.cit., pág.267.

El Convenio presume que al decidir el establecimiento de una zona franca, el Estado ordenará las limitaciones que correspondan a su programa -al establecer que la legislación nacional enunciará las condiciones para que puedan crearse zonas francas-, determinará las categorías de mercancías susceptibles de ser admitidas en ella y precisará la naturaleza de las operaciones a las que puedan someterse durante su permanencia en la zona franca. Las operaciones de perfeccionamiento pueden subordinarse a que se consideren ventajosas para la economía nacional por parte de las autoridades competentes<sup>106</sup>.

En función de las características y los objetivos perseguidos en su establecimiento, se puede asentar una tipología de las distintas ZF existentes.

Según la actividad que se realice	Zona Franca Comercial. Zona Franca Industrial. Zona Franca de Almacenamiento. Zona Franca Mixta.
Según el acceso al mercado	Zona Franca Internacional (únicamente) Zona Franca Internacional y Doméstica.
Según el régimen de explotación	Zonas Francas Públicas. Zonas Francas Privadas Zonas Francas Mixtas.

- **Zona Franca Comercial:** Es aquella en la que, además de realizarse las actividades propias de las zonas de almacenamiento -que se detallan infra-, las mercaderías pueden ser comercializadas, utilizadas o consumidas en la misma zona. En ella se puede construir bodegas, arrendar espacios para almacenamiento y efectuar todo tipo de transacciones comerciales, inclusive la reexportación de la mercadería en tránsito; es decir, se puede comprar y vender sin darle transformación a la mercadería.

Admiten mercaderías en espera de un destino ulterior y buscan constituirse en centros de distribución a nivel internacional.

---

<sup>106</sup> Idem., pág. 269.

Las actividades que se desarrollan en esta zona son almacenamiento, fraccionamiento, packaging, control de calidad, conservación, refrigeración y exposición.

- **Zona Franca Industrial:** Está contemplada en el Código Aduanero en su art. 598, el que autoriza al Poder Ejecutivo a establecer, cuando las actividades productivas desarrolladas en un área franca lo justifiquen, un régimen de estímulo a la ventas destinadas al exterior de bienes producidos en dichas áreas. Por los productos allí elaborados y destinados a la exportación, no se paga ningún derecho aduanero. Si ingresan al TAG deberán abonar los correspondientes derechos de importación, si bien cabe destacar que la entrada de esos productos no se realiza sino en casos excepcionales.

También en las ZF industriales o Zonas de Procesamiento de Exportaciones se realizan actividades de manufactura industrial y pueden permanecer en tránsito equipos destinados a la producción, materias primas, componentes e insumos. De manera concordante, Anchordoqui<sup>107</sup> afirma *«son un enclave en un territorio aduanero nacional, en el cual se pueden introducir bienes de capital, componentes, insumos y materiales extranjeros sin los usuales requisitos de la aduana»*.

Las actividades que se desarrollan principalmente son: fabricación, ensamble y armado de productos. Tiene algunos rasgos comunes con ciertos tipos de sistemas vigentes en sectores de la frontera común de México y los EEUU (la “maquila” -ensamblado-)<sup>108</sup>.

Una diferencia destacable entre las zonas francas industriales y las comerciales es que generalmente las primeras no cuentan con infraestructura de almacenaje -ya que la producción es exportada rápidamente-, mientras que para las segundas resulta indispensable.

El Anexo F1 de la Convención de Kyoto, relativo a las zonas francas, en su Norma 17 establece *«las operaciones de perfeccionamiento a las que se puede someter a las mercaderías admitidas en una ZF industrial se fijarán por las autoridades competentes, bien en términos generales, bien en forma detallada, e incluso combinando estas dos posibilidades en un reglamento aplicable a toda la extensión de la ZF o en una autorización*

---

<sup>107</sup> Citado por CENTURIÓN Efraín D., OLMEDO Gustavo y VOUGA MÜLLER Rodolfo, “Puertos, depósitos y zonas francas”, en: IX Jornadas ..., op.cit., pág. 208.

<sup>108</sup> CENTURIÓN E., OLMEDO G. y VOUGA R., op.cit., pág.208.

*expedida a la Empresa que efectúa estas operaciones», y agrega en una nota que «el derecho de efectuar operaciones de perfeccionamiento contempladas, se consideren por las autoridades competentes ventajosas para la Economía Nacional». Distintos comentaristas han interpretado que la creación de ZF Industriales debe efectuarse con prudencia y tomando en consideración los distintos intereses en juego<sup>109</sup>.*

De dichas normas resulta una posible modalidad dentro de esta categoría, que consiste en que a una empresa se le autorice realizar operaciones de perfeccionamiento con beneficios equiparables a los de las zonas francas, pero circunscriptos al establecimiento, sea cual fuere su localización. Ejemplo de ello son España, en el caso de la industria automotriz<sup>110</sup>, y Estados Unidos.

**- Zona Franca de Almacenamiento:** El Código Aduanero en el art. 596, la define como aquella en la cual la mercadería sólo puede ser objeto de las operaciones necesarias para asegurar su conservación y de las manipulaciones ordinarias destinadas a mejorar su presentación o su calidad comercial, o acondicionarla para el transporte, tales como división o reunión de bultos, formación de lotes, clasificación y cambio de embalaje. La mercadería puede ser objeto de transferencia. También ha sido definida como la zona en donde la mercadería esté en espera, habiendo sido admitida para proseguir un destino ulterior.

**- Zona Franca Mixta:** Es aquella donde funciona simultáneamente la actividad industrial y comercial.

Cabe destacar que hay distintos autores que contemplan una quinta categoría de ZF, las llamadas de **servicios**. Hoy en día los servicios que se pueden ofrecer desde ellas son aquellos preferentemente relacionados con la informática y las comunicaciones.

**- Zona Franca Internacional:** Es aquella en la cual los productos fabricados o depositados en ella sólo pueden ser exportados o reexportados a otros países. En los casos en que la actividad es únicamente industrial también se la denomina **Zona de Procesamiento de Exportaciones**. Se considera prohibi-

---

<sup>109</sup> VIVES María Luisa, «Análisis de las Zonas Francas», en: "La Información", T.70, julio 1994.

<sup>110</sup> BRUNA DE QUIXANO José Luis, "Normas vigentes en España sobre Zonas Francas". en: IX Jornadas..., op.cit., pág.193.

do el ingreso de los mismos al TAG. Esto no sucede así en el caso de las **Zonas Francas Internacionales y Domésticas**, aunque al ingresar la mercadería al TAG se deben tributar todos los derechos aduaneros de importación.

- **Zonas Francas Públicas, Privadas y Mixtas:** Según sea la naturaleza del titular de la explotación, las ZF pueden ser clasificadas como públicas, privadas o mixtas.

Si es el Estado quien la explota, en alguna de sus manifestaciones - nacional, provincial o municipal-, la zona será **pública**. Si, por el contrario la misma es explotada por particulares, sea a través de una concesión u otra forma jurídica, en tanto no haya intervención del Estado, será **privada**. En los casos en que concurren en la explotación entes públicos y particulares, la misma será **mixta**, independientemente de las diversas alternativas que el obrar conjunto asuma.

Se interrogó a los encuestados sobre el carácter de la Zona Franca de La Plata en cuanto a su explotación -pregunta 14- y un 44% manifestó que es privada. Si bien este resultado es correcto, debe interpretarse en el marco de la política económica vigente que tiende a la privatización de las actividades en manos del Estado y a la concesión privada de todo nuevo emprendimiento. El resto de las respuestas se distribuyeron entre incorrectas y no contesta -34%-. Estos resultados son concordantes con lo manifestado por los entrevistados referente a si había sido o no adjudicada -pregunta 15-, las respuestas correctas representan el 41%, mientras que los no contestan alcanzan igual valor que en el caso anterior -34%-.

**Cuadro N°3. Modalidades de zonas franca**

	N° DE CASOS	RESPUESTAS	%
CONTESTARON	24		
comercial		19	10,4
industrial		13	7,1
mixta		2	1
servicios		5	2,7
pública		1	0,5
privada		1	0,5
otras: maquila		1	0,5
N/C 1 o 2 altern.		30	16,4
NO CONTESTARON	37		60,7
TOTAL	61	72	100

Al ser interrogados sobre qué clases de zonas francas conocían -pregunta 13-, en un marco de desconocimiento -60,7%- se reconoció a las comerciales -19- por mayoría de menciones en la posición-. Ello es coincidente con los resultados expuestos en el Cuadro N° 2. En una segunda posición aparecen las industriales -13 casos-. Cabe aclarar que en esta pregunta el entrevistado podía dar hasta tres respuestas, de manera tal que los resultados absolutos no coinciden con el número de encuestados.

**Cuadro N° 4. Grado de aceptación de las diferentes clases de zonas francas**

TIPOLOGIA	ACUERDO		DESACUERDO		N/C		TOTAL	
	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%
comercial	19	31	28	46	14	23	61	100
industrial	36	59	13	21	12	20	61	100
mixta	39	64	9	15	13	21	61	100
servicios	17	28	26	43	18	30	61	100
TOTAL	111	45,49	76	31,15	57	23,36	244	100

El 64% se manifestó a favor de las mixtas, pero es indudable que se le da preponderancia al carácter industrial ya que, particularmente, se inclinaron a favor de ella un 59% y mayoritariamente en contra de la comercial. Tales respuestas son atribuibles por una parte, al perfil industrial de las empresas encuestadas y por otra, encierran en sí la expectativa por generar una mayor y diversificada producción, puesta de manifiesto al señalar las ventajas que pudiera tener la ZFLP a nivel regional -pregunta 19-. Esta opinión queda ratificada por la descalificación que se efectúa del aspecto meramente comercial y por la crítica al perfil comercial vertida en la respuesta a la pregunta 20<sup>111</sup>.

**2.7. Costos y beneficios**

En la actualidad, se concibe al “área franca” como un verdadero instrumento de política económica que constituye, esencialmente, una excepción al principio general de imposición o gravamen sobre las mercancías al momento de su entrada a un país, acompañada, por lo general, de incentivos o franquicias de carácter administrativo, aduanero y tributario.

---

<sup>111</sup> Ver 6.Zona Franca de La Plata, 6.4. Ventajas y Desventajas.



El principio fundamental en que se inspira la existencia de tales territorios reside en la importación de insumos extranjeros y su transformación en productos exportables, sin que el resultado de estas fabricaciones o transformaciones haya sufrido imposición alguna<sup>112</sup>.

Entre las ventajas de las zonas francas Faracchio<sup>113</sup> menciona el desarrollo de industrias de exportación con mano de obra nacional, la intensificación del tráfico, el desarrollo de pequeñas industrias satélites alrededor de la zona y el aprovechamiento del flete de retorno pues los barcos vienen con materia prima y retornan con productos elaborados. Es menester tener presente que, en no pocos casos, esas industrias satélites tendrán relaciones de subcontratación con las empresas situadas en la zona franca, con lo cual perderán autonomía decisoria.

En general, se sostiene que las ventajas relacionadas con el comercio y la producción, son las siguientes:

- mejoras operativas;
- reducción de formalidades y trámites administrativos;
- facilidad de accesos;
- disminución en los costos, tanto de seguros como de manejo de stocks;
- ventajas financieras por el diferimiento del pago de aranceles hasta el ingreso al TAG;
- posibilidad de muestreo, inspección y organización de carga en lotes menores;
- transferencia de tecnología;
- mayor demanda de empleo.

Como contrapartida, la creación de Zonas Francas puede significar los siguientes costos:

- el sacrificio fiscal por la renuncia a impuestos al comercio exterior;
- el sacrificio fiscal por la renuncia a impuestos internos;
- la inversión que demande la construcción de la infraestructura necesaria;
- los costos directos que deban afrontar las empresas, derivados de su relocalización.

---

<sup>112</sup> PAOLINELLI MONTI Italo, "Zonas y depósitos francos en Chile", en: IX Jornadas ..., op.cit., pág. 291.

<sup>113</sup> FARACCHIO Juan P., "Tratado de Derecho Aduanero y Portuario", Edit. Amalio F. Fernández, Montevideo, 1972.

Por estas razones, la determinación de los incentivos que ofrezca la zona franca, pasa a ser un elemento clave de política económica ya que exige una valoración entre costos y beneficios globales. La decisión que en definitiva se adopte, determina en gran medida el perfil que esa zona asumirá. Esto es así porque los distintos beneficios susceptibles de ser concedidos inciden de diferente manera en las diversas actividades productivas.

**Cuadro N°5. Incentivos**

PAÍS	ZONA FRANCA	EXENCIONES DE IMPUESTOS					RÉGIMEN LIBRE PARA			
		IMPOR- TACIÓN	RENTA	PROPIE- DAD	EXPOR- TACIÓN	VEN- TAS	REMI- SIÓN DE UTILI- DADES	CAM- BIO DE DIVI- SAS	REMI- SIÓN DE UTILI- DADES	CONSTITU- CIÓN DE EMPRE- SA
ANTILLAS	CURAÇAO									
ARUBA	ORANJESTAD									
BOLIVIA	EL ALTO									
	ORURO									
	PUERTO AGUIRRE									
BRASIL	MANAOS									
CHILE	IQUIQUE									
	PUNTA ARENAS									
COLOMBIA	BARRANQUILLA									
	BUENAVENTURA									
	CARTAGENA									
	CUCUTA									
	MANUEL CARVAJAL									
	RIONEGRO									
	SANTA MARTA									
COSTA RICA	URABA									
	ALAJUELA									
	CARTAGO									
	ZF METROPOLITANA									
DOMINICANA	BANI									
	BARAHONA									
	BONAO									
	ESPERANZA									
	HAINAMOSA									
	HATO MAYOR									
	HIGUEY									
	ITABO									
	LA ARMERIA									
	LA ROMANA									
	LA VEGA									
	LAS AMERICAS									
	LOS ALCARRIZOS									
	MACORIS									
	MOCA									
	NIGUA									
	PEDERNALES									
	PUERTO PLATA									
	S. P. DE MACORIS									
	SAN ISIDRO									
	SANTIAGO									
	VILLA ALTAGRACIA									
	VILLA MELLA									
GUATEMALA	S.T. DE CASTILLA									
HONDURAS	CHOLOMA									

PAÍS	ZONA FRANCA	EXENCIONES DE IMPUESTOS						RÉGIMEN LIBRE PARA		
		IMPOR- TACIÓN	RENTA	PROPIE- DAD	EXPOR- TACIÓN	VEN- TAS	REMI- SIÓN DE UTILI- DADES	CAM- BIO DE DIVI- SAS	REMI- SIÓN DE UTILI- DADES	CONSTITU- CIÓN DE EMPRE- SA
MEXICO	BAJA CALIF. SUR									S/D
	BAJA CALIFORNIA									S/D
	FRANJA FRONT. SUR									S/D
	QUINTANA ROO									S/D
	REG. DE MAQUILA									S/D
PANAMA	SALINA CRUZ									S/D
	COLON									S/D
PERU	ISLA MARGARITA									
	TACNA									
PUERTO RICO	MAYAGUEZ									
	SAN JUAN									
EL SALVADOR	EL PEDREGAL									
	EL PROGRESO									
	SAN BARTOLO									
	SAN MARCOS									
URUGUAY	COLONIA									
	MONTEVIDEO									
	NUEVA PALMIRA									
VENEZUELA	PARAGUANA									

Nota: Lo grisado corresponde a zonas francas en las que el incentivo es aplicable

Fuente: ZONAS FRANCAS. Cuadro 1. Principales incentivos legales a los inversionistas.

INTAL- BID, 1992, pág.4/5.

En términos generales es posible efectuar una distinción de clases entre los incentivos otorgados por las zonas francas latinoamericanas<sup>114</sup>.

A. de libertad de instalación y creación de empresas;

B. de libertad de cambio de divisas y remisión de utilidades;

C. impositivos (nacionales y provinciales);

D. previsionales o sociales;

E. de acceso a servicios.

A. y B. El análisis de los beneficios conferidos por las distintas zonas francas ubicadas en América Latina permite advertir que, en un número significativo de ellas, aparece la libertad de constitución de sociedades, de radica-

<sup>114</sup> BID- INTAL, "Zonas Francas", Guía de las zonas francas de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, noviembre de 1992, pág.1/4.

ción de capitales extranjeros y remisión de utilidades. Es menester tener presente que la alternativas antedichas sólo pueden ser visualizadas como beneficios cuando se está en presencia de economías relativamente cerradas, ya que en el caso de economías abiertas, ellas son posibles también en el territorio aduanero general.

Nótese que en el caso de Iquique y Punta Arenas, en Chile, la remisión de utilidades no está exenta de impuestos. En este país, también el régimen de inversiones extranjeras es restrictivo en materia de repatriación de capitales.

**C.** En general, los beneficios fiscales ofrecidos están relacionados con la exención de los gravámenes aduaneros. Esta afirmación podría suscitar alguna duda frente al hecho de que gran parte de los modernos regímenes de zona franca excluyen de la aplicación a las operaciones en ellas cumplidas y a tributos no propiamente aduaneros, entre ellos los que gravan los consumos de servicios públicos. Las exoneraciones de tributos no aduaneros, sin embargo, no parecen de la esencia de las zonas francas, dándose en algunas legislaciones y no apareciendo en otras, y presentándose con mucha mayor frecuencia en las llamadas zonas francas industriales que en las comerciales<sup>115</sup>.

**D.** En general, en todo el mundo hay una relativa flexibilización del régimen laboral y previsional en las zonas francas, en relación al vigente en el TAG.

En las Zonas Francas Industriales el empleo se caracteriza por una elevada rotación del personal, que no favorece la sindicalización de los obreros y limita su poder de negociación. Se han comprobado casos en los que, con el fin de aumentar la productividad, no se respetan las normas de seguridad industrial. Por esas razones, entre otras, la OIT<sup>116</sup> ha expresado que este sistema produce una desmejora en las condiciones de trabajo con relación a las vigentes en el territorio del país.

**E.** Al margen de la desgravación de servicios a la que se aludió en C, y de la desregulación a la que se los somete en general, resulta trascendente la posibilidad de acceder a un sistema de prestación de servicios integral y con inmediatez entre el prestador y el usuario.

---

<sup>115</sup> FERRERE Daniel M. Y ABREU BONILLA Sergio, "Las zonas francas: comerciales, industriales e internacionales", en: IX Jornadas ..., op.cit., pág. 241.

<sup>116</sup> Zonas Francas: Apuesta Peligrosa, op.cit.

Este beneficio no es exclusivamente propio de la zona franca, ya que se puede organizar, en igualdad de condiciones, en un parque industrial o en cualquier otro sistema que prevea la instalación de empresas que requieran el mismo tipo de servicios en un territorio relativamente reducido.

## 2.8. Incentivos tributarios

Las leyes tributarias -naturaleza de la que gozan las aduaneras-, nacen y rigen bajo el signo de lo territorial. El ámbito espacial de las normas tributarias es una institución típica y específica del Derecho Financiero y Tributario como disciplina científica. Según ella, la aplicación de los distintos tributos que componen, en un determinado momento histórico, un Sistema Fiscal concreto, se delimita en el espacio con criterios territoriales en función de la soberanía política o nacional ejercida sobre ellos, en cuanto el tributo es uno de sus factores integrantes o vehículo de expresión<sup>117</sup>.

El territorio aduanero es la parte del territorio político limitado por la línea aduanera, es decir, aquella extensión territorial en la que se hacen efectivos los preceptos administrativos de la legislación aduanera, y en el orden fiscal, cuando procede, se aplican los derechos e impuestos del Arancel que componen aquella legislación<sup>118</sup>.

El Consejo de Cooperación Aduanera define al territorio aduanero como *“el territorio en el que la legislación aduanera de un Estado es plenamente aplicable”*<sup>119</sup>.

Las leyes aduaneras responden a distintas finalidades de interés general, entre éstas se pueden señalar cuatro importantes:

a) Fiscal: obtener recursos para el erario público;

b) Económica: desarrollar las industrias locales y posibilitar exportaciones que las favorezcan; o también, crear trabas al acceso en el mercado interno de mercaderías extranjeras, respondiendo a maniobras de represalia o políticas proteccionistas;

c) De intercambio: ordenar la política de intercambio; y

---

<sup>117</sup> MARQUEZ MARQUEZ Antonio, “Las áreas exentas en el Derecho Aduanero”, en: IX Jornadas ..., op.cit., pág.259.

<sup>118</sup> Idem, pág. 260.

<sup>119</sup> Doc.10.910, Annexe III, del Consejo de Cooperación Aduanera.

d) Social: contempla la conveniencia de impedir o dificultar, con restricciones reglamentarias, la comercialización de ciertos productos -armas, bebidas alcohólicas, drogas, etc.-, cuyo libre acceso y expendio se considera que puede acarrear perjuicios sociales.

Sobre estos fines se destaca un objetivo indiscutido: el de obtener para el Estado una importante productividad en la recaudación de los impuestos aduaneros<sup>120</sup>.

En las VII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, se abordó el tema "Los incentivos tributarios al desarrollo económico". En el considerando N°3 de sus Actas se lee: "... *Que la existencia de un sistema tributario estable, coherente y técnicamente estructurado, con tipos impositivos no desalentadores de la actividad privada, así como de una administración eficiente y probada, constituyen un incentivo general a los objetivos buscados en pro del desarrollo económico y social, especialmente por asegurar los derechos y expectativas del contribuyente, permitiendo, en consecuencia, limitar los incentivos tributarios a los casos realmente necesarios...*"<sup>121</sup>.

Comentando esta manifestación, Esteves Paulós<sup>122</sup> expresa que este considerando implica una toma de posición científica que considera de gran valor, ya que de ella resulta que:

- un sistema tributario estable, coherente y científicamente estructurado, es el más perfecto incentivo tributario;
- los incentivos tributarios deben limitarse a los casos realmente necesarios; generalmente rompen el equilibrio, la neutralidad a que se aspira alcance el tributo. Razones de interés general o público, excepcionalmente, los imponen.

Cuando esas razones de interés general se presentan, aparecen los llamados regímenes aduaneros especiales. Ellos, por sus características, pueden perseguir finalidades económicas, comerciales o sociales.

---

<sup>120</sup> DE JUANO Manuel, "Depósitos francos y su perspectiva frente al derecho tributario", en: IX Jornadas ..., op.cit., pág.221.

<sup>121</sup> ALALC., "Posibilidad de utilización de Zonas y Depósitos Francos en territorio Uruguayo por parte del Paraguay", CEP, rep. 1873, del 29 de diciembre de 1978, Anexo 31, pág.95/97. Citado por ESTEVES PAULÓS José, "Puertos, zonas y depósitos francos. Estudio crítico y valorativo de los institutos", en: IX Jornadas..., op.cit., pág.234/5.

<sup>122</sup> ESTEVES PAULÓS José, op. cit., pág.234/5

En materia de comercio exterior, al decir franquicia se está aludiendo a un desplazamiento del régimen general que regula determinada materia, por otro conjunto de normas que, por su coherencia, amplitud y articulación, regulan, en su totalidad, las operaciones a que se refieren.

En otras palabras, no se está ante un puñado de normas de excepción, que deben considerarse aisladamente, sino que, por el contrario, estas normas dan origen a un régimen jurídico completo, inspirado en principios aprehensibles y aptos para servir como criterio de interpretación, que viene a desplazar el régimen jurídico generalmente aplicable a las operaciones de comercio exterior<sup>123</sup>.

### **2.8.1. Franquicias aduaneras**

Las franquicias aduaneras se acuerdan en los diversos ordenamientos jurídicos, bajo dos formas diferentes: territorial y arancelaria. Las llamadas franquicias territoriales comprenden la liberación absoluta para cualquier mercancía que pueda entrar dentro de un área territorial que se considera desnacionalizada a los fines del comercio internacional. La liberación arancelaria de las mercaderías puede ser circunstancial o absoluta.

Las causas de su aparición y mantenimiento se encuentran en la necesidad de atender con eficacia los fines extra-fiscales -políticos, económicos, comerciales, sociales-, perseguidos por la norma.

#### **2.8.1.1. Arancelarias**

Las franquicias arancelarias son una de las especies utilizables como herramientas de promoción del comercio exterior.

Estas franquicias pueden asumir diversas formas, tales como las “admisiones temporarias”, el “draw back”, las “escalas móviles”, las “medidas antidumping”, “la ley candado”, “el régimen del cobro previo o condicional de impuestos”, “las restricciones aduaneras”, las “tarifas diferenciales de bandera”, los “reintegros o reembolsos”, los “contingentes, cupos arancelarios y licencias de importación” y diversos otros procedimientos<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> FERRERE Daniel M. Y ABREU BONILLA Sergio, *op.cit.*, pág. 240.

<sup>124</sup> DE JUANO Manuel, “Depósitos francos y su perspectiva frente al derecho tributario”, en: IX Jornadas ..., *op.cit.*, pág.223.

Algunos autores consideran que las áreas arancelarias exentas -puertos, zonas y depósitos francos- constituyen o deben constituir un instrumento eficaz y ágil para ayudar a la importación y la exportación<sup>125</sup>. Otros entienden que ellas tienden al fomento industrial de un país<sup>126</sup>.

A pesar de estas diferencias, hay consenso entre los autores respecto a que, siempre que exista un régimen que elimine o suspenda la aplicación de Derechos o Tributos Aduaneros, habrá en el país un régimen de proteccionismo que se pretende corregir, a la vez que se busca favorecer la corriente de comercio internacional. Con estas medidas se intenta, también, crear nuevos empleos y aumentar el valor agregado por la mano de obra nacional, dar salida a la materia prima nacional o industrializar la nacional o extranjera. Todo ésto en beneficio del país que realiza el sacrificio, en aras, fundamentalmente, de la industria nacional de exportación<sup>127</sup>.

### **2.8.1.2. Territoriales**

El establecimiento de un área franca supone la creación de un régimen jurídico de excepción, por el que se descarta la aplicabilidad de normas destinadas, en general, a gravar determinadas operaciones cumplidas en el territorio político de un Estado<sup>128</sup>.

La condición de franco de los tres institutos englobados en “área” -zona, puerto y depósito- es el aspecto común. En consecuencia en las zonas, puertos y depósitos francos el poder tributario del Estado es neutralizado para incentivar actividades comerciales o industriales<sup>129</sup>. Las normas cuya aplicación se desplaza con la creación de un régimen de Zona Franca son, por su naturaleza, aduaneras.

Esta afirmación podría engendrar alguna duda frente a la circunstancia que varios de los modernos regímenes de zona franca excluyen de la aplicación de tributos no propiamente aduaneros a las operaciones en ellas cumplidas. Es el caso, por ejemplo, de los impuestos nacionales a la circulación de mercaderías, que normalmente se declaran inaplicables dentro de las Zonas Francas; y en numerosas legislaciones, el de los impuestos a las

---

<sup>125</sup> MARQUEZ MARQUEZ Antonio., op.cit. , pág. 265.

<sup>126</sup> DE JUANO Manuel, op.cit., pág.222.

<sup>127</sup> ESTEVES PAULÓS José, op.cit., pág. 228.

<sup>128</sup> FERRERE Daniel M. Y ABREU BONILLA Sergio, op. cit., pág. 240.

<sup>129</sup> ESTEVES PAULÓS José, op. cit., pág. 227.



utilidades de las empresas que operan en la zona, al patrimonio de éstas, a los tributos de seguridad social de los trabajadores en ellas ocupados, etc<sup>130</sup>

Normalmente los incentivos fiscales consisten en la exención de derechos aduaneros e impuestos de otro tipo a las importaciones de materia prima y bienes de capital y la exención de impuestos a las exportaciones. “No se eximen, generalmente, los tributos parafiscales, laborales y algunas tasas de servicios”<sup>131</sup>.

Sin embargo, como ya se manifestara, las exoneraciones de tributos no aduaneros no parecen ser propios de las Zonas Francas presentándose particularmente en algunas legislaciones y en forma más frecuente en las industriales que en las comerciales<sup>132</sup>.

Los tributos objeto de la franquicia, por su naturaleza, son aquellos que tienen por hecho generador la importación o la exportación de la mercadería, o cualquier otro que sea exigible al momento de la exportación o importación<sup>133</sup>.

La salida de las mercaderías del TAG para su ingreso a la zona franca parecería, en principio, asimilable a cualquier otra operación de exportación<sup>134</sup>. No obstante, los reintegros o reembolsos a que dé lugar la misma, sólo se producirán cuando esos productos sean efectivamente exportados a un tercer país.

## **2.9. Variable - Nivel de conocimiento de las zonas francas latinoamericanas**

Dentro del contexto de la investigación se consideró necesario medir el grado de conocimiento del universo encuestado. Para tal fin se definió a la variable como “el grado de información respecto a la existencia de zonas francas a nivel latinoamericano y sus modalidades”. Ella es el resultado del cruzamiento entre las respuestas a las preguntas 12 y 13 cuyos niveles son: suficiente, insuficiente y nulo.

---

<sup>130</sup> FERRERE Daniel M. Y ABREU BONILLA Sergio, op. cit., pág. 240.

<sup>131</sup> CENTURIÓN Efraín Darío, OLMEDO Gustavo y VOUGA Rodolfo, op. cit., pág. 210.

<sup>132</sup> FERRERE Daniel M. Y ABREU BONILLA Sergio, op. cit., pág. 241.

<sup>133</sup> Idem., pág. 241.

<sup>134</sup> Idem., pág. 246.

### Cuadro N° 6. Conocimiento

	CASOS	
	N°	%
suficiente	7	11,47
insuficiente	11	18,03
nulo	43	70,50
TOTAL	61	100

El 70,5% de los encuestados ha revelado tener un nivel de conocimiento «nulo» de las zonas francas. Asimismo se destaca como alto el porcentaje de quienes tienen conocimiento «insuficiente» -18,03%-, constituyendo una pequeña minoría los que alcanzaron un nivel «suficiente» -11,47%-.

Resulta llamativo el escaso conocimiento que se tiene sobre el tema teniendo en cuenta que, más allá de la suficiencia o no de la información de prensa, viene siendo difundido por los medios locales y nacionales desde hace varios años.

Destacamos que de los siete encuestados que tienen conocimiento «suficiente», sólo uno exporta -siendo su empresa mediana-, tres son pequeños empresarios, una es gran empresa y, de los restantes, una es mediana y, en el otro caso, no hay datos suficientes a fin de categorizarla. De esta clasificación puede inferirse que la suficiencia alcanzada en el conocimiento no deviene del giro y práctica concreta del comercio exterior en las respectivas empresas, sino de información que hubiesen adquirido por otros medios.

Cabe puntualizar que, conforme el resultado final obtenido sumando los ítems «insuficiente» y «nulo» -88,53 %- los empresarios no pueden considerar a las zonas francas como instrumento -dentro de la producción- de reducción de costos y modernización del aparato productivo y/o de comercio exterior porque desconocen ejemplos concretos.

### 3. EXPORTACIONES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

#### 3.1. Planteo general

A partir de la segunda posguerra el comercio exterior argentino se caracterizó por la pérdida de gravitación en las corrientes de comercio mundial, ya que las exportaciones eran marginales en las políticas económicas. El mercado interno se convirtió en el nervio motor del desarrollo económico, a través de incentivos a la producción doméstica -descentralizados, generalizados, mantenidos en el tiempo, carentes de control de asignación, sin un criterio uniforme- y con una permanente y alta protección arancelaria. Para la consecución de esos objetivos los instrumentos comúnmente utilizados fueron las retenciones a las exportaciones, tipos de cambio múltiples, subsidios e incentivos fiscales.

La marginalización en el comercio internacional se vio agudizada por el fuerte proteccionismo de los países desarrollados, el deterioro en los términos de intercambio, tanto para América Latina como para Argentina, y el endeudamiento externo. Endeudamiento éste que condujo a un proceso de negociación con los organismos financieros y bancos internacionales que propiciaron programas de reformas estructurales, como la redefinición del papel del Estado y la apertura de la economía. Estas medidas se plantearon como superadoras de los esquemas sustitutivos de importaciones, caracterizados por una fuerte intervención estatal y protección a la industria local.

A partir de la década del 80 comienza a definirse una nueva estrategia de inserción en el comercio mundial. Ella consiste en una apertura unilateral, en la desarticulación del sistema de protección arancelaria -reducción de aranceles de importación, de subsidios y de retenciones a las exportaciones- y en la implementación de mecanismos de promoción de exportaciones, a partir de la sanción de la ley 23.101 en 1984. Ésta establece incentivos a la venta externa de bienes y servicios de origen nacional, favorece la producción de bienes con mayor valor agregado y prioriza aquellos generados por las economías regionales. Asimismo, se impulsa la salida al exterior de la producción de empresas con escasa o nula experiencia en la materia. Es decir, el objetivo de esta política de promoción de exportaciones es generar una importante reconversión industrial<sup>135</sup>. Es el inicio de un proceso que algunos autores caracterizan como de "reversión del sesgo de antiexportador a proexportador"<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> MAKUC Adrián, *op.cit.*, pág.132 y133.

<sup>136</sup> CEB, "La estrategia exportadora argentina y la integración con la Unión Europea", en: Informe de Coyuntura, N°52, feb. 1996, pág. 44.

La participación actual en el comercio mundial total corresponde al 0,4% en intercambio de mercaderías y a menos del 0,3% en servicios, con un retroceso del 85% si consideramos que para 1950 la participación total era de 1,9%<sup>137</sup>. La estructura de las exportaciones muestra un alto contenido de bienes agropecuarios y una reducida participación de bienes industriales. El comercio de servicios -turismo, transporte, regalías por el uso de patentes, marcas y derechos de autor, entre otros-, ha sido tradicionalmente deficitario, registrándose saldos negativos durante los últimos quince años. Durante la última década, la expansión de las exportaciones ha sido moderada -a una tasa promedio anual de 5,5%- e inconstante<sup>138</sup>.

**Cuadro N° 7. Evolución de las exportaciones de la República Argentina. En miles de dólares.**

Año	Totales	P.Primarios	MOA	MOI	Combustib.
1984	9.416,2	4.304,2	3.404,8	1.301,9	402,5
1985	9.806,4	4.207,4	3.120,2	1.800,1	661,2
1986	8.235,4	3.929,1	3.233,5	1.797,8	175,0
1987	7.453,8	2.041,4	3.324,6	1.983,7	104,1
1988	10.286,6	2.575,3	4.589,8	2.964,8	156,7
1989	10.273,4	2.150,5	4.388,5	3.416,7	317,7
1990	12.797,3	3.441,6	5.001,8	3.485,5	868,4
1991	12.384,2	3.413,2	5.094,6	3.084,7	791,7
1992	12.574,7	3.597,4	4.963,6	2.902,8	1.111,9
1993	13.284,5	3.320,5	4.987,0	3.725,7	1.251,3
1994	15.839,2	3.741,6	5.799,6	4.646,8	1.651,2

Fuente: Centro de Estudios Bonaerense (CEB)<sup>139</sup> en base a datos del INDEC.

<sup>137</sup> MUCHNIK Daniel, "Exportaciones en retroceso", en: Diario Clarín, Buenos Aires, Argentina, 20/6/1994.

<sup>138</sup> CEB, "Exportaciones industriales: ¿Más de lo mismo o señales de cambio?", en: Informe de Coyuntura, N°48 sep.1995, pág. 31.

<sup>139</sup> Idem., pág. 32.

Entre 1984 y 1994 las exportaciones argentinas de productos primarios y frescos bajaron del 62% al 43% del total, mientras que las originadas en la industria pasaron de aportar del 38% al 57% del total<sup>140</sup>.

Analizando el período 1990-1994 se observa que las exportaciones totales se incrementaron en un 20%. Los componentes de estas exportaciones han sido en primer término los combustibles, luego las MOI, con tasas sensiblemente inferiores se ubicaron las MOA -manufacturas de origen agropecuario- y en último término, los bienes primarios.

Se puede apreciar también que mientras en 1984 las MOI -manufacturas de origen industrial- no alcanzaban el 14% de las exportaciones totales, en 1994 llegaron casi a un 30%. Destacándose las ventas al exterior de algunos productos no tradicionales como máquinas, aparatos y material eléctrico, que registraron un incremento de más del 400% en el período 1988-94<sup>141</sup>.

Un año después de la firma del Tratado de Asunción -1992- la estructura de las exportaciones argentinas por categoría de productos, muestra que el 60% es de productos alimenticios y casi el 23% de manufacturas<sup>142</sup>. No obstante el inicio del proceso de integración Mercosur, el principal destino de las exportaciones -concentradas en productos de origen animal, vegetal y mineral- continuó siendo hasta 1993 la Unión Europea. Esta especialización además de representar significativos volúmenes con escaso valor agregado, sufre las consecuencias de la aplicación de la PAC<sup>143</sup> -política agrícola común- .

---

<sup>140</sup> MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, Subsecretaría de Alimentos, "La industria argentina de alimentos y bebidas", en: Alimentación, Serie de Difusión, N° 1, mayo de 1996, SAPyA, Buenos Aires, Argentina, pág. 53.

<sup>141</sup> CEB, "Exportaciones industriales...", op.cit., pág. 37.

<sup>142</sup> CEB, "La estrategia exportadora argentina y la integración con la Unión Europea", en: Informe de Coyuntura N° 52, febrero de 1996, pág.54.

<sup>143</sup> La Política Agrícola Común se aplica al 90% de la producción agrícola de la Comunidad. Los objetivos fundamentales son la libre circulación de productos agrícolas entre los países miembros en igualdad de condiciones que en el mercado local y la aplicación de una preferencia comunitaria en favor de sus agricultores exportadores, que le garantiza el pago en efectivo de "unos precios europeos superiores a los del mercado mundial". La política agrícola común es claramente proteccionista con el objetivo de autoabastecimiento., en: TAMAMES Ramón, "Estructura económica internacional", Edit. Alianza, Décimotercera edición, España, 1989, pág. 215/216.

**Cuadro N° 8. Estructura de las exportaciones de la República Argentina, por zonas económicas. En porcentajes**

Año	Mercosur	Resto ALADI *	Unión Europea	NAFTA	Asia-Pacif.**	Resto	Total
1990	14,8	7,9	30,3	16,7	9,4	20,8	100,0
1991	16,5	9,7	33,0	12,7	9,6	18,5	100,0
1992	19,0	11,1	30,5	13,4	8,3	17,7	100,0
1993	28,1	10,5	27,8	11,9	8,6	13,0	100,0
1994	30,3	11,9	24,6	13,2	8,1	12,0	100,0

\* Sin México, \*\* Incluye: China, Japón, Corea, Taiwan, Singapur, Hong Kong, Malasia, Tailandia, Filipinas e Indonesia.

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Desde 1993 la Unión Europea se posiciona en segundo lugar en el destino de las ventas al exterior, ya que la mayor parte de los productos que se comercializan se dirigen hacia los países del Mercosur -30,3%-. La participación en este porcentaje, tanto de los productos alimenticios como los manufacturados, alcanza el 40%, lo que indica una estructura de ventas más diversificada y con un componente industrial significativo -comercio intraindustrial-, mientras que la composición de las exportaciones hacia el resto del mundo -69,7%- registra casi un 66% de alimentos y sólo un 18% de manufacturas-comercio interindustrial-<sup>144</sup>.

Dentro del Mercosur un 40,3% de las exportaciones de origen industrial -1995- se dirigieron a Brasil. Es destacable también el significativo incremento de las MOA y de combustibles y energía.

**Cuadro N° 9. Exportaciones Argentinas a Brasil -participación por grandes rubros en las exportaciones totales-. Primer semestre de cada año**

RUBRO	1993	1994	1995
Prod. Primarios	26,4	20,3	25,7
MOA	7,3	6,6	12,7
MOI	27,2	26,2	40,3
Combustibles y Energía	30,5	43,2	39,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CEB<sup>145</sup>

<sup>144</sup> CEB, "La estrategia exportadora argentina y la integración con ...", .., op. cit., pág. 54.

<sup>145</sup> CEB, "La especialización en el comercio entre Argentina y Brasil", en: Informe de Conyuntura, N°49, Octubre 1995, pág. 23.

Sin embargo, el comercio Argentina-Brasil es básicamente intraindustrial -se exportan e importan mercancías pertenecientes a una misma rama industrial-, ejemplo de ello lo constituye la industria automotriz - Argentina exporta, prioritariamente, componentes de motores y partes de vehículos e importa vehículos terminados-. Como se aprecia en el Cuadro N°10 las exportaciones argentinas son menos diversificadas que las importaciones.

**Cuadro N° 10. Comercio Argentina-Brasil. Principales capítulos. Expuesto en millones de dólares y porcentajes -en orden decreciente-, 1994**

EXPORTACIONES	MONTO	%/MOI	IMPORTACIONES	MONTO	%MOI
Vehículos y sus partes	644,2	51,2	Vehículos y sus partes	1001,4	29,8
Maq. y ap. mecánic. y partes	193,6	15,4	Maq. y ap. mecánic. y partes	600,5	17,8
Plástico y sus manufacturas	69,1	5,5	Fundic. hierro y acero	271,9	8,1
Maq. y ap. eléctric. y partes	67,2	5,3	Plástico y sus manufacturas	226,0	6,7
Filamentos sintét. o artific.	49,2	3,9	Maq. y ap. eléctric. y partes	217,9	6,5
Caucho y sus manufacturas	37,7	3,0	Papel, cartón y sus manufact.	168,5	5,0
Químicos diversos	29,0	2,3	Caucho y sus manufacturas	99,5	3,0
Prod. fotog. o cinemat.	19,8	1,6	Manuf. de hierro y acero	97,3	2,9
Prod. farmacéuticos	16,4	1,3	Químicos diversos	67,5	2,0
Vidrio y sus manufacturas	16,0	1,3	Herramientas, cubiertos, etc.	58,2	1,7
Papel, cartón y sus manufact.	15,1	1,2	Muebles, art. de cama et.	43,4	1,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CEB<sup>146</sup>

El resto de las MOI se dirigen hacia los Estados Unidos -14%-, básicamente productos metálicos, químicos y materiales eléctricos; a la Unión Europea -8%- principalmente metálicos, químicos y plásticos; a Japón -2%-, metálicos y papeles; y 36% a otros destinos. Estos productos, tradicionalmente protegidos, se enfrentaron a una importante competencia externa a partir de la política de apertura y a una considerable caída de sus precios; no obstante, a partir de 1994 comienza un período de recuperación.

Conforme a los datos brindados por el INDEC, es en ese mismo año que comienzan a incrementarse las exportaciones totales de Argentina -de 15.839,2 millones de dólares a 20.896 millones de dólares en 1995-. A pesar del ingreso al país de importaciones equivalentes a 19.967 millones de dólares, el saldo de la balanza comercial experimentó, desde 1995, un cambio de signo. De un déficit comercial de U\$S 5.751 millones se pasó a un superávit de alrededor de U\$S 929 millones, con una caída del 7,5% de las

<sup>146</sup> CEB., "Exportaciones industriales...", op. cit., pág. 42.

importaciones y un aumento del 31,9% de las exportaciones<sup>147</sup>. Ello fue el resultado tanto de la elevada tasa de crecimiento de las exportaciones, como de la reducción de las importaciones<sup>148</sup>.

**Cuadro N° 11. Balanza comercial argentina. En millones de pesos corrientes**

Años	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1989	10.273	4.203	6.070
1990	12.797	4.077	8.720
1991	12.384	8.275	4.109
1992	12.575	14.872	-2.297
1993	13.284	16.784	-3.500
1994	15.839	21.590	-5.751

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC.

En este incremento de las ventas tuvo una influencia significativa la disminución del consumo interno, que contrajo las importaciones y liberó importantes volúmenes de la producción hacia el mercado externo, conjuntamente con el mejoramiento de los precios de muchas materias primas exportables<sup>149</sup>. Debe tenerse en cuenta que el quantum de las exportaciones creció en un 17%, pero la disminución de las importaciones fue en un porcentaje igual<sup>150</sup>.

La CEPAL<sup>151</sup> sostiene que en el aumento de los embarques influyeron, por una parte, la favorable evolución de los mercados internacionales de productos primarios y, por otra, la expansión de la demanda de manufacturas por parte de Brasil. También favoreció al incremento de la oferta exportable de los bienes primarios la buena cosecha de granos y la mayor extracción de combustibles y en el de los manufacturados, la ganancia de la productividad obtenida en años anteriores, las inversiones realizadas en ciertos sectores para la exportación -como el alimenticio- y la merma de las ventas al mercado local.

<sup>147</sup> CEB., "Apertura y comercio durante la convertibilidad", en: Informe de Coyuntura, N° 53, marzo de 1996, pág. 67.

<sup>148</sup> Diario HOY, "Superávit en la balanza comercial", 19/11/1995.

<sup>149</sup> MUCHNIK Daniel, "La industria local pierde con las importaciones", en: Diario: Clarín, Buenos Aires, Argentina, 10/09/1995.

<sup>150</sup> CEPAL, "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1995", en: Notas sobre la Economía y el Desarrollo, Naciones Unidas, Chile, N°585/586, diciembre 1995, pág 2.

<sup>151</sup> Idem., pág 37.



Las exportaciones de combustibles registran un aumento a partir de 1990, conforme se constata en el Cuadro N°7, alcanzando en 1995 a un décimo de las exportaciones totales. Este crecimiento, que se verifica también en la producción, encuentra su explicación, básicamente, en una serie de acontecimientos tales como el descubrimiento de nuevas reservas de petróleo y de gas natural, la desregulación del sector, la privatización de la principal empresa petrolera del país -YPF- y la aparición de numerosas formas asociativas entre grupos económicos locales y firmas trasnacionales.

### 3.2. Comercio Argentina-Mercosur

Del análisis comparativo entre el crecimiento de las exportaciones intra-regionales con las del resto del mundo -véase cuadros 8, 12 y 13- en el período 1991/94, se podrá comprobar un incremento mayor de las intra-Mercosur. Parte de este comportamiento puede atribuirse a factores no directamente vinculados con la liberalización preferencial, tales como la apertura unilateral o la apreciación real de las monedas domésticas vis-a-vis de las del resto del mundo, sin embargo las importaciones regionales también crecieron a un ritmo mayor que las importaciones totales. Como resultado de ello, la participación de las primeras en las segundas casi se duplicó en el mismo período. Este comportamiento según las estimaciones de Frankel, Stein y Wei -1995-, en base a un modelo gravitacional, ha sido estimulado por el proceso de liberalización preferencial.<sup>152</sup>

Brasil aumentó su ya significativo peso como proveedor del país, de un 17% en 1990 a un quinto de las importaciones totales en 1995 -igual a la porción abastecida por Estados Unidos-.

La Unión Europea, liderada por Italia, Alemania y Francia, continúa siendo la principal fuente de importaciones de Argentina. De la U.E. provienen actualmente 30% de las importaciones totales, más de la tercera parte de los bienes de capital, sus partes y accesorios, y cerca del 60% de los automóviles que el país compra en el exterior.

---

<sup>152</sup> BAUZAS, Roberto, «La agenda del Mercosur: Desafíos de política a corto y mediano plazo», en: Revista Integración y Comercio. INTAL-BID. N°0, enero-abril 1996, pág. 66.

**Cuadro N° 12. Balanza comercial de Argentina con Mercosur**

<b>1991</b>			
<b>Países</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Saldo</b>
Total MERCOSUR	1.978	1.804	174
Brasil	1.489	1.526	-37
Paraguay	178	43	135
Uruguay	311	235	76
Participación del MERCOSUR en el total de Argentina	<b>16,5 %</b>	<b>21,8 %</b>	
<b>1994</b>			
Total MERCOSUR	4.803	5.147	-343
Brasil	3.655	4.286	-631
Paraguay	498	72	426
Uruguay	650	79	571
Participación del MERCOSUR en el total de Argentina	<b>30,3 %</b>	<b>26,6 %</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del I.N.D.E.C.

El mercado del bloque, y especialmente el del Brasil, se han tornado en los principales destinos de las exportaciones argentinas -a principios de la década poco más que un décimo de las mismas se dirigían a Brasil, en 1995 esa proporción alcanzó el 26 %-<sup>153</sup>. Cabe puntualizar que la expansión ha estado liderada por las MOI, como ya se expresara.

**Cuadro N° 13. Comercio exterior argentino. Mercosur y C.E.E. Comparación 1991-1995 en porcentajes**

	<b>1991</b>			<b>1995</b>		
	Exportaciones	Importaciones	Comercio total	Exportaciones	Importaciones	Comercio total
<b>Total general</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>MERCOSUR</b>	16,5	21,8	18,7	32,2	22,6	27,5
Brasil	12,4	18,4	14,9	26,1	20,8	23,5
Paraguay	1,5	0,5	1,1	3,0	0,4	1,7
Uruguay	2,6	2,8	2,7	3,1	1,4	2,2
<b>C.E.E.</b>	33,0	24,6	29,6	21,3	30,1	25,6
Alemania	6,1	8,8	7,2	3,1	6,2	4,6
P.Bajos	11,1	1,8	7,3	5,7	s/1	2,9
España	3,8	2,4	3,3	3,3	4,6	4,0
Italia	4,8	4,3	4,6	3,5	6,3	4,9
Resto CEE	7,2	7,2	7,2	5,7	12,9	9,2

Fuente: Elaboración propia en base a I.N.D.E.C.

<sup>153</sup> CEB, "Informe de Coyuntura", abril de 1996, pág. 80.

Las exportaciones argentinas al Mercosur crecen más que al resto del mundo. También se verifica en ellas un aumento de la complejidad manufacturera, fundada en que la producción industrial argentina es más competitiva en relación al mercado regional que al resto del mundo. En el bloque, el comercio intraindustrial es el más dinámico y refleja el proceso de especialización y complementación económica que se está produciendo -tal el caso de las partes de tractores-. En cambio, como ya se manifestó, el patrón de comercio con el resto del mundo es interindustrial.

Filiales de empresas trasnacionales especializan sus plantas y generan intercambio entre ellas, dando lugar a la complementación productiva y al crecimiento del comercio. Pero el fenómeno no se agota en las filiales, ya que se produjeron algunas importantes inversiones de empresas argentinas que se radicaron en Brasil y Paraguay -Arcor, Sancor y Techint, entre otras- y de pares brasileñas que hicieron lo propio en Argentina -Brahma, Sadia, Ceval y Hering-. Las características de este proceso de integración y los acuerdos sectoriales entre los países miembros -particularmente Argentina y Brasil- han generado oportunidades para que, a través de vinculaciones entre empresas, se potencien recursos a fin de aumentar la oferta exportable.

Sin embargo, no pueden descartarse en el análisis los elementos de fragilidad presentes en este sistema de comercio. Las exportaciones argentinas al Mercosur, especialmente a Brasil, están concentradas en muy pocos productos, 100 productos representan el 90% del comercio total, pero de ellos 25 explican el 70% de ese intercambio<sup>154</sup>. Esto demuestra la debilidad estructural del proceso, ya que turbulencias en alguno de los mercados de los países miembros pueden producir consecuencias macroeconómicas en la región.

Esta situación se agrava si se tiene en cuenta que las exportaciones argentinas están compuestas por partes iguales -33%- de commodities, combustibles y lo producido por la industria automotriz. Además, en materia de commodities, Argentina no incide en la formación del precio en el mercado internacional -es tomador de precios-; con relación a los combustibles el mercado es monopsónico, ya que las compras son concentradas por Petrobras; con relación al complejo automotriz el comercio depende de la estrategia intrafirma, a lo que debe agregarse el conflicto de intereses de política industrial entre Argentina y Brasil. El comercio en el mercado regional es muy fluctuante y dependiente del ciclo macroeconómico de sus economías internas.

---

<sup>154</sup> INDEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina

En el primer semestre de 1995 las exportaciones hacia todo el mundo crecieron en un 30%, a la Unión Europea 15%, a EE. UU. 2%, mientras que hacia Brasil el aumento fue del 50%. Esta tendencia continuó en el segundo semestre, pero el crecimiento se hizo más lento por el freno de las compras de Brasil en el marco de sus políticas macroeconómicas. En este año se mantienen iguales características.

### **3.3. Exportaciones de la Provincia de Buenos Aires**

A partir de 1991, época en la que las exportaciones de la Provincia ascienden a un valor de U\$S 4.956 millones, se inicia una tendencia alcista que alcanza U\$S 6.245 millones en 1994 y U\$S 8.610 millones, su estrato más alto, en 1995, con una tasa de crecimiento anual del 9,7% y un incremento para todo el período considerado del 32% -según cifras de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires-, con perspectivas de un mayor crecimiento para 1996.

Las ventas se dirigieron, prioritariamente, hacia Mercosur y Nafta, con un aumento entre los años señalados de un 126 y un 95% respectivamente, mientras que las exportaciones hacia los países europeos -ubicados entre los diez principales clientes de la Provincia- crecieron sólo un 2,1%.

Desagregando esas exportaciones por países de destino, Paraguay ha sido el que incrementó en mayor medida la compra de productos bonaerenses -208%-; en segundo término se ubicó Estados Unidos -130,5%- y luego Brasil -125%-. Los países europeos mantuvieron estable o decrecieron su participación como mercado para las exportaciones bonaerenses<sup>155</sup>.

Analizando la participación de las exportaciones provinciales, dentro del marco de las exportaciones totales argentinas conforme a los mercados de destino, se observa que del total de las ventas argentinas al Mercosur el 35% son aportadas por la Provincia de Buenos Aires. Con respecto al NAFTA se visualiza una participación igualitaria de la Provincia -1994: 50,7%- y el resto del país -1994: 49,3%-.

---

<sup>155</sup>CEB, "Las peculiaridades de las exportaciones bonaerenses", en: Informe de Coyuntura, N°50/51, nov/dic de 1995, pág. 116.

**Cuadro N°14. La participación de las exportaciones de la Provincia de Buenos Aires en los Mercados. Comparación con el resto del País. En porcentajes**

PAIS	1993		1994	
	Bs.As.	Resto País	Bs.As.	Resto País
Brasil	31,4%	68,6%	32,4%	67,6%
Mercosur	34,4%	65,6%	35,4%	64,6%
Chile	28,4%	71,6%	21,3%	78,7%
Estados Unidos	49,5%	50,5%	54,0%	46,0%
Nafta	47,8%	52,2%	50,7%	49,3%
Países Europeos *	18,1%	81,9%	22,7%	77,3%
Resto	23,3%	76,7%	23,7%	76,3%
Total	28,6%	71,4%	30,6%	69,4%

\*Incluye: Alemania, Países Bajos, Italia y España.

Fuente: CEB<sup>156</sup>

Con respecto a la composición de estas exportaciones, se ha registrado un significativo crecimiento en las MOI que ascendieron de U\$S 1.839 millones en 1991 a U\$S 2.274 millones en 1994. Ello fue consecuencia de la evolución de la producción manufacturera bonaerense que presentó variaciones dispares en las distintas ramas de actividad. Los mayores incrementos se registraron en los denominados bienes de consumo durable, siendo la industria automotriz la de mayor expansión, con un considerable crecimiento sostenido durante estos últimos años. Paralelamente disminuyó la producción de bienes de consumo no durable, tal fue la situación de la industria cervecera y en los rubros de alimentos, bebidas y tabacos, entre otros.

Cabe señalar que la producción de bienes intermedios -por ejemplo, los de las empresas cementeras-, presenta un aumento a partir de 1994, reafirmando con ello la tendencia alcista iniciada desde 1991.<sup>157</sup>

La contribución de la Provincia, en el total de las exportaciones argentinas en el rubro MOI, alcanzó al 62%. Los incrementos más significativos se registraron en material de transporte, maquinaria y aparatos eléctricos y productos químicos.<sup>158</sup>

<sup>156</sup> Idem., pág.118.

<sup>157</sup> Diario EL DIA, "Las exportaciones bonaerenses aumentaron un 17% en 1994 con la mira puesta en el Mercosur", La Plata, Argentina, 20/12/1994

<sup>158</sup> Diario EL DIA, "Las exportaciones bonaerenses superaron en 1995 los 8 millones de dólares", La Plata, Argentina, 17/12/95.

Las exportaciones totales de la Provincia comienzan a aumentar con la sanción de la Ley de Promoción a las Exportaciones -11.354, Decreto reglamentario 897/92-. En 1993 alcanzaron los U\$S 5.300 millones y en 1994, U\$S 6.245 millones.

Esta ley dispone la implementación de tres grandes grupos de medidas: de apoyo institucional, impositivas y financieras.

Con las primeras se pretende el fortalecimiento de las relaciones de cooperación internacional privadas, favoreciendo la formación de nuevas formas asociativas, a partir de la firma de acuerdos con organismos bilaterales y multilaterales de crédito con otros países y también con entidades empresarias representativas; la realización y participación en ferias y misiones comerciales en el país y en el exterior y el asesoramiento, la asistencia y la capacitación técnica al sector empresario interesado. Es menester tener presente que el éxito de estas medidas está condicionado por las limitaciones del empresariado al que están dirigidas.<sup>159</sup>

Las medidas de orden impositivo se refieren a la devolución de los impuestos provinciales a la energía y a los ingresos, con lo cual se intenta reducir la incidencia tributaria en la actividad exportadora.

Las de índole financiera disponen el otorgamiento de líneas de prefinanciación, financiación y post-financiación a través del Banco de la Provincia, con el objetivo de asegurar la continuidad de las corrientes exportadoras. Dentro de este ámbito se contempla la posibilidad de otorgar subsidios y créditos destinados al desarrollo de proyectos de inversión, incorporación de tecnología, mejoramiento de productos y procesos de calidad<sup>160</sup>.

Analizando particularmente el período 1993-1994, se advierte que las exportaciones provinciales crecieron en un 17%. De ese porcentaje, un 35% se dirigió hacia los países del Mercosur -principalmente Brasil-, componiéndose mayoritariamente por MOI -64,09%- (material de transporte, productos químicos, máquinas y aparatos, textiles y metales comunes, entre

---

<sup>159</sup> OLIVERA Noemí, "Caracterización del empresariado en el Mercosur. Argentina", en: "Mercosur: Estrategias y alternativas de integración", Informe Final, UNLP, 1995, La Plata, Argentina.

<sup>160</sup> PIZARRO Horacio, "EL comercio exterior hará crecer a las pymes", en: Producción, N°2, marzo 1993, pág. 26/27.

otros); las MOA -18,45%- más comerciadas han sido pieles, cueros, pescados, carnes, lácteos y aceites. Las ventas de productos primarios como cereales, hortalizas, semillas y frutos oleaginosos alcanzaron sólo un 17,46%.

Las ventas hacia Estados Unidos, en tanto, fueron del 41%, con lo que en este período se incrementaron las exportaciones de 881 a 1.250 millones de dólares. Se destacan algunos productos como los alimenticios y ciertas manufacturas de origen agropecuario e industrial.

Por su parte, las exportaciones que tuvieron como destino la Unión Europea -24%- pasaron de 922 millones de dólares en 1993, a 1.148 millones en 1994.

De los miembros del Mercosur, Brasil es el principal cliente de la Provincia de Buenos Aires. Las ventas a ese país están compuestas, principalmente, por productos del sector automotriz -partes y vehículos terminados-, el trigo y los filetes de pescado congelado. Las exportaciones a Uruguay se componen, entre otros, por productos vinculados al sector automotriz -piezas y partes-, derivados de bovinos o equinos y aceite de petróleo. Con Paraguay se comercian productos del sector farmacéutico, cosméticos, combustibles y ciertos bienes agropecuarios.

Durante 1995 las exportaciones de productos manufacturados continuaron creciendo. Ello respondió, fundamentalmente, a factores tales como las mejoras en los precios de los commodities industriales, la recesión doméstica, las inversiones en el sector y la diversificación en los productos y destinos de exportación.

Comparando la estructura de las exportaciones bonaerenses con las del resto del país, observamos que estas últimas se encuentran altamente concentradas y con bienes que contienen escaso valor agregado -el 74% de las exportaciones corresponden a bienes de origen animal y vegetal, grasas y aceites, industrias alimenticias, bebidas y productos minerales-. Las exportaciones provinciales gozan de una estructura mucho más diversificada, con bienes provenientes de diferentes sectores de la actividad económica, con mayor valor agregado y alto contenido tecnológico. Se destacan los productos químicos, el material de transporte, las máquinas y material eléctrico, las pieles y cueros, los metales comunes y sus manufacturas, el plástico y el caucho y sus manufacturas.

**Cuadro N°15. Estructura de las exportaciones de la Provincia de Buenos Aires. Por Secciones del Nomenclador del S.A. En porcentajes**

Sección	1991	1992	1993	1994
I. Animales vivos y prod. reino animal	13,0	11,4	11,3	12,1
II. Prod. reino vegetal.	9,3	12,3	6,7	8,8
III. Grasas y aceites y sus Prod.	8,5	4,8	4,1	4,2
IV. Prod. Ind.alim., bebidas, tabaco, etc.	8,9	7,8	8,7	7,8
V. Prod. minerales.	2,4	9,5	2,8	2,8
VI. Prod. Ind. químicas y conexas.	8,4	9,2	9,4	9,1
VII. Plástico, caucho, y sus manif.	3,5	3,1	3,0	3,7
VIII. Pieles, cueros, peletería, etc.	9,7	9,1	11,2	10,1
XI. Materiales textiles y sus manif.	4,4	3,5	4,6	4,0
XV. Metales comunes y sus manif.	16,0	11,4	12,7	10,3
XVI. Maq. y aparatos,mat. eléctrico, etc.	8,1	7,1	8,7	8,7
XVII. Material de transporte.	3,5	5,8	10,3	10,0
Resto secciones	4,2	4,9	6,5	8,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CEB<sup>161</sup>.

### 3.4. Exportaciones del Gran La Plata

La región sólo exporta el 25% de su producción total. En ese porcentaje se destacan principalmente las ramas metalmecánica y petroquímica<sup>162</sup>.

Rodolfo Matt<sup>163</sup>, sostiene que “**el Gran La Plata es esencialmente una plaza importadora**, salvo en lo que se refiere a aquellas firmas que teniendo establecimientos industriales en esta zona, operan directamente desde la Capital Federal, donde se encuentra su dirección y administración”. Asimismo consignó que “los rubros principales de exportación son los combustibles, los productos medicinales, los petroquímicos, textiles y cojinetes”.

Lo manifestado se encuentra corroborado por los resultados de la encuesta. Cuando se interrogó al sector manufacturero sobre *¿dónde comercia su producción?* no se registró, en el universo encuestado, ninguna industria exclusivamente exportadora.

<sup>161</sup> CEB, op.cit., “Las peculiaridades de las exportaciones...”, op. cit., pág. 119.

<sup>162</sup> Diario EL DIA, “El mapa de la industria platense”, La Plata, Argentina, 16/10/1994.

<sup>163</sup> Diario EL DIA, “Los empresarios de la región ante el desafío de exportar”, La Plata, Argentina, 28/5/1995.



**Cuadro N° 16. Comercio de bienes**

MERCADO	CASOS	
	N°	%
Interno	50	82
Internacional	0	0
Ambos	11	18
N/C	0	0
TOTAL	61	100

Las empresas que exportan parte de su producción sólo alcanzan al 18%, lo que permite atribuir a la industria local un carácter marcadamente mercado-internista -82%-.

En cuanto al destino de las exportaciones se puso de manifiesto en diecisiete países diferenciados y cuyo orden de prioridad se expone en el cuadro siguiente.

**Cuadro N°17. Destino de las exportaciones por orden de prioridad**

PAÍS	1° LUGAR		2° LUGAR		3° LUGAR		TOTAL	
	casos	%	casos	%	casos	%	casos	%
Brasil	5	17,85	2	7,14	-	0	7	25
Colombia	-	0	2	7,14	-	0	2	7,14
Uruguay	-	0	1	3,57	1	3,57	2	7,14
Bélgica	-	0	-	0	1	3,57	1	3,57
Chile	2	7,14	1	3,57	-	0	3	10,71
Perú	-	0	-	0	1	3,57	1	3,57
México	-	0	-	0	1	3,57	1	3,57
Bolivia	-	0	-	0	1	3,57	1	3,57
MERCOSUR	2	7,14	-	0	-	0	2	7,14
Italia	-	0	1	3,57	-	0	1	3,57
Polonia	-	0	1	3,57	-	0	1	3,57
Inglaterra	-	0	-	0	1	3,57	1	3,57
Unión Europea	1	3,57	-	0	-	0	1	3,57
Rusia	-	0	-	0	1	3,57	1	3,57
Hong-Kong	-	0	1	3,57	-	0	1	3,57
E.E.U.U.	1	3,57	-	0	-	0	1	3,57
Australia	-	0	-	0	1	3,57	1	3,57
TOTAL	11	39,28	9	32,14	8	28,57	28	100

De los once exportadores encuestados los países seleccionados, por orden de prioridad y con mayor cantidad de menciones, son: Brasil, Chile, Mercosur, le sigue Colombia y luego Uruguay. Es de destacar que los países individualizados, con mayor cantidad de menciones, son los signatarios del Tratado de Asunción y dentro del Mercosur el mercado privilegiado es Brasil. En segundo lugar se ubican los miembros de ALADI. De esto resulta que casi el 68% de las menciones elige como destino de sus exportaciones a ALADI. Los restantes se distribuyen regionalmente de la siguiente forma: a la Unión Europea -4-, al Pacífico -2-, al NAFTA -1- y a ex miembros del CAME -2-.

La encuesta confirma lo que se expresara en cuanto a que Brasil se ha convertido en el principal país de destino de nuestras exportaciones. También refleja lo expuesto en el cuadro N° 13 con relación a los países identificados en la Unión Europea como principales mercados compradores.

Se buscó determinar específicamente, *¿qué porcentaje exporta de su producción total?* Los resultados se exponen en el cuadro siguiente.

**Cuadro N°18. Producción exportada en porcentajes**

PORCENTAJE EXPORTADO	CASOS	
	N°	%
menos del 25%	4	36
entre 25% y 50%	3	27
entre 50% y 75%	3	27
entre 75% y 100%	1	9
TOTAL	11	100

La tendencia mercado-internista puesta de manifiesto en el Cuadro N°16 se refuerza con estos resultados. Sólo un 36% produce para exportar, ya que de su producción vende en el mercado externo más del 50% y el resto -64%- exportan de su producción menos del 50%.

Conforme a la categorización de empresas adoptada para la investigación y que se explica en el anexo metodológico, de las que exportan, seis son grandes -dentro de éstas, únicamente una exporta entre el 75% y el 100% de su producción-, cuatro medianas y sólo una intermedia -exporta menos del 25% de su producción-. Las empresas pequeñas no exportan.

A fin de determinar los centros de aprovisionamiento de sus insumos se interrogó sobre *¿dónde compra sus insumos y/o partes importadas?* Las respuestas se reflejan en el cuadro siguiente.

**Cuadro N° 19. Importaciones**

LUGAR DONDE COMPRA SUS INSUMOS		
	Nº	%
en el país	46	75
en el extranjero	2	3
en ambos	12	20
N/C	1	2
TOTAL	61	100

La nota característica de la industria regional en materia de insumos y/o partes es la utilización de fuentes locales de aprovisionamiento -constituye el 75%- mientras que la compra de insumos importados -14- representa el 23%, siendo sólo el 3% los que adquieren insumos directa y exclusivamente del exterior.

Se verifican veinticinco fuentes proveedoras de insumos y/o partes. Ubicándose en primer lugar el Mercosur y dentro del bloque Brasil, y en un segundo nivel Estados Unidos y la Unión Europea, en este agrupamiento integrativo se destaca en primer lugar Italia y en el segundo Alemania y Francia.

**Cuadro N° 20. Origen de las importaciones**

PAÍS	1º LUGAR		2º LUGAR		3º LUGAR		TOTAL	
	casos	%	casos	%	casos	%	casos	%
Brasil	6	24	-	0	-	0	6	24
Colombia	-	0	1	4	-	0	1	4
Paraguay	-	0	2	8	-	0	2	8
Chile	-	0	-	0	1	4	1	4
E.E.U.U.	4	16	1	4	1	4	6	24
China	-	0	-	0	1	4	1	4
Italia	2	8	-	0	1	4	3	12
Alemania	1	4	1	4	-	0	2	8
México	-	0	1	4	-	0	1	4
Francia	-	0	-	0	1	4	1	4
Bolivia	1	4	-	0	-	0	1	4
TOTAL	14	56	6	24	5	20	25	100

Tanto Brasil, como Estados Unidos y la Unión Europea -en pie de igualdad- son los centros de aprovisionamiento de las importaciones de bienes para la producción local. Ello reafirma lo manifestado en el análisis del comercio Argentina-Mercosur, donde se destaca el aumento significativo de Brasil como proveedor del país, llegando a igualar a EE.UU. en cuanto a proporción de abastecimientos. También se puso de relieve que, de los países integrantes de la Unión Europea, son Italia, Francia y Alemania los principales proveedores.

De lo manifestado surge la preponderancia del Mercosur -particularmente Brasil- como principal destino de exportaciones e importaciones regionales, reflejando la característica intraindustrial del comercio. Ello se ve corroborado a través del análisis de los datos de las empresas que participan en el comercio internacional, ya que del universo encuestado dieciocho -30%- intervienen en él, de las cuales -11,6%- exportan e importan y de ellas casi el 50% muestra bilateralidad en sus relaciones comerciales. Sólo importan un 11,6%, en tanto que un 6,7% -cuatro- exportan.

Es de destacar que de los múltiples contactos que intentan realizar los empresarios de esta región, no se lleva un registro oficial de los efectivos resultados. Cada negociación tanto de importación como de exportación queda en absoluta "reserva", por ello se desconocen los volúmenes negociados y los montos reales de esas operaciones<sup>164</sup>.

Las únicas operaciones de comercio exterior que se registran son aquellas que utilizan la Aduana de La Plata. Cabe señalar que no necesariamente todas las operaciones realizadas en la región utilizan esa vía. Esto se confirma con los datos suministrados por la Aduana de La Plata, donde se expone que en el año 1989 las exportaciones llegaron a 293 millones de dólares, en 1992 a 504 millones, mientras que en 1994 sólo se comercializó por 373 millones de dólares. La no correspondencia de estas cifras con la evolución de las exportaciones provinciales indica que, seguramente, se están utilizando otras vías de salida al exterior. Esta Aduana participa -mayo 1996- en un 11% de las exportaciones registradas por las diversas aduanas de la Provincia de Buenos Aires, cuyo valor alcanza el orden de 30,4 millones de pesos, concentradas en manufacturas derivadas del petróleo, hidrocarburos, laminados de hierro, acero y granos.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> Diario EL DIA, "Las exportaciones bonaerenses aumentaron...", op. cit.

<sup>165</sup> ENTE DE ADMINISTRACION Y EXPLOTACION ZONA FRANCA LA PLATA, Zona Franca La Plata, Boletín N° 3, junio de 1996, Ensenada, Argentina, pág.2.

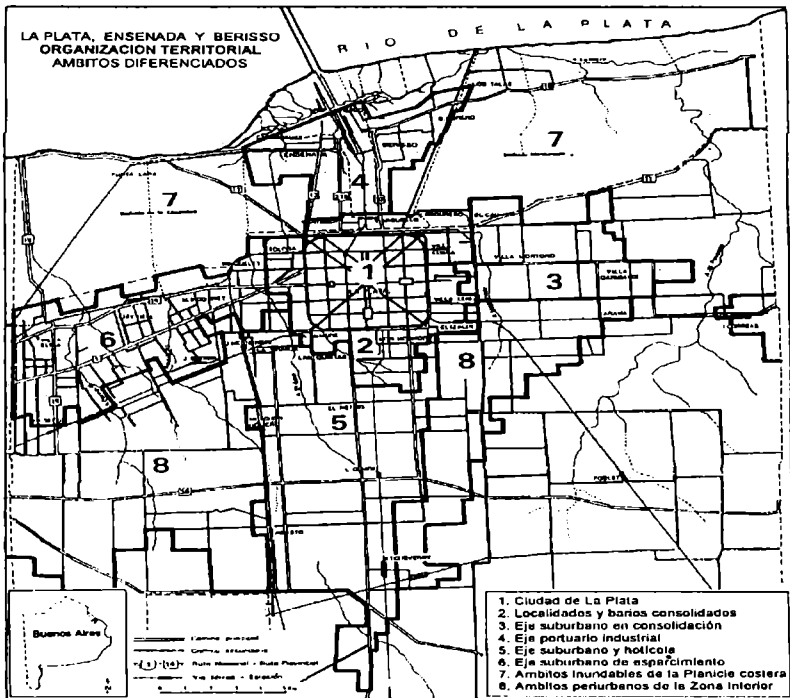
El escaso valor de la producción regional destinada a la exportación se debe, entre otros factores, a la conformación mercado-internista del sector productivo local -como quedara constatado a través de la encuesta-. También a la falta de conocimiento sobre cómo llevar a cabo las ventas al exterior por la ausencia de canales de información adecuados -la creación de Instituciones vinculadas con esta materia no ha podido superar esta importante carencia- y, por último, a los impedimentos de carácter económico-financiero, particularmente para las PYMES, que se constituyen en un significativo obstáculo para emprender operaciones de comercio exterior.

## 4. GRAN LA PLATA

Como ya se manifestara en el marco teórico general de esta investigación, el Gran La Plata aparece como un área deprimida en el eje dinámico del Mercosur, San Pablo-Buenos Aires. La participación industrial provincial en el total del país ha disminuido y la ocupación de mano de obra sectorial también disminuyó a nivel regional, de allí surge la necesidad de valorar las implicancias de la instalación de la zona franca en su perfil productivo.

### 4.1. Ámbito espacial

La región está conformada por los Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada.



El territorio del Gran La Plata abarca una superficie total de 1.179,65 Km<sup>2</sup>, con una población total de 665.829, distribuida en población urbana - 97%- y rural -3%-.

#### **Cuadro N°21. Cuadro de características generales**

<b>PARTIDO</b>	Superficie.Km2	Población	Densidad-hab/km2	% Pobl.urbanda	% Pobl. rural
<b>Berisso</b>	137.50	74.601	542.2	97.50	2.5
<b>Ensenada</b>	99.93	48.311	483.4	97.70	2.3
<b>La Plata</b>	942.22	542.917	576.2	95.90	4.1
<b>REGIÓN</b>	1179.65	665.829	534.6	97.03	2.9

Fuente: Censo 1991.Pcia. Bs As. INDEC

#### **4.2. Perfil productivo regional**

A fin de determinar el perfil productivo del Gran La Plata, resulta necesario analizar el espacio como hoy se conforma, para interpretar el orden económico y social de la región, observada como dinámica desde su proyección histórica. El tratamiento de las situaciones sociales y económicas nos permitirá establecer que muchas veces las relaciones espaciales tienen un significado propio en cuanto al espacio ocupado y al desarrollo de actividades en él<sup>166</sup>.

Es factible, entonces, que la radicación de industrias se haya perfilado, en su primera planificación urbana, como una resultante de los requerimientos propios del crecimiento físico de una ciudad. En la primer etapa de la organización de la ciudad de La Plata, como resultado del traslado de los Poderes Públicos a la nueva capital, se produjo la radicación de industrias urbanas.

La consecuente artificialización del medio fue articulando un proceso de modificación que no alcanzó a afectar la actividad agrícola, representada a través de quintas y chacras. Asimismo, la percepción regional lleva la impronta histórica de la actividad industrial, destacándose desde sus comienzos el saladero, cuya instalación se extendió desde el Riachuelo al área de Ensenada<sup>167</sup>, conformando de este modo los primeros grupos de asalariados del sector secundario que constituirán el movimiento obrero característico de la región.

<sup>166</sup> HARVEY D., "Urbanismo y desigualdad social", Edit., Sig. XXI de España S.A., Madrid, España, 1977.

<sup>167</sup> SCHVARZER J., "La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina", Edit. Planeta S.A.I.C., Buenos Aires, Argentina, 1996.

La fisonomía propia del movimiento económico saladeril y sus consecuencias negativas sobre el ambiente, produjeron su pronta decadencia y muerte dando paso a la radicación de los primeros frigoríficos. Es importante destacar también la diversificación industrial que comienza a manifestarse a partir de 1930, para dar lugar a la destilería, metalúrgica, textiles, etc. y quedar, desde la década pasada, optimizada por el polo petroquímico.

En la actualidad se distinguen tres puntos de referencia en el Gran La Plata, a los fines de identificar la estructura económica de la región. En primer lugar La Plata, que en cuanto a su actividad económica muestra características terciarias, de tipo administrativo, de servicios y comercio. Es de destacar que actualmente se ha producido un auge de la actividad comercial, como consecuencia de las *“reformas y procesos de ajuste aplicados desde el 91 en el sector público, con la prescindencia masiva de empleados a través de retiros voluntarios e indemnizaciones que constituyeron los exiguos capitales con los que se instalaron miles de nuevos comercios”*. Ésto también se vio favorecido por los ajustes de personal ocurridos en el sector empresario privado<sup>168</sup>.

En segundo término Ensenada, que si bien en sus orígenes se identificó con la actividad portuaria, en el presente se caracteriza como un partido industrial importante<sup>169</sup>, con pocas empresas radicadas, pero de gran envergadura para la región.

En el eje Ensenada-La Plata se radicarón establecimientos industriales de significativa trascendencia, relacionados con la industria del petróleo y astilleros. Si bien el mencionado eje fue el rector del desarrollo regional, la radicación industrial se manifestó también en otras zonas, como la comprendida entre las avenidas 44 y 520 hasta su intersección con la Ruta Nacional N°2 y hacia el nordeste, tomando como ejes los caminos General Belgrano y Centenario, particularmente en las localidades de Ringuet y Gonnet.

Berisso, por su parte, caracterizada desde fines del siglo pasado como una zona de perfil industrial, ha sufrido un retroceso en tal carácter con el sucesivo cierre de los frigoríficos -Swift y Armour-. Se han manifestado

---

<sup>168</sup> Diario EL DIA, 4a sección, La Plata, Argentina, 14 de julio de 1996, pág. 1.

<sup>169</sup> TAUBER Fernando y otros, “Propuestas para un futuro de progreso”, Municipalidad de La Plata, Concejo Deliberante, bloque de concejales de la U.C.R., Talleres gráficos de la UNLP, La Plata, Argentina, abril de 1995, pág. 109.



algunas tendencias a revertir esta situación, conformando un polígono industrial y un polo informático, pero los mismos no han generado hasta el momento un mayor impulso económico.

La región en su conjunto aporta el 8,9% al PBI provincial, con una participación sectorial del 5% en el sector primario, 57% en el secundario y 38% en el terciario. Por su parte, la participación, de cada partido es la siguiente: La Plata, 46%; Ensenada, 51%; y Berisso, 3%<sup>170</sup>.

El estado actual de la industria en la región es producto de un proceso general de desindustrialización, acaecido durante el período intercensal de 1974-1985 y puesto de manifiesto por la disminución tanto de establecimientos industriales -22,2%- como de personal ocupado -29,4%-. Si se discrimina por empresas, la mano de obra excluida es la siguiente: Astilleros Río Santiago 76%, Propulsora Siderúrgica 42%, OFA 93%, INDECO 73% y SIAP 67%<sup>171</sup>. Por ello resulta importante analizar los datos referentes al estado actual de la industria en relación a la cantidad de establecimientos y personal ocupado, como así también, la producción total de la región.

**Cuadro N° 22. Totales de establecimientos industriales, personal ocupado y valor de la producción**

Partido	N° Establecimientos	%	Personal ocupado	%	Valor de la producción (en pesos)	%
La Plata	1.048	84	9092	67	591.612.524	28
Berisso	127	10	970	7	32.521.467	1.50
Ensenada	71	6	3580	26	1.492.368.558	70.50
Totales	1.246	100	13.642	100	2.116.502.549	100

Fuente : Elaboración propia en base a datos del Censo Económico de 1994. Dirección Provincial de Estadística y Control de Gestión.

El grado de participación regional en la producción industrial bonarense -42.369 millones de pesos- es del 5%. La incidencia de cada partido en el valor de la producción, en orden decreciente, es el siguiente: Ensenada,

<sup>170</sup> TAUBER Fernando y Otros, op. cit.

<sup>171</sup> SUAREZ y Otros, "La situación del empleo y el mercado laboral en el Gran La Plata", en: La Plata desde..", U.N.L.P, 1994, pág. 67.

70,50%; La Plata, 28%; y Berisso, que apenas alcanza el 1,50%. Ello corrobora lo manifestado en cuanto a la preponderancia de Ensenada en la conformación del producto bruto y la escasa participación de Berisso.

De la relación existente entre rama de actividad con cantidad de establecimientos y personal ocupado, que se expone en los cuadros N° 23, 24 y 25, podemos observar la concentración de la producción en algunos sectores.

En **La Plata** existen tres sectores de actividad predominantes conforme al valor de producción, ellos son alimentos y bebidas, sustancias y productos químicos y productos elaborados de metales. En su conjunto determinan el 61,02% de la producción total y absorben el 44,12% del empleo industrial.

La industria de alimentos y bebidas cuenta con la mayor cantidad de establecimientos y contiene la mayor cantidad de mano de obra, mientras que participa sólo con un 13,25% en el valor de la producción; este comportamiento es contrario al de la industria química que interviene con un 36,41% en la producción y sólo alcanza el 2,10% en cuanto a número de establecimientos y ocupa el 8,27% de personal. Es necesario tener en cuenta que en la rama de alimentos y bebidas la Provincia de Buenos Aires cuenta con 7.597 locales, que absorben 92.519 puestos de trabajo y el valor de la producción total es de 8.941 millones de pesos, la participación de esta industria en el PBI del país es del 7%. El Gran La Plata contribuye en el valor total de la producción alimenticia provincial en un 9,26%.

El alto componente de materias primas -propias del sector- en el valor de la producción de alimentos y bebidas, que alcanza el 55,42%, denota un bajo grado de industrialización en esta rama de actividad. La producción de los principales bienes -carnes, fiambres y embutidos, frutas, hortalizas, aceites y grasas, lácteos y bebidas- en general de consumo no durable, se encuentra ligada a la evolución del mercado interno, aunque los aceites, grasas, lácteos y carnes están insertos en el comercio internacional.

**Cuadro 23. Rama de actividad, número de establecimientos, personal ocupado y valor de producción. La Plata**

Rama de actividad	Nº Establ.	%	Personal ocupado	%	V. producción \$	%
Alimentos y bebidas	317	30.25	2.158	23.74	78.355.288	13.25
Productos textiles	24	2.30	444	4.88	21.596.888	3.65
Prendas de vestir	50	4.77	149	1.64	3.935.566	0.64
Madera y corcho(exc.muebles)	76	7.25	270	2.97	9.803.866	1.65
Papel, prod.de, impresos,otros.	101	9.64	962	10.58	28.315.136	4.80
Sustancias y prod.químicos.	22	2.10	752	8.27	215.417.481	36.41
Prod.de caucho y plástico.	24	2.30	308	3.39	17.168.524	2.90
Prod. minerales no metálicos.	44	4.20	427	4.70	26.309.638	4.45
Fab. de metales básicos.	8	0.70	113	1.25	6.112.835	1.03
Prod. de metal(exc.maq.y equip)	156	14.88	1.101	12.11	67.193.484	11.36
Maquinaria y equipo(exc oficina)	38	3.6	297	3.27	3.774.267.	0.63
Maquinaria de. ofic. contab. e infor.	3	0.02	6	0.06	141.386	0.02
Motores, equipo y electricidad.	21	2	77	0.08	1.370.230	0.23
Equipos y aparatos radio-TV-comunicaciones.	9	0.08	95	1	4.498.544	0.76
Productos médicos, ópticos, precisión y relojes.	242	4	436	4.80	17.599.359	2.97
Automotores y autopartes	30	2.86	484	5.32	14.661.639	2.48
Mueb.e ind.manuf. no inc.en o/p	64	6.10	241	2.65	6.640.465	1.12
Otros	19	1.80	772	8.22	68.025.046	11.50
Totales	1048	100	9092	100	591.612.524	100

Nota: En otros se engloban actividades con menos de 10 establecimientos con el fin de preservar el secreto estadístico.

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Económico 1994.

La industria química presenta relaciones interdependientes con el resto de la producción manufacturera. Produce tanto bienes intermedios -insumos para la construcción y el sector alimenticio-, como de consumo final -gases comprimidos y licuados, artículos de tocador, cosméticos, medicamentos y productos farmacéuticos-. En el sector metalúrgico se destaca la fabricación, montaje e instalación de estructuras, tanques, depósitos, cabinas, gabinetes para hospitales y bulonería, entre otros. Todos ellos tienen como insumo lo producido por la industria metálica básica de hierro y acero.

Las actividades de menor peso relativo en el valor de la producción son maquinarias de oficina, contabilidad e informática; prendas de vestir; maquinaria y equipos; motores, equipos y suministros eléctricos; y equipos y aparatos de radio, TV y comunicaciones, que alcanzan el 2,23% de la industria del partido y representan el 5,05% del empleo sectorial.

La mayor ocupación de mano de obra se concentra, siguiendo la tendencia de la industria manufacturera provincial, en la rama de alimentos y bebidas -23,74 -; fabricación de papel y sus productos y edición, impresión y grabación -10,58%-; y productos de metal, excluidos maquinarias y equipos -12,11%-, representando todas ellas casi el 50% del empleo total industrial. Por otra parte se observa que los sectores de prendas de vestir, productos textiles y fabricación de maquinarias y equipos tienen un porcentaje elevado de ocupación con relación al valor de su producción, en virtud de ello se puede afirmar que son actividades con uso intensivo de mano de obra en la función de producción.

Se presenta como caso particular, en el sector textil, las empresas Mafisa y Sniafa, las cuales tienen una gravitación fundamental en el valor de la producción del sector, como así también en el empleo de mano de obra. La primera es única en el país en cuanto a la producción de fibra e hilado sintético -mezcla de poliéster y algodón- y su producción tiene destino en el mercado interno e internacional. La segunda, produce hilados sintéticos de poliamida; su producción también está ligada a la demanda interna e internacional.

En Berisso la producción manufacturera total alcanza el valor de \$32.521.467. La mayor participación en la conformación de este producto la tiene el sector textil -18,09%- y ocupa el 11,34% de mano de obra en sólo 7 establecimientos. En orden de importancia le sigue minerales no metálicos con un 14% en el valor de la producción, siendo la mano de obra ocupada del 6,28%. La rama alimenticia es la que cuenta con la mayor cantidad de establecimientos y personal ocupado contribuyendo con un 13,02% en la formación del producto. En cuanto al valor producido, también es relevante el sector de fabricación de maquinarias y equipos -10,98% - y un 8,35% en cuanto a personal ocupado.

**Cuadro 24. Rama de actividad, número de establecimientos, personal ocupado y valor de producción. Berisso**

Rama de actividad	N° Establ.	%	Personal ocupado	%	V. producción \$	%
Alimentos y bebidas	43	33,85	192	19,79	4.237.544	13,02
Productos textiles	7	5.51	110	11.34	5.885.787	18,09
Madera y corcho(exc.muebles)	11	8.66	45	4.64	2.116.173	6,50
Papel, prod. de, impresos, otros	6	4.72	6	0.6	81.177	0.02
Sustancias y prod. químicos	3	2.36	6	0.6	62.644	0.02
Prod. de caucho y plástico	4	3	24	2.47	1.112.427	3.42
Prod. minerales no metálicos	4	3	61	6.28	4.578.452	14
Fab. de metales básicos	18	14.17	71	7.31	2.096.181	6,44
Maquinaria, equipo(exc.oficina)	3	2.36	81	8.35	3.571.776	10,98
Automotores y autopartes	3	2.36	20	2.86	625.371	1.92
Mueb. e ind.manuf. no inc. en o/p.	9	7	55	5.67	1.277.655	3.92
Otros	16	12.69	299	30.82	6.876.280	21,14
Totales	127	100	970	100	32.521.467	100

Nota: En otros se engloban las actividades con menos de 10 establecimientos con el fin de preservar el secreto estadístico.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Económico de 1994. Dirección Provincial de Estadística y Control de Gestión.

**Ensenada**, por su parte, también presenta la mayor cantidad de establecimientos en la rama de alimentos y bebidas, sin embargo ella no absorbe la mayor cantidad de personal ocupado ni posee un papel preponderante en la producción total. La actividad gravitante en este partido la constituye la petroquímica y destilería de petróleo. Esta última ocupa una cantidad considerable de mano de obra -25,63%- (la cual es baja con relación al valor de lo producido), interviene con un 75,63% en el valor de la producción manufacturera total y participa con el 29% en la producción sectorial de la provincia. El principal insumo lo constituye el petróleo, alcanzando a representar el 78% de la producción, de tal manera que el valor agregado es mínimo.

El proceso de industrialización en el sector continúa con la obtención de hidrocarburos y la elaboración de derivados -como lubricantes, aceites y asfaltos- y, a su vez, es insumo de las petroquímicas. Estas pueden dar origen a insumos básicos, intermedios y finales como productos del caucho, plásticos, pinturas, cubiertas y cámaras, entre otros.

**Cuadro 25. Rama de actividad, personal ocupado y valor de producción. Ensenada**

Rama de actividad	N° Establ.	%	Personal ocupado	%	V. producción \$	%
Alimentos y bebidas	20	28	96	2.68	2.037.204	0.13
Productos textiles	5	7	60	1.68	663.447	0.04
Destilerías de petróleo, otros	3	4	908	25.63	1.128.724.414	75.63
Prod. caucho y plástico	3	4	26	0.7	741.033	0.05
Prod. metal (exc.maq.y eq.)	5	7	63	1.76	2.667.757	0.02
Maquinaria y equipo(exc.of.)	3	4	13	0.3	503.909	0.03
Mueb. e ind. manif. no inc. en o/p	3	4	13	0.3	172.696	0.01
Otros	29	40.8	2.401	67	356.858.098	23.91
Totales.	71	100	3.580	100	1.492.368.558	100

Nota: En otros se engloban la producción de las actividades con menos de 10 establecimientos con el fin de preservar el secreto estadístico.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Económico de 1994. Dirección Provincial de Estadística y Control de Gestión.

La actividad en la rama se ha primarizado, con el objeto de incrementar los saldos exportables, adquiriendo mayor predominio en los aceites de petróleo a expensas de lubricantes. Es de resaltar que el 75 % del valor agregado por las destilerías de petróleo del país se origina en la Provincia de Buenos Aires.

#### **4.2.1. Los sectores líderes**

Los datos del Censo Nacional Económico de 1994 indican que el sector secundario de la región presenta una estructura concentrada en pocas actividades.

En el cuadro siguiente se observa la preponderante participación que tienen en el valor de la producción las actividades de las industrias química, petroquímica y destilería de petróleo, alcanzando a representar en su conjunto el 64,40%. Las principales empresas del sector son: ex-Petroquímica General Mosconi, YPF, IPAKO, PETROKEN, MALEIC, Planta de polibuteno y Gases Ensenada. Los productos de estos sectores se encuentran relacionados con el mercado externo y, de acuerdo a lo manifestado por los encuestados, son los combustibles - naftas, gas oil-, petroquímicos y químicos -anhídrido maleico- y medicinales.

El complejo metalmeccánico, si bien en menor medida, también lidera la participación en el valor de las manufacturas con un 6%. Comprende a una gran cantidad de sectores con proceso de producción diferenciados tales como las plantas de INDECO -fabricación de autopartes-, OFA -motocompresores-, SIAP -material telefónico y meteorológico- y siderúrgico con sus derivados como ELECMAC, SIDERAR S.A.I.C. El bien resultante del sector y que posee demanda en el mercado internacional, individualizado en la encuesta efectuada, es cojinetes.

**Cuadro N°26. Las principales ramas de actividad regional**

Rama de actividad	Valor de la producción(\$)	%	Cant. estab.	%	Personal ocupado	%
Alimentos y bebidas	82.592.832	3.90	380	30.5	2.446	18
Productos textiles	27.482.675	1.30	36	3	614	4.5
Madera y corcho (Exc. muebles)	11.920.039	0.56	87	7	315	2.3
Prendas de vestir	3.935.566	0.19	50	4	149	1
Papel, productos de papel, impresos y otros	28.396.313	1.34	107	8.5	968	7.1
Sustancias y productos químicos	215.480.125	10.18	25	2	758	5.5
Productos de caucho y plástico	19.021.984	0.90	31	2.5	358	2.6
Prod. minerales no metálicos	30.888.090	1.46	48	4	488	3.5
Fab. de metales básicos	8.209.016	0.39	26	2	184	1.5
Productos de metal (Exc. maq. y eq.)	69.861.241	3.30	161	13	1.164	8.5
Maquinarias y equipo (Exc. de oficina)	7.849.952	0.37	47	4	397	3
Motores, equipos y electricidad	1.370.230	0.06	21	2	77	0.05
Equipos y aparatos de Radio, TV y comunicaciones	4.498.544	0.21	9	0.7	95	0.06
Automotores y Autopartes	15.287.010	0.72	33	3	504	3.7
Productos médicos, ópticos, precisión y relojes	17.599.359	0.83	42	3.3	436	3.2
Destilerías de petróleo y otros	1.128.724.414	53.33	3	0.2	908	6.7
Otras manufacturas inds. no incluídas en otros ítems	443.385.159	20.95	140	11.2	3.781	28
<b>TOTAL</b>	<b>2.116.502.549</b>	<b>100</b>	<b>1.246</b>	<b>100</b>	<b>13.642</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Económico Nacional 1994.

Tanto los sectores de los químicos, petroquímicos y destilería de petróleo como el complejo metalmeccánico, adquieren una significación importante por el alto grado de relaciones de interdependencia que presentan con los otros sectores productivos, como así también por la incidencia que tienen en el producto industrial nacional.

La industria alimentaria tiene un grado de participación en cuanto a nivel de producción de un 3,90 %, pero su importancia reside en que alberga la mayor cantidad de mano de obra regional -18 %- . Algunos productos son exportables, conforme se constata en la encuesta realizada, como las carnes y sus derivados y las hortalizas beneficiadas -tomate, apio-.

Estas tres ramas líderes de actividad originan casi el 75% del producto regional.

En un segundo plano se destacan la producción de minerales no metálicos, las empresas gravitantes en el sector son COPETRO -carbón de coque- y la planta de producción de ácido sulfúrico; la industria del papel, en cuanto a fabricación se distingue la papelera "San Jorge" absorbiendo ella sola un gran porcentaje de empleo en la actividad; el sector de manufacturas textiles, en el cual son importantes en cuanto a valores producidos, las empresas CITA y Cooperativa Argentina Textil; y la producción de madera, corcho y muebles.

En cuanto a los productos textiles, algunos relacionados con el producido de las petroquímicas se encuentran insertos en el mercado internacional, gozando de competitividad en la materia, como los hilados y fibras de poliéster y nylon texturizados y lisos. De la misma manera la industria maderera y sus productos como puertas, ventanas y muebles de cocina. Todos los productos referenciados surgen de la encuesta efectuada. También se identifican como productos exportables regionalmente máquinas, aparatos y materiales eléctricos -lector de documentos con código de barras, protectores de tensión, lavadoras y secarropas industriales-.

Del resultado de la encuesta surge que, en general, las empresas exportan los mismos productos que comercian en el mercado interno y los bienes de menor demanda en este mercado, no son demandados internacionalmente.

### **4.3. Situación ocupacional**

La reducción significativa registrada en la tasa de crecimiento económico tanto en el país, como a nivel provincial y regional, en 1995, afectó considerablemente al mercado de trabajo, agravándose los problemas de desocupación originados en los procesos de reestructuración productiva y del sector público.



Con relación al partido de La Plata, si bien la tasa de actividad mantuvo su tendencia ascendente en el período considerado y la tasa de empleo siguió la misma tendencia hasta mayo de 1994, en que se revierte, el incremento de la desocupación abierta llegó a tasas excepcionales del 19,80% -octubre 1995- y 19,10% -abril 1996-. La contracción de la demanda interna, como así también la reducción del empleo industrial, influyeron en forma significativa en el desempleo abierto y en la tasa fluctuante de subocupación.

**Cuadro N° 27. Actividad, desocupación y empleo para los años 1986-1990-1994. Gran La Plata**

	<b>1986</b>	<b>1990</b>	<b>1994</b>
<b>Tasa de actividad</b>	36.9	36.8	38.4
<b>Tasa de desocupación</b>	6.2	6.2	8.9
<b>Tasa de empleo</b>	34.6	34.5	35.0

Fuente INDEC.

**Cuadro N° 28. Actividad, empleo, subocupación y desocupación. La Plata**

		Tasa de actividad (1)	Tasa de empleo (2)	Tasa de subocup. (3)	Tasa de desocup. (4)
<b>Mayo</b>	<b>1994</b>	38.4	35.0	8.0	8.8
<b>Mayo</b>	<b>1995</b>	39.9	33.7	7.9	15.4
<b>Octubre</b>	<b>1994</b>	39.0	34.4	6.7	11.9
<b>Octubre</b>	<b>1995</b>	42.5	34.1	10.0	19.8
<b>Abril</b>	<b>1996</b>	41.8	33.8	7.4	19.1

Nota:(1) PEA sobre población total; (2) población ocupada sobre la población total; (3) población subocupada -menos de 35 horas semanales- ; (4) población desocupada.

Fuente:INDEC.

La crisis ocupacional del sector industrial se ha visto agravada por las políticas de privatización de las empresas públicas tales como YPF y Petroquímica General Mosconi, entre otras, acompañada por la restructuración laboral en la administración pública dentro de los planes de austeridad fiscal y políticas de ajuste.

En este marco y en forma simultánea al acrecentamiento de las tasa de desocupación se duplica la tasa de subocupación, que pasa del 5,80 % en 1986, al 10% en 1995, ello se ve acompañado por un incremento en el empleo

informal y el cuentapropismo, producto de las políticas económicas implementadas, ya que los sectores desocupados e indemnizados como consecuencia del proceso privatizador invirtieron en la instalación de pequeños comercios -kioscos, verdulerías, carnicerías, etc-, transportes -remises y taxis- y/o formaron pequeñas cooperativas de servicios.

#### **4.4. Características de las empresas**

Del trabajo de campo efectuado resulta la caracterización del empresariado local que se expone a continuación.

##### **4.4.1. Los empresarios**

El riesgo de la empresa en la función de producción, es el riesgo inherente a la posibilidad de cubrir los costos de producción con los ingresos producidos por la venta de su producto en el mercado. Eso requiere un verdadero trabajo de creación de parte del empresario, para determinar, conforme a su planificación, la organización de la producción, la distribución y la comercialización de los bienes producidos. La función del empresario es, pues, una función creativa de riquezas. Es esta condición del empresario la que se toma en cuenta para caracterizarlo en este trabajo y por ello, cuando se lo invoca, se alude a las personas físicas que toman las decisiones sobre la empresa, con prescindencia de que sean técnicamente “el sujeto titular de la empresa” al que el derecho comercial designa de tal modo.

Una muy amplia mayoría de los entrevistados está constituida por hombres -89%- y del universo encuestado argentinos -93%-. Si se tiene en cuenta que, en general, las personas que contestaron son titulares -67%- o personal jerarquizado -33%-, se puede afirmar que en la región las empresas industriales -universo relevado- están conducidas por hombres. La presencia de extranjeros se encuentra limitada, en el caso en estudio, a un muy bajo porcentaje de italianos -7%-.

Otro elemento destacable es el alto nivel de instrucción del empresariado industrial. Entre los entrevistados, el 59% tiene educación universitaria, frente al muy escaso 5% que tiene instrucción primaria. Esos resultados se ratifican cuando se limita el análisis a quienes son “titulares de la empresa” en sentido estricto.

### Cuadro N°29. Nivel educativo

TITULARES DE LA EMPRESA	TOTAL	NIVEL EDUCACIONAL			
		PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO	UNIVERSITARIO
director	2	-	1	1	-
presidente	3	-	-	-	3
socio-gerente	2	-	1	-	1
propietario	7	1	1	2	3
socio	1	-	1	-	-
TOTAL	15	1	4	3	7

Se advierte que el único titular, sobre quince, que tiene escolaridad primaria se identifica como "propietario", de lo cual resulta que esa empresa no tiene estructura jurídica diferenciada.

#### 4.4.2. Las empresas

##### - Sector económico

Circunscripto el relevamiento a empresas industriales de la región, resultó que en un 30% existe integración sectorial. Este dato no debe sorprender, por cuanto *"los instrumentos diseñados para enfrentar la pérdida de dinamismo del mercado interno... han tendido a favorecer la integración vertical intra-planta y/o intra-grupo"*<sup>172</sup>.

### Cuadro N°30. Integración productiva

SECTOR ECONÓMICO	CASOS	
	Nº	%
Secundario	43	70,00
Integr. c/ primario	4	6,50
Integr. c/terciario	12	20,00
Integr. c/ prim. y sec.	2	3,50
TOTAL	61	100,00

Hay que tener en cuenta que de las empresas relevadas, como se expresa a continuación, la mayoría son PYMES, en consecuencia vienen de un proceso originado en la década de los ochenta en el cual debieron enfrentarse a un mercado cerrado, inestable, con altas tasas de inflación y en consecuencia de financiamiento, lo que las obligó a adaptarse a las condiciones económicas del momento y desarrollar una línea de producción muy integrada, para evitar los costos de transacción con los proveedores.

<sup>172</sup> ROITTER Mario, "Evolución intercensal de las PYMES. Regresión productiva y modalidades de supervivencia". Documento de Trabajo. PRIDRE N°28, Publicación CEPAL, LC/BUER, 172, Buenos Aires, mayo de 1992, pág. 57.

La característica mercado-internista se refuerza con los resultados obtenidos por la encuesta. Al interrogarse sobre la incidencia de insumos y/o partes importadas en su producción, el 33% expresó que no tiene y sólo un 15 % manifestó que incorpora componentes importados en más de un 50 %.

**Cuadro N° 31. Incidencia de los insumos importados en la producción**

INCIDENCIA DE INSUMOS Y/O PARTES IMPORTADAS	CASOS	
	Nº	%
Menos del 50%	28	46
Más del 50%	9	15
No tiene	20	33
N/C	4	7
TOTAL	61	100

#### **- Categorización cuantitativa**

De la aplicación del criterio cuantitativo de categorización adoptado, que se expone en el anexo metodológico, resulta que el 22,5% de las empresas relevadas son grandes, el 12,5% medianas, 52,5% intermedias y 12,5% pequeñas, de lo que resulta que el 77,5% pertenece al sector PYME.

#### **- Valoración cualitativa**

Se puede caracterizar a las empresas locales como PYMES -77,5%-, de capital nacional -93%-, con cierto grado de diferenciación gerencial -59%-, de origen predominantemente familiar -59%-, circunstancia que condiciona la gestión de la empresa<sup>173</sup>, y marcadamente mercado-internistas, como se expone en comercio de bienes.

La presencia de capital de origen extranjero se encuentra circunscripta a grandes empresas y una mediana.

En materia de diferenciación gerencial, se obtuvieron resultados coincidentes con los detectados por Quintar<sup>174</sup>, ya que se puede establecer una relación entre la facturación -cuando se tiene el dato-, el número de trabajadores ocupados en la empresa y la existencia de diversas gerencias. A ma-

<sup>173</sup> OLIVERA Noemí, "La PYME en la economía", en: "Mercosur: Estrategias y alternativas de integración", op. cit.

<sup>174</sup> QUINTAR, Aída. "La incidencia de las características de los empresarios en el desarrollo de las PYMES: el caso de la metalmecánica en el Gran Buenos Aires". Documento de Trabajo N° 23. Programa PRIDRE. CFI-CEPAL, Buenos Aires, junio de 1991.

por facturación y empleo, mayor es la organización interna. Los casos que no manifiestan diferenciación corresponden al 39%, de los cuales sólo una puede catalogarse como gran empresa y, además, exporta<sup>175</sup>.

Sólo una empresa, la identificada como mediana de capital extranjero, tiene organización interna estructurada -2%-, con funciones bien diferenciadas. Esa empresa se originó como desprendimiento de otra -lo cual explica la desviación con relación a la regla formulada más arriba- y tiene una actividad de alto desarrollo tecnológico.

Analizados los casos en los que se manifiesta diferenciación funcional -61%-, la función más importante en esas empresas resulta la “producción”, tanto en las de origen familiar como no familiar, lo cual habilita a caracterizar a los empresarios como “clásicos”<sup>176</sup> -buenos fabricantes, pero poco capacitados para optimizar la performance de la empresa-. Esta característica debe ser tomada en cuenta al analizar la actitud mostrada ante la posibilidad de instalarse en la Zona Franca. Tanto por orden de prioridad como cantidad de menciones, las “ventas” aparecen en un segundo lugar, quedando relegado el aspecto financiero a la tercera posición. La incidencia de este relegamiento debe evaluarse a la luz de la carencia de líneas de financiamiento adecuadas para la transformación productiva del sector PYME y por la excesiva onerosidad de las existentes. En 3.4. “Exportaciones del Gran La Plata”, se pusieron de manifiesto algunas de las causas que obstaculizan las exportaciones de estas empresas.

---

<sup>175</sup> Durante la entrevista se explicó al encuestador que el crecimiento notable que la empresa ha tenido se debe a su inserción, reciente, en el mercado externo.

<sup>176</sup> OLIVERA Noemí, “El empresario”, en: “Mercosur: Estrategias y alternativas de integración”, op. cit.

## 5. COMPATIBILIDAD DE LAS ZONAS FRANCAS CON EL MERCOSUR

### 5.1. Introducción

En el ámbito del Mercosur existen numerosas Zonas Francas preexistentes a la firma del Tratado de Asunción y una importante cantidad de proyectos de creación de nuevas zonas. Sus tipos, objetivos, características y regímenes se presentan bien diferenciados entre sí constituyendo cada una de ellas -por naturaleza- una modalidad original concebida especialmente para el área en la cual se radiquen.

La creación de zonas francas, como se manifestara en la Introducción General de esta investigación, presenta una nueva problemática en cuanto a la integración de un país en un mercado común, ya que son espacios que se sustraen a los respectivos territorios aduaneros, y por consiguiente también habrán de sustraerse al proceso de integración, constituyendo de esta forma un posible obstáculo al mencionado proceso.

Se ha afirmado que *“la creación de áreas o zonas francas en los territorios de los Estados Parte significa la reducción en el ámbito de aplicación del arancel aduanero comunitario y disminuye la eficacia de la política comercial común con relación a terceros países”*<sup>177</sup>. En opinión coincidente se ha sostenido que *“ya en la etapa de maduración del proceso de integración económica, es posible que en general los países partícipes decidan la supresión total y absoluta de todo tipo de subsidio a las exportaciones que se realicen dentro de las propias zonas...”*<sup>178</sup>. Por lo tanto, el primer cuestionamiento que surge de su análisis se relaciona con el funcionamiento de estas zonas francas en el marco del **arancel externo común** y del **régimen de origen** propios del mercado ampliado en marcha desde marzo de 1991. Dichas zonas francas constituirán exclusiones del territorio aduanero general en los que no resulte la aplicación del arancel aduanero. Su proliferación en los Estados Parte conspiraría contra los objetivos perseguidos en el Tratado de Asunción.

---

<sup>177</sup> BASALDÚA Ricardo, “Armonización en materia aduanera”. Documento presentado al Primer Congreso sobre la Armonización Impositiva-aduanera de los países miembros del MERCOSUR, del 26 al 28-8-92, citado por VIVES María Luisa, en: “Análisis de las zonas francas”, op.cit., pág.22.

<sup>178</sup> MAC DONELL Stella Maris, “Los incentivos tributarios a las exportaciones en los procesos de integración económica”. Boletín de la Dirección General Impositiva. Enero de 1994, 481, pág.12.

Se han distinguido -además- otro conjunto de dificultades clasificadas en dos tipos:

*“-cómo introducir modificaciones que afecten actividades económicas ya instaladas y en funcionamiento,*

*- cómo regular el ámbito en el cual deberán crearse y desarrollarse las zonas francas bajo al vigencia de las disposiciones del Mercosur”<sup>179</sup>.*

Si los regímenes de zonas francas se mantendrán paralelos al desarrollo del Mercosur nos preguntamos a su vez, si será posible asegurar la neutralidad económica y la simetría de exenciones y beneficios aduaneros entre ellos de modo tal que no afecte el arancel externo común, y si la equiparación de incentivos de tales regímenes no desnaturalizará el sentido por el cual se establecieron.

En principio, cabe adelantar que la experiencia de los países del Mercosur no puede considerarse como ejemplo típico de aplicación del instrumento en las políticas nacionales de comercio exterior. En su origen las zonas francas fueron concebidas como una excepción al modelo proteccionista de las importaciones en un marco de elevados aranceles impuestos a dicha actividad. Su implementación fue valorada como insostenible desde la perspectiva de los industriales que usufructuaban una elevada protección arancelaria e interpretaban que la exención tributaria, aún cuando fuera localizada y acotada geográficamente, configuraba una práctica desleal en relación a las actividades instaladas.

Las zonas francas industriales han sido visualizadas como una forma encubierta de competencia exterior y asimismo se las ha criticado en su utilidad. Sin embargo, en su beneficio se ha argumentado que pueden ser instrumentos de crecimiento zonal y captador de mano de obra.

Por tanto, creemos que es necesario analizar el régimen de zonas francas, en especial por su gravitación e incidencia el de la Zona Franca de La Plata, a fin de determinar la posibilidad de coexistencia con el régimen de liberación del comercio establecido y en avance en el Mercosur.

---

<sup>179</sup> RUA BOIERO Rodolfo. “La problemática de las zonas francas en el MERCOSUR: cuadro de situación”. En Periódico Económico Tributario. Ed. L.L. 29-11-93, pág.12.

## 5.2. Régimen argentino para las zonas francas

### 5.2.1. Código Aduanero argentino

La legislación aduanera nacional nace como sistema jurídico con la sanción en agosto de 1866 de la primeras Ordenanzas de Aduanas -ley 181-. En el plano tributario los derechos de aduana tenían por fin esencial la recaudación de rentas que constituían el principal recurso del Tesoro Nacional. En consecuencia, la legislación no consideró la aplicación de tributos a la importación y exportación como un instrumento orientador de la política económica. No pudo contemplar la existencia de impuestos de equiparación de precios ni derechos antidumping o compensatorios. Tampoco previeron la existencia o la creación de áreas francas y de áreas aduaneras especiales, institutos a los que se recurre hoy, tanto para facilitar el desenvolvimiento comercial como para promover el desarrollo industrial en una región determinada -por ejemplo el régimen de la ley 19.640-.

El cuerpo normativo en estudio fue conformándose con sucesivas leyes que se reagruparon en la ley 11.281 -Ley de Aduana- que tuvo una aspiración limitada y no pudo salvar las incongruencias existentes entre las normas ordenadas.

En el campo internacional la diversidad y complejidad no fue menor. *“La necesidad de lograr una armonización de las legislaciones aduaneras entre los países determinó la elaboración de tres convenciones internacionales: una atinente a la Nomenclatura Arancelaria, otra sobre el valor en aduana de mercadería y la tercera de creación de un organismo internacional especializado en cuestiones aduaneras: el Consejo de Cooperación Aduanera, con sede en Bruselas, en el seno del cual se realizó la Convención para la armonización y simplificación de los regímenes aduaneros - Convención de Kyoto, 18-5-1973-”*<sup>180</sup>.

Los antecedentes mencionados y toda la normativa emanada del GATT -ley 16.834/65 y sucesivas rondas- constituyen las fuentes directas de la actual legislación.

El Código Aduanero argentino -ley 22.415, con las modificaciones de las leyes 23.353 y 23.664- define su aplicación en *“todo el ámbito terrestre, acuático y aéreo sometido a soberanía de la nación, así como también los enclaves constituidos en su favor”*<sup>181</sup>.

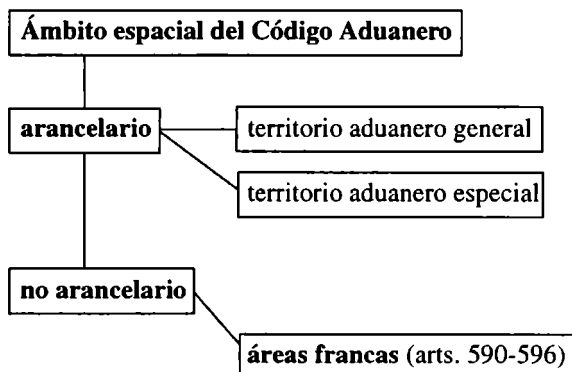
---

<sup>180</sup> CODIGO ADUANERO ARGENTINO, Exposición de Motivos. Conf. I,II,III y IV, págs. 308-311. AZ Editora. Bs.As. 1990.

<sup>181</sup> Idem., pág. 308/311.



### Gráfico N°3. Ámbito espacial de aplicación



Cabe precisar que el art. 2<sup>o</sup> 1<sup>a</sup> parte define al **Territorio aduanero**<sup>182</sup> como el ámbito terrestre, acuático y aéreo sometido a la soberanía de la Nación Argentina en la que se aplica un mismo sistema arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones.

Se distinguen con la característica de *arancelarios* al **territorio aduanero general** -en el cual es aplicable el sistema **general** arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones- y al **territorio aduanero especial o área aduanera especial** en el cual es aplicable un sistema **especial** arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones<sup>183</sup>.

El art. 600 especifica: "*Área aduanera especial o territorio aduanero especial es un ámbito en el cual: a) los tributos que gravaren la importación para consumo y la exportación para consumo no exceden del 75% de los que rigieren en el territorio aduanero general. Esta limitación no comprende a las tasas retributivas de servicios; b) no son aplicables las prohibiciones de carácter económico salvo expresa disposición en contrario de la norma que la estableciere*" (se completa su regulación en los artículos 601 a 607)<sup>184</sup>.

<sup>182</sup> CÓDIGO ADUANERO ARGENTINO. Ley 22.415 art. 2

<sup>183</sup> CÓDIGO ADUANERO ARGENTINO. Ley 22.415, art.2° 2da. y 3ra. parte.

<sup>184</sup> Idem. arts.600 a 607.

Así, nuestro Código Aduanero dispone que las áreas francas no constituyen territorio aduanero, ni general ni especial. Los artículos del capítulo segundo, sección VII se denominan “Áreas que no integran el territorio aduanero general”<sup>185</sup>. El art. 590 define a las **áreas francas** como el ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no está gravada con el pago de tributos, salvo tasas retributivas de servicios que pudieran establecerse, ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico. Esta definición concuerda con la establecida en el marco del GATT y el Consejo de Cooperación Aduanera.

La definición de “área franca” comprende las diversas instituciones aduaneras que históricamente se han conocido con las denominaciones de “territorio franco”, “ciudad franca”, “puerto franco”, “zona franca”, “depósito franco”, etc. Cabe afirmar -por ende- que el vocablo escogido constituye en el sistema del código aduanero un género que abarca a las distintas especies<sup>186</sup>.

Posteriormente, el mismo código establece que el área franca debe ser establecida por ley. Cuando las circunstancias lo aconsejen, el Poder Ejecutivo podrá disponer que no se apliquen las prohibiciones de carácter no económico respecto de la introducción de mercadería al área franca o de la extracción de la misma, quedando igualmente facultado para reducir a las mercaderías del control aduanero en dicho ámbito.

La introducción al área franca de mercadería, aún cuando proviniera del territorio general o de uno especial, se considerará como si se tratase de **importación**. La extracción del área franca de mercadería aún con destino al territorio aduanero general o a uno especial, se considerará como si se tratase de **exportación**.

---

<sup>185</sup> En la Exposición de Motivos de la Ley 22.415 se detalla en la Sección VII. Cap.II que el **área franca** se caracteriza por ser un ámbito que no constituye territorio aduanero, ni general ni especial. En este ámbito no rige arancel alguno y, en consecuencia, la introducción y la salida de mercadería no está gravada por tributos -salvo eventuales tasas- ni alcanzada por prohibiciones de carácter económico. No obstante ello puede -nuestro código aduanero- regular sobre las importaciones y exportaciones efectuadas *hacia y desde* las áreas francas. Se especifica que las disposiciones de este capítulo tienen por finalidad constituir el estatuto de las áreas francas, estableciendo los principios generales aplicables y una regulación de base. No tienen por efecto derogar o afectar los regímenes aduaneros especiales que se hubieran sancionado ni implica restricción para la creación de otros que eventualmente decidieren dictarse. (Código Aduanero, AZ editora, Bs.As. agosto 1990, pg. 367).

<sup>186</sup> BASALDÚA, Ricardo Xavier. “Ámbito espacial de aplicación del Derecho Aduanero” Bs.As. Ed.E.D. T.142. pg. 923.

En el área franca la mercadería puede ser objeto de almacenamiento, comercialización, utilización y consumo, así como también de transformación, elaboración, combinación, mezcla, reparación o cualquier otro perfeccionamiento o beneficio. No obstante lo dicho, puede limitarse para fines de almacenamiento o de comercio.

Se considera **área franca de almacenamiento**, aquella en la cual la mercadería sólo fuere admitida en espera de un destino ulterior. Como ya se expresara en la clasificación de las zonas francas, los bienes sólo pueden ser objeto de las operaciones necesarias para asegurar su conservación y de las manipulaciones ordinarias destinadas a mejorar su presentación o su calidad comercial o a acondicionarla para el transporte, tales como división o reunión de bultos, formación de lotes, clasificación y cambio de embalaje. Los productos pueden ser objeto de transferencia. En el **área franca comercial**, además de las operaciones y actos previos ya descriptos la mercadería puede ser comercializada, utilizada o consumida.

Cuando las actividades productivas desarrolladas en un área franca lo justificaren, el Poder Ejecutivo podrá establecer un régimen de estímulo a las ventas de mercadería originaria de dicha área que se destinare al extranjero. Son de aplicación las normas generales de la legislación reguladora de la exportación de mercadería, siempre que fueren compatibles con dicho régimen.

En definitiva, se trata de una franquicia territorial en razón de que la franquicia tributaria se acuerda en función de un espacio determinado y no según la condición de las personas o la naturaleza del empleo de las mercancías. De tal modo, el área así delimitada goza de una especie de extraterritorialidad a los efectos aduaneros, en atención a lo cual se halla excluida del territorio aduanero<sup>187</sup>.

### 5.2.2. Aspectos constitucionales

La Constitución de la Nación Argentina en su **art. 75 inc.18**, establece que *“corresponde al Congreso... Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias... por leyes protectoras de esos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”*<sup>188</sup>.

---

<sup>187</sup> VIVES María Luisa, “Análisis de las zonas francas”, op.cit., pág.19.

<sup>188</sup> CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA 1994. Art.75. B.O.N., 23-8-94.

En el **inc.1.** dispone “*Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación*”. En el **inc.2.** se faculta a “*imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan...*”.

El plexo constitucional de referencia conforma el principio de **uniformidad de los derechos aduaneros** que a su vez se define como una especie de “garantía” de naturaleza federal en favor de las economías provinciales<sup>189</sup>. En efecto, si el Congreso pudiera aplicar tarifas distintas, estaría en sus manos poder desviar el comercio con el exterior hacia zonas por él preferidas con lo cual favorecería a algunas zonas en perjuicio de otras.

La excepción a este principio se determina en las “*concesiones temporales de privilegios*”. Esto fundamenta la facultad de dictar leyes que prevean la creación de zonas francas. Así también, nuestro Código Aduanero a su vez faculta al Poder Ejecutivo para la determinación concreta de la zona y sus características especiales.

Estas franquicias, cuando se refieren a las importaciones y exportaciones, constituyen excepciones a los principios básicos de la tributación aduanera como el de **generalidad** de los derechos aduaneros y **uniformidad** -igualdad para todo el territorio nacional-. Sin embargo las opiniones son divergentes en cuanto a la igualdad de oportunidades de las provincias y al mantenimiento de los regímenes de zonas francas prolongados en el tiempo<sup>190</sup>.

Con el establecimiento de zonas francas “se rompen” los principios descriptos. De ahí que la interpretación de la manda constitucional deba ser **estricta**, la ley del Congreso no puede otorgar privilegios ni recompensas de manera **amplia**<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> LUQUI Juan Carlos, “La obligación tributaria”, Edit. Depalma, Bs.As. 1989, pág.131.

<sup>190</sup> VIVES María Luisa, op. cit. en opinión contraria a FERNÁNDEZ LALANNE, “Comentarios al código aduanero”, “Guía práctica del exportador e importador”. SACI, 3ra. de agosto de 1988.

<sup>191</sup> LUQUI Juan Carlos, “La obligación tributaria”..., op. cit.

Se ha considerado, también, que las leyes que crean zonas francas vulneran el art. 16 de nuestra Constitución Nacional. Sosteniendo dicha posición Navarrine<sup>192</sup> afirma que los beneficios acordados no pueden ser perpetuos porque contrarían la esencia republicana de nuestro gobierno. Por tanto cabe precisar que las franquicias sobre exportaciones e importaciones constituyen excepciones a los principios básicos de la tributación aduanera.

En opinión de Vives<sup>193</sup> si bien parecería que el régimen da oportunidad a todas las provincias por igual, en los hechos no todos los Estados Provinciales se encuentran en igualdad de condiciones al respecto, desvirtuándose la aparente similitud de oportunidades.

Se puede afirmar que el régimen de establecimiento de las zonas francas es de excepción y obedece a particulares situaciones de política comercial. Su abuso desnaturalizaría su esencia y produciría un choque con los principios constitucionales en materia de tributación.

El actual régimen argentino cuenta con una ley marco sobre zonas francas -24.331- que regula las existentes y determina *numerus clausus* las que puedan crearse. Dicho régimen respeta esencialmente los preceptos de los arts. 1, 9, 12 y 16 de la Constitución Nacional.

### 5.2.3. Legislación especial

En virtud de lo previsto por los arts. 1, 9, 12 y especialmente 16 de la Constitución Nacional, se exige una norma de jerarquía legal para crear zonas francas, ya que dicha área constituye una franquicia territorial.

La ley 19.640 del 16-5-72 constituyó en área franca al ex-Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, con excepción del Territorio Nacional correspondiente a la Isla Grande de la Tierra del Fuego.

Por decreto 1668/91 del 11-9-91 se reglamentó la ley 5.142 del año 1907 de la creación de la Zona Franca de La Plata. Este decreto fue derogado y sustituido por el decreto 1788/93 del 1-9-93 que amplió las actividades a desarrollarse en la misma, abarcando, además de las comerciales, las de servicios e industriales, éstas últimas con el objeto de exportar las mercancías resultantes de terceros países.

---

<sup>192</sup> NAVARRINE Susana C. "Exenciones Aduaneras", en: "Temas de Derecho Aduanero" Ed. Norte, Bs.As., 1969, pág.37

<sup>193</sup> VIVES, María Luisa. "Análisis de las Zonas Francas". op. cit.

Por el decreto 3211/91 la Provincia de Buenos Aires adhirió a lo dispuesto por el decreto nacional 1668/91.

El 10 de junio de 1994 el decreto 906/94 promulgó la ley 24.331, que establece el régimen aplicable a las zonas francas en Argentina. Determina en los arts. 5 a 12 las actividades que podrán desarrollarse en su marco y en los arts. 23 a 40 su tratamiento fiscal e impositivo.

La ley provincial 11.604 exime del pago de impuestos y/o contribuciones provinciales que graven los servicios básicos que se presten en la ZFLP. El marco regulatorio se completa con el Reglamento de funcionamiento de la ZFLP.

### 5.2.3.1. La ley 24.331

La ley nacional 24.331 fue sancionada el 18 de mayo de 1994, promulgada con veto parcial por el decreto 906/94 del 10 de junio del mismo año.

En su artículo 1° hace explícita la concordancia con la definición de **zona franca, territorio aduanero general y territorio aduanero especial** remitiendo a lo determinado por los apartados 2 y 3 del art.2 del Código Aduanero Nacional -ley 22.415-. Incluye el concepto de **terceros países** a quienes define como el *“ámbito geográfico sometido a soberanía de otros países”*.

En su artículo 2° faculta al Poder Ejecutivo nacional a crear en el territorio de cada provincia una zona franca incluyéndose las ya existentes, pudiendo crearse no más de cuatro (4) en todo el territorio nacional a ser ubicadas en aquellas regiones que por su situación económica crítica y/o por vecindad con otros países justifiquen la necesidad de este **instrumento de excepción**.

Los párrafos 2°, 3° y 4° de éste artículo -vetados por el decreto 906/94- establecen que el P.E.N. convendrá con los gobiernos provinciales el establecimiento de zonas francas en las ciudades o pueblos de su jurisdicción que sean fronterizos con países limítrofes; puertos o vías navegables que posean zonas francas en cualquier lugar del territorio.

El artículo 3º determina que se materializarán en las provincias que hayan adherido a las previsiones de la presente ley a través de un convenio de adhesión aprobado por ley provincial. El P.E.N. y los gobiernos provinciales convendrán la creación y puesta en funcionamiento de un organismo federal encargado de divulgar y promocionar las actividades de las zonas francas creadas en el territorio nacional. El Comité Federal de Zonas Francas fue creado a tales fines. (ver *infra* \*, pág. 128)

#### Gráfico N°4. Objetivos de la ley 24.331

<p><b>OBJETIVOS</b></p> <p>(art. 4to.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● impulsar el comercio</li> <li>● aumentar la eficacia</li> <li>● extensión de la inversión</li> <li>● contribuir al crecimiento</li> <li>● incorporarse al proceso de integración regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● impulsar la actividad industrial exportadora</li> <li>● reducir costos</li> <li>● propender al mayor empleo</li> <li>● lograr mayor competitividad de la economía</li> </ul>
--	---	---

### 5.3. Compatibilidad y coexistencia de las zonas francas en un mercado integrado

#### 5.3.1. Las zonas francas en la Unión Europea

Reviste particular interés el estudio de las zonas francas en la Unión Europea atento a constituir dicho proceso el ejemplo paradigmático de integración en relación a la evolución y profundización de sus etapas integrativas y al tratamiento que tuvieron.

El artículo 8 del tratado constitutivo de la Comunidad Europea<sup>194</sup> define el mercado interior como un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo a las disposiciones del Tratado. Este **mercado interior único**, que entró en vigor con tales características en 1992<sup>195</sup>, exige una unión aduanera con un elevado grado de uniformidad. No obstante ello, existen situaciones territoriales especiales que presentan una singular problemática en relación a la normativa comunitaria.

---

<sup>194</sup> TRATADO DE ROMA, firmado el 25 de marzo de 1957. El texto puede consultarse en MUÑOZ MACHADO, "Código de Derecho Comunitario Europeo", Civitas, Madrid, 1978, Cap. I.

<sup>195</sup> TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, Maastrich, 1992.

El arancel aduanero externo de la comunidad, igual para todos los estados miembros, garantiza que las mercaderías que entren en la comunidad procedentes de terceros países estén sujetas al pago de los mismos derechos, con independencia del origen de la importación. Las mercancías podrán circular libremente entre los Estados miembros sin la obligación de pagar nuevos aranceles aduaneros ya sea porque proceden de un Estado miembro o bien porque dichos derechos han sido abonados en el lugar de la importación.

Todas las exacciones y derechos de aduana recibidos por las mercancías sujetas a imposición procedentes de países que no pertenezcan a la Comunidad, forman parte de los recursos propios de la Comunidad. Dichos recursos representaron en 1991 el 26 % de los recursos totales de la Comunidad -conf. Informes de la Corte de Auditores de la C.E.-.

El área dentro de la cual debe aplicarse el conjunto de la normativa aduanera comunitaria fue definida por el Consejo en el Reglamento 1496/68 y posteriormente en el 2151/84. Si bien el territorio aduanero abarca casi la totalidad de los territorios aduaneros, hay situaciones que escapan a tal definición. Algunos Estados miembros han contemplado situaciones históricas que afectan a asuntos aduaneros. Tal es el caso de las **Zonas Francas** que merecieron un especial tratamiento de la Comunidad.

Así, la **Directiva del Consejo Nro. 69/75/CEE** del 4 de marzo de 1969 concerniente a la armonización de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas relativas al régimen de zonas francas definido en su art. 1º que *“se entiende por Zonas Francas, sea cual fuere la expresión utilizada por los estados miembros, todo enclave territorial instituido por las autoridades competentes de los estados miembros en vista a hacer considerar a las mercaderías que allí se encuentran como no hallándose en el territorio aduanero de la Comunidad para la aplicación de los derechos de aduana, relevamientos agrícolas, restricciones cuantitativas y todo impuesto o medida de efecto equivalente”*.

Posteriormente el **Reglamento 2504/88 del Consejo** relativo a las Zonas Francas y depósitos aduaneros, en su art. 1º determinó que a los fines de dicho reglamento se entiende por “zonas francas” a las partes del territorio aduanero de la **Comunidad** separados del resto de este territorio, en los cuales las mercaderías **no comunitarias** que se introduzcan son consideradas, para la aplicación de los derechos a la importación y de las medidas de política comercial a la importación, como no hallándose en el territorio aduanero de la comunidad, siempre que ellas no sean libradas al consumo ni sometidas a otro régimen aduanero en las condiciones fijadas en dicho reglamento.



La Comisión de las Comunidades Europeas ha declarado recientemente<sup>196</sup> que aún cuando en la actualidad el volumen de los recursos propios de que se trata es relativamente pequeño, estos territorios presentan situaciones que deben considerarse en la perspectiva de un mercado único y de los acuerdos comerciales libres o preferenciales con los países terceros adyacentes. Cada territorio de estas características supone una distorsión -a su manera- en el contexto del mercado único que se verá agravada en el caso de que los países contiguos ingresen a la Comunidad y estas Zonas mantengan su situación actual.

### **5.3.2. Política aduanera comunitaria**

La política aduanera comunitaria aplicable a las Zonas Francas tiende a diferenciarse de otras políticas que la comunidad aplica a otras áreas. La misma tiende a favorecer el comercio internacional y a anular los costos administrativos de las operaciones aduaneras que normalmente existen entre las efectuadas en el territorio aduanero. No existen en la Comunidad, actualmente, zonas de desarrollo industrial.

La política aplicable a todo el territorio aduanero tiende a reducir la imposición de formalidades particulares y a favorecer la reexportación de mercaderías entre los Estados -tránsito, stock, admisión temporaria-. Asimismo, pretende neutralizar los regímenes aduaneros particulares ya que repercuten negativamente en las operaciones comerciales e industriales.

La política aduanera liberal aplicada en la Comunidad tiende a reducir al máximo la incidencia de derechos particulares, no ya la exoneración de derechos aduaneros sino la total eliminación de formalidades aduaneras para las materias primas y productos semi-finales destinados a la reexportación en la etapa de transformación efectuada en todo el territorio aduanero y no sólo en las zonas francas.

Dicha política pretende ser aplicada no sólo en las zonas francas sino en todo el territorio aduanero de la Comunidad. Supone la no discriminación de industrias cualquiera sea su localización. Los Estados miembros podrán establecer facilidades fiscales y económicas para las zonas francas y gozar de los beneficios de las facilidades directas -tax holiday- pero tendrán el límite de la medida de la legislación comunitaria, no solamente relativa a las normas de concurrencia sino también en relación a la política agrícola

---

<sup>196</sup> GRIFFONI Massimo, "Droit douanier de la C.E. et Aspects Economiques, Législation applicable au 1er. janvier 1994", Commission des Communautés Européennes, Bruxelles, 1994.

común y relativas a la marcha de la política comercial comunitaria y las disposiciones fiscales comunes -Directiva TVA Nro. 77/388/CEE-.

Así el art. 166 del Código Aduanero de la Comunidad introduce una definición de zonas francas, según la cual son partes del territorio aduanero de la Comunidad -localizados- pero separados del resto de dicho territorio en las que se considere, en cuanto a que: **las mercaderías no comunitarias** son consideradas, para la aplicación de derechos a la importación y la aplicación de la política comercial a la importación, como no pasadas o que no se encuentran en el territorio aduanero de la Comunidad, siempre y cuando no se hallen en el régimen de libre práctica o bajo otro régimen aduanero en las condiciones fijadas por el presente reglamento y **las mercaderías comunitarias** -productos agrícolas- serán beneficiadas por una reglamentación comunitaria específica para su exportación.

La presente disposición debe relacionarse con lo establecido en el art. 37 del mismo Código que prescribe que las mercaderías introducidas por el territorio aduanero son, desde el momento de dicha introducción, sometidas a la soberanía aduanera y sus controles; mientras que las introducidas por una zona franca -por el art. 38 de dicho Código- no son sometidas a tales controles. Dicha disposición produce grandes ventajas en las zonas francas portuarias o las que se encuentran en límites terrestres. Los controles de las mercaderías entradas por zonas francas sufren los propios de dicho régimen.

En síntesis, el art. 166 establece una gran libertad para las mercaderías introducidas para ser consumidas y utilizadas en las zonas francas. Una excepción a lo dicho está constituida por la suspensión de derechos de aduana determinada al 31 de diciembre del 2.000, aplicable a mercaderías enumeradas en una lista necesaria para el desarrollo económico de las zonas francas de Madère y de Açores<sup>197</sup>.

## **5.4. Zonas francas y Mercosur**

### **5.4.1. Los grados de integración y las zonas francas**

La problemática planteada al inicio de este capítulo supone el análisis de los objetivos que persigue la creación de un mercado común y de aquellos pretendidos con la creación de zonas francas a fin de determinar si son incompatibles.

---

<sup>197</sup> REGLAMENTO DE LA CEE 1657/93 -24-6-93-, JO n L.158 du 30-6-93-.

A tal fin cabe puntualizar que partimos de concebir a la **integración** como el proceso de creación de un espacio económico, político y social por la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados Parte, a partir de intereses comunes, que tiene como objetivo el desarrollo y cuyos mecanismos e instrumentos quedan definidos en el Tratado que le da origen<sup>198</sup>. El mencionado proceso implica un modelo superador de las meras políticas de expansión del comercio. Sus objetivos y fines propenden al desarrollo y por tanto exigen una amplia coordinación de políticas macroeconómicas.

Sin embargo, conforme se manifestara en el marco teórico general, en el dinamismo integrador de los '90, se advierten *“dos alternativas de crecimiento orientadas hacia el aumento de las exportaciones: una a través de la liberalización comercial y neutralidad de incentivos -producto de una visión neoclásica que sostiene que el libre comercio permite el aprovechamiento máximo de la especialización internacional- y otra por medio de políticas comerciales e industriales selectivas y activas que entiende que la expansión de las exportaciones debe formar parte de una estrategia global de desarrollo industrial”*<sup>199</sup>.

La naturaleza del modelo diseñado para el Mercosur a través de los Tratados de Asunción y de Ouro Preto es claramente comercialista. Prevé la creación de un Mercado Común a través de un programa de liberación comercial, el establecimiento de una tarifa externa común -AEC- y la adopción de una política comercial común con relación a terceros países. Empero se enuncia, además, que se pretende alcanzar un grado más comprometido de integración pues se expresa como propósito el *“alcanzar el desarrollo con justicia social”* y *“dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre los pueblos”*<sup>200</sup>.

Por tanto se concluye que el proceso de integración tiene objetivos más amplios que el lograr un incremento de los volúmenes de comercio. A su vez implica un claro propósito de ampliar el mercado interno de la región a fin de lograr un mejoramiento cualitativo de la oferta de bienes y servicios.

---

<sup>198</sup> I.I.L.- F.C.J y S.- U.N.L.P. “MERCOSUR: Estrategias y alternativas de integración”. Investigación 1994-1995. Véase en “Aportes para la Integración Latinoamericana” I.I.L.-F.C.J. y S.- U.N.L.P. Dic. 1995, pág.33

<sup>199</sup> MELLADO Noemí. “El modelo del MERCOSUR” en “Aportes para la Integración Latinoamericana” N°2, I.I.L.-U.N.L.P. Dic. 1995, pg.32, citando a BEKERMAN, M. en “Apertura integradora e integración Latinoamericana”, Universidad Católica de Pernambuco, Recife, nov. de 1991.

<sup>200</sup> TRATADO DE ASUNCION. Ley 23.981. B.O.N. 14-8-91. Preámbulo párrafos 1 y 7.

Aún dentro del contexto descrito el empleo de las zonas francas como instrumento de comercio exterior, dentro del proceso de integración Mercosur, deberá ser restringido y utilizarse en la medida que realmente genere y permita el crecimiento y diversificación de la producción, como así también el comercio, tanto intrazona como con terceros países. En opinión de Stella Maris Mac Donell<sup>201</sup> "*estos instrumentos resultarán desaconsejables y contrarios a los intereses comunitarios, cuando provoquen la sustitución de la producción o el comercio regionales, cuando desplacen o desvíen corrientes comerciales intrazonales hacia otros países, con el consiguiente perjuicio para la producción, el desarrollo y el comercio comunitarios*".

Conforme se han definido los grados de integración en: a) Zona de Libre Comercio, b) Unión Aduanera, c) Mercado Común, d) Unión Económica y e) Integración Total<sup>202</sup> es posible que cuando el proceso logre avances en los grados descritos y alcance mayor profundidad en la armonización de políticas, los países partícipes, decidan la supresión total y absoluta de todo tipo de subsidio a las exportaciones o régimen promocional de excepción<sup>203</sup>.

En opinión concordante, pero contemplando una situación contraria se ha sostenido que "*...a medida que decrece el grado de perfeccionamiento jurídico de la integración es que la zona franca va tomando vigor como instrumento apto para propender al desarrollo económico y social de una región dada*"<sup>204</sup>. Lo dicho se asevera en relación a las zonas francas de carácter industrial que propendan al desenvolvimiento económico y social en concordancia con los planes de desarrollo y las conveniencias sociales del o de los gobiernos interesados.

---

<sup>201</sup> MAC DONELL Stella Maris, "Los incentivos tributarios...op. cit.

<sup>202</sup> a) La *zona de libre comercio* supone la eliminación de las tarifas arancelarias y otras restricciones cuantitativas al intercambio recíproco de bienes conservando cada país miembro, con relación al resto del mundo, su autonomía comercial, financiera y aduanera (arancel aduanero propio). b) La *unión aduanera* se alcanza a través del establecimiento de una tarifa externa común o arancel externo común (AEC) frente a terceros países a fin de incrementar los intercambios y evitar desviaciones de comercio. c) El *mercado común* implica la supresión de obstáculos que dificultan la libre circulación de los factores de la producción. d) La *unión económica* es la etapa del proceso de integración en la que se armonizan las políticas económicas nacionales eliminando todo tipo de restricciones recíprocas. e) La *integración total* concierne a toda la economía y presupone la unificación de sus políticas contando con la creación de instituciones supranacionales que aseguran el proceso. Conf. VACCHINO Juan Mario "Integración económica regional", Universidad Nacional de Venezuela, 1981 págs.91-96 y BALASSA Bela "Teoría de la Integración Económica". Ed. Uteha, México 1964, pág.2.

<sup>203</sup> MAC DONELL Stella Maris. "Los incentivos tributarios..."; op. cit.

<sup>204</sup> IX JORNADAS LATINOAMERICANAS DE DERECHO TRIBUTARIO, op.cit., pág.176.

*“Las zonas francas no cumplirían con una finalidad integracionista, en tanto la integración existe independientemente de ellas, sino con una finalidad comercialista para el aprovechamiento de su situación geográfica en beneficio de la comunidad”*<sup>205</sup>. Por lo que si se determina la creación de zonas francas en un espacio integrado, deberían condicionarse y subordinarse a los objetivos y propósitos del proceso de integración.

Se ha sostenido -desde una postura doctrinaria netamente comercialista-, que conforme el supuesto anteriormente definido, *“parece lógico que la utilización de zonas francas con propósitos de integración implique la concesión de espacios dentro de las mismas a los Estados parte para que éstos actúen como usuarios o concedan tal carácter a empresas de sus respectivos países. Sobre todo cuando se trate de países mediterráneos (como Paraguay) y las zonas francas estén ubicadas en vías de acceso al mar -lo cual les otorga carácter de instrumento estratégico para la política de comercio exterior de aquellos países-”*<sup>206</sup>. Consideramos que tal situación se canalizaría, más precisamente, a través de **depósitos francos** como los concedidos en el puerto de Montevideo a los gobiernos de Paraguay y Bolivia para el almacenamiento y distribución de mercaderías procedentes de o destinadas a dichos países.

Partiendo de la hipótesis que sostiene que **a mayor grado de profundización del proceso de integración Mercosur menor es la posibilidad de coexistencia con zonas francas**, se analizan a continuación las implicancias del avance hacia el mercado común y la necesidad de armonizar los instrumentos escogidos con los incentivos otorgados a dichas zonas, a fin de evitar efectos disvaliosos del mantenimiento de ambas políticas promotoras de un mayor intercambio comercial.

Cabe diferenciar dos momentos en el proceso del Mercosur: a) el período de **transición** iniciado con la firma del Tratado de Asunción y hasta diciembre de 1994 y b) el período de **maduración**, desde la Cumbre de Ouro Preto hasta nuestros días. Tal diferenciación deviene necesaria por cuanto en el primer período se trató de concretar, a través de las políticas de apertura, un reacomodamiento de la batería arancelaria, en pos de alcanzar el arancel externo común. Ya en el segundo período el régimen arancelario aduanero se encuentra plenamente vigente y pueden comenzar a observarse sus efectos. Se analizarán, oportunamente los logros alcanzados y sus implicancias.

---

<sup>205</sup> Idem.

<sup>206</sup> Idem.

## 5.4.2. Incentivos tributarios a las exportaciones

La política de fomento de las exportaciones tiene como fin la diversificación de su composición y el acrecentamiento de los volúmenes comerciados. Se agrupan bajo la expresión “incentivos tributarios” diferentes instrumentos de tipo fiscal que pueden consistir en devoluciones o exenciones de impuestos que recaen sobre bienes y servicios, desgravaciones, subvenciones y subsidios específicos otorgados en diversos regímenes promocionales o fomentos específicos en relación a determinados bienes o en determinadas zonas.

Se impone, entonces, la armonización de estos criterios promocionales en relación a los compromisos asumidos en el marco del proceso de integración Mercosur a fin de compatibilizar las medidas adoptadas con los acuerdos en desarrollo, especialmente en el período de transición a la constitución de un mercado común, ya que es de fundamental importancia la fijación de pautas para la definitiva consolidación del proceso.

Los convenios internacionales vigentes en materia de comercio exterior penalizan el otorgamiento de subsidios, por lo que es necesario, en el otorgamiento de promociones a nivel interno, una explicitación clara y precisa de sus objetivos y características de modo tal de que no se presenten como subsidios encubiertos.

Así se han definido dos tipos de incentivos: puros y encubiertos<sup>207</sup>. Los primeros se compatibilizan con los criterios y normas internacionales contenidos principalmente en el Código de Subsidios del GATT y los segundos intentan sortear la mencionada prohibición a fin de lograr precios competitivos en el mercado internacional.

Una situación ejemplificadora de la situación descripta la ofrece Estados Unidos, que crea en 1985 su programa de aliento a las exportaciones - Export Enhancement Program- para su mercado agropecuario. El programa permite fijar el subsidio tanto por la solicitud del exportador como por la determinación del Departamento de Agricultura de los EEUU conforme la magnitud del stock de productos del país. Dichas decisiones se toman por productos sin tener en cuenta los montos máximos de subsidios a otorgar ni cupos por países. Esta política mereció por parte de la C.E.E. una respuesta consistente en la aplicación de subsidios. Así, a pesar de que el Tratado de Roma prohíbe a los gobiernos otorgar subsidios directos o exoneraciones fiscales se decidió por “prestar ayuda comunitaria” a empresas o sectores con dificultades tanto estructurales como coyunturales<sup>208</sup>.

---

<sup>207</sup> MAC DONELL Stella Maris, “Los incentivos tributarios...”; op. cit.

<sup>208</sup> Idem.

### 5.4.2.1. Marco regulatorio del GATT

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio -GATT-, sustenta el principio de “país de destino”<sup>209</sup> para gravar las exportaciones por lo que permite la devolución o exención de los impuestos indirectos que recaen sobre el bien a exportar.

En relación a los subsidios encubiertos, el art. 16 del Acuerdo prevé la prohibición de las subvenciones a las exportaciones cuando el monto a restituir excede la real carga fiscal contenida en el producto. Su penalización implica derechos compensatorios. Los subsidios y las medidas compensatorias constituyen, desde hace tiempo, uno de los puntos más controvertidos del comercio mundial.

El art. VI regula la aplicación de derechos compensatorios y antidumping, a fin de defender la producción nacional de los países miembros ante la presencia de bienes a precios menores a los valores normales y en caso de otorgamiento de subsidios a las exportaciones. En el marco de la Ronda Tokio se dictó, en 1979, el Código de Subsidios y Derechos Compensatorios en el que los conceptos de subvención, subsidio, exención tributaria, reembolsos permitidos, impuestos reembolsables o no, daño a la producción doméstica, son especificados y aclarados.

Nuestro país adhirió al denominado “Código de Subsidios del GATT” a través de la ley 24.176<sup>210</sup>. El acuerdo acepta el establecimiento, por parte de los países en desarrollo, de estímulos específicos por un tiempo determinado -conf. arts. 8 y 14 del código de subsidios-. Finalmente, cabe precisar que el Acta Final en la que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Multilaterales -Acuerdo de Marrakech-<sup>211</sup> se establece que en relación a las subvenciones y medidas compensatorias, debe asegurarse la coherencia en la solución de diferencias a que den lugar las medidas antidumping y en materia de derechos compensatorios, para lo cual en la dilucidación de dichas diferencias se aplicará el art. VI del GATT de

---

<sup>209</sup> El principio rector del “país de destino” implica que el país exportador o vendedor, no debe gravar los bienes comercializados fuera de las fronteras de su territorio con los impuestos denominados indirectos. Se sustenta así, otro principio, “no exportar impuestos”, ya que la materia imponible es el valor del bien conforme sus etapas de producción y comercialización en el territorio nacional. (Conf. MAC DONELL Stella Maris, “Los incentivos tributarios...”; op. cit.)

<sup>210</sup> Ley 24.276. T.O. B.O.N. 30-10-92

<sup>211</sup> Ley 24.425, sancionada 7/12/94, promulgada 23/12/94, publicada B.O.N. 5/1/95. ADLA LV-A

1994 junto a la parte V de dicho Acuerdo -conf. Declaración relativa a la solución de diferencias de conformidad con el art. VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994-.

Tanto las exenciones y/o devoluciones de impuestos internos como los reembolsos y reintegros a las exportaciones, el draw-back y los regímenes de admisión han sido considerados como una batería de instrumentos aplicables en materia de promoción de las exportaciones, por medio de los cuales se podría incidir en las corrientes comerciales regionales afectando preferencias comunitarias y produciendo el desplazamiento de parte del comercio intrazona hacia terceros países. De esta manera, se perjudica la utilización de insumos zonales en favor de los correspondientes a terceros países. Resulta previsible que su utilización será cada vez más restrictiva<sup>212</sup> y quizá reservada a los casos de inexistencia o manifiesta insuficiencia de la producción zonal de insumos y/o para bienes críticos o sensibles, caracteres que deben explicitarse en la definición de la política implementada.

Las zonas francas, puertos francos y free shops pueden asimilarse a las prácticas descriptas, en la medida en que se los ha definido como instrumentos de política comercial para facilitar y promover el comercio. Su empleo debería ser limitado, como ya se puso de manifiesto en el punto 5.4.1. "Los grados de integración y la Zona Franca", en la medida que promuevan el crecimiento de la producción y el comercio, tanto intrazona como con terceros países. Conforme se expresara, estos instrumentos resultarían desaconsejables y contrarios a los intereses comunitarios, cuando provoquen la sustitución de la producción o el comercio regionales, cuando desplacen o desvíen corrientes comerciales intrazonales hacia otros países, con el consiguiente perjuicio para la producción, el desarrollo y el comercio comunitarios<sup>213</sup>.

### **5.4.3. El Mercosur. Su grado de avance**

El Mercosur, nacido en marzo de 1991 con el Tratado de Asunción, constituye hoy uno de los acuerdos regionales de integración inscriptos en el GATT. A pesar de que su propósito está dirigido a la conformación de un Mercado Común, pueden ya valorarse algunos resultados y sus posibles perspectivas.

---

<sup>212</sup> MAC DONELL Stella Maris. "Los incentivos tributarios..."; op. cit.



Luego de la Cumbre de Ouro Preto y de la firma del Tratado de diciembre de 1994, el 90 % de los productos de la región circulan libremente en el territorio de los países miembros y únicamente el 10 % paga derechos de importación. Los productos provenientes de terceros países abonan un arancel externo común que, según los bienes en cuestión, oscila entre el 0 y el 20 %.

Conforme a los acuerdos arribados, se ha logrado una **zona de libre comercio** que implica libertad de circulación de bienes -arancel 0, intra región- y una **unión aduanera** que se configura con la implantación del arancel externo común, en relación a mercadería proveniente de terceros países.

En esta **unión aduanera imperfecta**<sup>214</sup> el A.E.C. -arancel externo común- abarca 8.500 posiciones. Al mismo tiempo, se mantienen protecciones a través de excepciones, en el caso de Argentina, Brasil y Uruguay se extienden por seis años -31 de diciembre del 2.000- y en el de Paraguay, hasta el 31 de diciembre del 2005. Para Argentina, *“los productos excepcionados ascienden a 232 y se ha protegido esencialmente los sectores de la química y petroquímica, siderurgia -tubos sin costura, perfiles de acero- entre otros, papel, calzado y bienes finales como juguetes, bicicletas y electrodomésticos”*<sup>215</sup>.

El Mercosur está en la actualidad lejos de constituir un Mercado Común. Por una parte, el libre acceso al mercado intra-regional continúa obstaculizado por diversas regulaciones nacionales -algunas más visibles que otras-, en tanto que la adopción efectiva de políticas comunes -incluyendo el AEC- es todavía incipiente. Los temas referidos a la libre movilidad de los factores ni siquiera han comenzado a ser tratados.

Si bien es cierto que se ha producido un crecimiento del comercio intra-regional, -como se expone en 3.1. “Comercio Argentina-Mercosur”-, éste no es un buen indicador de los efectos sobre el bienestar de la liberalización preferencial, conforme a la teoría ortodoxa<sup>216</sup>; la condición de socios comerciales “naturales” que vincula a los cuatro miembros, redujo los riesgos de que dicho aumento del comercio haya desplazado flujos preexistentes de comercio con el resto del mundo. Paralelamente parte de la expansión del comercio -al menos entre Argentina y Brasil- ha sido de tipo intraindustrial, por lo que el desvío que pudiera haber existido -desde este punto de vista- no afecta significativamente los índices.

---

<sup>213</sup> MAC DONELL, Stella Maris. “Los incentivos tributarios...”; op. cit.

<sup>214</sup> Conf. lo declarado por los presidentes de los países miembros del bloque en “Comenzó el MERCOSUR, el cuarto bloque comercial del mundo”; diario CLARÍN, Buenos Aires, Argentina, 2-1-95.

<sup>215</sup> Idem.

<sup>216</sup> MELLADO Noemí. “El modelo del Mercosur”, op.cit., pág.37.

El acceso al mercado intra-regional aún está afectado por diversas regulaciones nacionales. Los aranceles “sobreviven”<sup>217</sup> al régimen de adecuación y los sectores automotriz y azucarero siguen temporariamente excluidos del régimen en marcha.

Analizaremos a continuación la implicancias del régimen de adecuación hacia la definición total del arancel externo común.

### 5.4.3.1. El arancel externo común

El sistema de “convergencia” al A.E.C. tiene previsto plazos de implementación que llegan al año 2.001 -para productos de varias partidas arancelarias reservadas como excepciones y para bienes de capital- y hasta el 2.006 -para productos informáticos y de telecomunicaciones, así como para las excepciones presentadas por Paraguay-.

El régimen de adecuación final, es decir para las transacciones intrazona, excluye del arancel 0% a algunos productos que cada país declara y que estaban en listas de excepciones al 31/12/94 o habían sido objeto de salvaguardias hasta esa fecha. Serán liberados totalmente en 4 años para Argentina y Brasil, y en 5 años para Paraguay y Uruguay<sup>218</sup>. Conforme lo acordado, la estructura arancelaria alcanzada se grafica seguidamente.

Cuadro N° 32. Estructura arancelaria del Mercosur

	Nro. de Items	Aranceles Promedio	Aranceles Mínimos Tasa	Aranceles Mínimos % ítems	Aranceles Máximos Tasa	Aranceles Máximos % ítems
Argentina	8815	15,82	0,00	16,94	30,00	5,90
Brasil	7983	10,69	0,00	14,73	35,00	0,18
Paraguay	5578	8,03	0,00	28,00	32,00	4,88
Uruguay	9591	14,74	0,00	0,16	20,00	45,59
A.E.C.	8743	11,14	0,00	6,21	20,00	8,18
Chile	5812	10,96	0,00	0,36	11,00	99,64

Nota: Los AEC corresponden a lo acordado para todo el universo arancelario incluyendo los ítems de las listas de excepciones.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID (junio de 1995) y a Garay, Luis y Estevadeordal, Antoni en “Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas”. En: Integración y Comercio, BID-INTAL, Nro.0, mayo de 1996.

<sup>217</sup> BAUZAS Roberto. “La agenda del MERCOSUR...”, op. cit.

<sup>218</sup> Conforme Decisiones C.M.C. 5/94 y 7/94 del 5 de agosto de 1994

Las excepciones al A.E.C. que pueden aplicar Argentina, Brasil y Uruguay hasta el 2.001 no deben exceder de 300 posiciones arancelarias cada uno, pero Paraguay puede exceptuar 399 hasta el 2.006<sup>219</sup>. Se autorizó a los países a completar la lista de excepciones hasta el 30 de abril de 1995 por Resolución 47/94 del Grupo Mercado Común.

El “régimen de adecuación” incluye un número limitado de excepciones al libre comercio intra-regional y permite que los miembros eximan productos “sensibles” del tratamiento libre de impuestos. Los productos incluidos en el régimen de referencia tienen cuotas libres de aranceles y el resto comienza pagando la tarifa nacional, la que se irá reduciendo en forma progresiva y de acuerdo a un calendario preestablecido.

Como algunos productos estarán temporalmente excluidos de la aplicación del A.E.C., el comercio intra-regional seguirá parcialmente sujeto a reglas de origen. La regla general combina el cambio de clasificación arancelaria y un requisito de 60% del valor agregado regional. Sin embargo, muchos de los productos exceptuados del A.E.C. -como los informáticos y de telecomunicaciones- tienen requisitos específicos. Los bienes con un 40 % de su valor FOB en insumos importados exentos del A.E.C. también tienen que cumplir con las normas de origen.

#### **5.4.3.2. Normas de origen**

Las reglas o normas de origen están destinadas a determinar el país del cual son originarios los productos que se comercializan internacionalmente. Consisten en el conjunto de leyes, reglamentos y prácticas administrativas que aplica un país, o grupo de países, para establecer la nacionalidad de un producto. Dichas normas son el emergente de la existencia de aranceles y reglas comerciales diferentes.

Los motivos por los cuales se hace necesario exigir comprobación sobre el/los países de producción o fabricación de un producto son variados, entre ellos destacamos:

- a- La aplicación de tratamientos diferenciales,*
- b- La efectivización de restricciones comerciales,*
- c- La administración de regulaciones sanitarias,*
- d- La recolección de datos estadísticos,*

---

<sup>219</sup> Conforme Art. 7 de la Decisión 7/94 del C.M.C.

*e- La delimitación de la jurisdicción para establecer la competencia para administrar regulaciones y aplicar impuestos*''<sup>220</sup>.

El régimen de origen, como instrumento del comercio internacional, está estrechamente vinculado con otros elementos como la nomenclatura arancelaria, la valoración aduanera, las restricciones no arancelarias, las prácticas desleales y las cláusulas de salvaguardia. La armonización de la nomenclatura arancelaria es un elemento esencial para el buen funcionamiento del comercio entre países que se proponen integrarse ya que, entre los criterios para adjudicar el origen de la mercadería se encuentra el que establece que, la elaboración realizada en un territorio haya otorgado "nueva individualidad" al producto y genere un cambio de posición en la nomenclatura tarifaria -salto arancelario-.

Una norma de origen *"tiene por finalidad el cumplimiento de una cierta transformación considerada como suficiente o deseable para que un bien, objeto de comercio entre países miembros de una zona integrada pueda catalogarse como originario de esa región, y así ser elegible para un trato preferencial que facilite su acceso al mercado comunitario"*<sup>221</sup>.

Se establecen con el fin de evitar una reorientación del comercio entre países miembros de un proceso de integración, auspiciada por la existencia de diferencias en las políticas nacionales de protección a las importaciones provenientes de terceros países. Se pretende evitar así la reproducción del fenómeno llamado **deflección del comercio**<sup>222</sup> que consiste en la importación en condiciones preferenciales de mercancías de terceros países a través de aquel país miembro que tenga arancel más bajo.

En este contexto las normas de origen adquieren una innegable idoneidad para una reorientación selectiva de recursos productivos. Así cuanto más exigentes y restrictivos sean los requisitos para calificar el origen, mayores serán las dificultades para poder usufructuar de las preferencias o exenciones arancelarias.

---

<sup>220</sup> CZAR DE ZALDUENDO Susana, "Las normas de origen en el comercio internacional y el régimen de origen del MERCOSUR"; en: Revista de Derecho Privado y Comunitario Nro. 8, junio de 1995, pág 485

<sup>221</sup> GARAY Luis Jorge y ESTEVADEORDAL Antoni, "Protección desgravación preferencial y normas de origen en las Américas", en: "Integración y Comercio", INTAL-BID, Nro.0, pág.16, ene-abril 1996

<sup>222</sup> Idem., pág. 16

Sin embargo, cabe destacar que el grado de protección implícito en la norma de origen es esencialmente variable y difícil de predecir en la práctica. Depende de varios factores, entre los que pueden mencionarse los siguientes: 1) las posibilidades de sustitución en la producción interna entre insumos según el origen geográfico; 2) los cambios tecnológicos y la innovación productiva; 3) las condiciones de oferta en las industrias nacionales que producen los bienes intermedios; 4) la estructura del mercado de los bienes intermedios en la zona de integración; y 5) las políticas de protección con respecto a terceros países.

La norma de origen puede generar, entre otros, los siguientes efectos: a) ineficiencias tecnológicas en presencia de una sustitución imperfecta de insumos o de una competencia oligopólica; b) tratamientos discriminatorios, no sólo entre sectores productivos sino también intrasectorialmente entre tipos de empresas productoras, al favorecer relativamente a aquellas cuyo proceso productivo tiene mayor capacidad de adaptación para satisfacer los requerimientos impuestos por la norma de origen; c) restricciones al comercio regional en cascada hacia las actividades o etapas posteriores en los procesos productivos; y d) inequidad en la distribución de beneficios entre factores productivos, actividades y países<sup>223</sup>.

La problemática que se plantea cobra fundamental importancia en relación a las **zonas francas industriales** concebidas como modalidad de promoción a las exportaciones y en el marco de una política de generación de empleo. Así, insumos y materiales entran a la zona sin pagar arancel y si el producto se interna en el territorio aduanero general paga impuesto a la importación. Verbigracia -como estas zonas no se consideran parte del territorio aduanero-, los productos elaborados en ellas no son originarios del país donde se radica la zona franca; pero en el marco de un acuerdo de liberación del comercio pueden establecerse condiciones para atribuir origen a las mercaderías que sean objeto de transformación en esas zonas.

Para esta investigación la problemática planteada adquiere particular importancia, dado que conforme al decreto 1788/93 en su artículo 6 se establece que: *“En la Zona Franca de La Plata podrán desarrollarse actividades comerciales, de servicios e industriales, esta última con el único objeto de exportar la mercadería resultante a terceros países. No obstante lo señalado precedentemente, en la Zona Franca de La Plata se podrán*

---

<sup>223</sup> GARAY Luis Jorge y ESTEVADEORDAL Antoni. “Protección...”, op. cit. pg.17

*fabricar bienes de capital que no registren antecedentes de producción en el Territorio Aduanero General, a fin de admitir su importación a dicho Territorio. Los bienes de capital a que se hace referencia en el párrafo anterior, a fin de su nacionalización, seguirán el tratamiento establecido en el régimen general de importación de la Nomenclatura del Comercio Exterior -N.C.E.- y de las restantes normas tributarias que corresponda. A los efectos del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior, la Autoridad de Aplicación deberá confeccionar un listado de las mercaderías pasibles de dicho tratamiento y establecer los mecanismos de autorización de importación y control que considere convenientes.*"<sup>224</sup>, artículo éste analizado al tratar los incentivos de la ZFLP.

Cuando se conciben rebajas o exenciones arancelarias entre los países participantes de un acuerdo de integración, se busca garantizar que los bienes beneficiados hayan sido realmente producidos o hayan tenido un razonable grado de elaboración en los territorios de sus integrantes.

Asimismo se intenta que las mercancías de terceros países no puedan entrar por la aduana del país que tiene aranceles más bajos y luego aprovechar la circulación liberada o preferencial en el interior de la región o subregión del esquema de integración. De la misma manera la determinación del origen evita que los exportadores de terceros países, cuyos productos están sometidos a alguna restricción (derechos antidumping o compensatorios, salvaguardias, etc.) en uno de los países miembros del bloque, introduzcan sus mercaderías por el territorio aduanero de un país participante del grupo y de allí sus productos circulen libremente dentro de la zona. Operaciones de este tipo son consideradas distorsiones al comercio.

La necesidad de calificar el origen tiene por objeto evitar esas distorsiones y "*sus efectos negativos sobre la competencia en el espacio ampliado, donde está en curso un programa de liberación comercial y no existe todavía un arancel externo común*"<sup>225</sup>.

A los efectos de determinar cuándo un producto o mercadería sufre una "transformación considerada suficiente" se han ensayado numerosos criterios para otorgar origen según los objetivos que se les asignen.

---

<sup>224</sup> Decreto 1788/93. Art. 6to. T.O. B.O.N. 1/9/93

<sup>225</sup> ASDRUBAL AGUIAR A., "Las normas de origen en el Grupo Andino", en Integración Latinoamericana, Nro. 21, INTAL. Bs.As, 1978.

El criterio de mayor utilización es el que califica el origen basado en el concepto de que el bien ha sido enteramente producido en uno o más de los países participantes del bloque integrado. Otros tres criterios -a su vez- han ganado espacio y podrían formularse del siguiente modo:

1. Se determina un “cierto cambio” en la clasificación arancelaria de los bienes elaborados y los insumos y materiales foráneos utilizados en su proceso productivo. Esta metodología ha sido empleada por la ALADI y la Comunidad Europea a través de un cambio en los cuatro primeros dígitos del Sistema Armonizado de la clasificación arancelaria. Se verificaron inconvenientes derivados de la ausencia de elementos suficientes para la determinación de aquellos cambios específicos de clasificación arancelaria que permitan garantizar el cumplimiento de una transformación sustancial equivalente en la producción de todos y cada uno de los ítems del universo arancelario. Por otra parte, cabe señalar que el Sistema Armonizado no fue diseñado con el propósito de servir de instrumento único para la calificación del origen de las mercaderías.

2. Se especifica una cuota máxima permisible para el contenido de insumos y materias primas extranjeras -provenientes de terceros países- para que el bien elaborado pueda ser considerado como originario de la zona integrada o, alternativamente, el porcentaje mínimo de valor agregado regional requerido en su proceso productivo para otorgar al bien el carácter de originario. También el criterio descrito ha sufrido inconvenientes en su implementación pues tiende a penalizar el uso de técnicas más eficientes para ahorrar costos, aumenta la complejidad y el costo del proceso de administración de su cumplimiento dada la necesidad de procedimientos contables, operativos y financieros exigentes y dispendiosos, tanto a nivel de las aduanas nacionales como de las propias empresas productoras.

3. Se realizan un conjunto de operaciones técnicas o la utilización de determinados insumos o materias primas en la actividad productiva, como requisito para el otorgamiento de la calificación del origen regional a un bien procesado en la región. Las dificultades técnicas para disponer de un inventario actualizado y amplio y de que, en tal caso, su especificación no deja de ser discrecional debido a la ausencia de elementos de clasificación que objetivamente garanticen la equivalencia de grados de transformación en la producción de diferentes bienes, ha implicado su desuso<sup>226</sup>.

---

<sup>144</sup> Conf. clasificación utilizada por GARAY Luis J. y ESTEVADEORDAL Antoni, op. cit

### 5.4.3.2.1. Criterios actualmente en aplicación

El régimen general de la ALADI, establecido por la Resolución 78 de 1987, dispone como requisito genérico para la calificación de origen regional el cambio de partida de la clasificación arancelaria o, en su defecto, un contenido extrarregional no superior al 50% del valor FOB de exportación; es decir el de un valor agregado regional no inferior al 50%. Este requisito se aplica de manera generalizada a todos los items del universo arancelario, salvo el caso excepcional de los bienes sujetos a requisitos específicos de origen definidos por potestad de los Estados miembros. El régimen descrito se aplica en el Mercosur con algunas variantes: el valor agregado regional aplicable es del 60%, en lugar del 50%, y al menos en principio pueden aplicarse requisitos específicos de origen a aquellos bienes exceptuados del AEC o sujetos a políticas comerciales diferenciales entre países miembros, o a productos excepcionados decididos por la Comisión de Comercio<sup>227</sup>.

Conforme la Directiva Nro. 12 de la Comisión de Comercio del Mercosur<sup>228</sup> se ha estipulado la determinación de requisitos específicos de origen para el caso de bienes comprendidos en las listas de excepciones tanto al AEC como al régimen de adecuación.

### 5.4.3.2.2. Normas de origen del Mercosur

En el Tratado de Asunción se adoptó un régimen de origen temporario para regir durante el período de transición<sup>229</sup>-desde su entrada en vigencia hasta diciembre de 1994-. El régimen de mención fue completado por la Decisión del Consejo Mercado Común Nro.2/91 que reglamentó la emisión de certificados de origen y el sistema de procedimientos y sanciones administrativas por falsedad en los certificados o falsificaciones de ellos<sup>230</sup>.

---

<sup>227</sup> En el caso del NAFTA el régimen adoptado difiere sustancialmente en cuanto es mayor su complejidad pues define como bienes originarios de un país miembro aquéllos que se obtienen o producen enteramente en el territorio de uno o más países participantes o cuando son elaborados en cualquier territorio de un país miembro a partir de materiales originarios. Asimismo puede calificarse como originario si logra satisfacer debidamente los requisitos impuestos por la aplicación de criterios adicionales como el cambio de clasificación arancelaria, el de contenido regional y/o técnico. (Conf. GARAY Jorge y ESTEVADEORDAL Antoni, op. cit, pág. 21)

<sup>228</sup> MERCOSUR/ COMISION DE COMERCIO/ Directiva Nro.12 de agosto de 1995

<sup>229</sup> TRATADO DE ASUNCION. T.O. Ley 23.981. B.O.N. 14-8-91. Anexo II Arts. 1 a 19

<sup>230</sup> MERCOSUR/C.M.C/Decisión Nro. 2/91, protocolizada en la ALADI en junio de 1992 por el art. 2do. del Protocolo Adicional del A.C.E.18.



El contenido de las normas del mencionado Anexo II del Tratado presentan similitud con las de la Resolución C.R. 78 de la ALADI en lo esencial del régimen de origen allí definido y su aplicación. Se mantiene el criterio de **transformación sustancial** basado en el cambio de posición arancelaria. Los porcentajes de insumos locales y de terceros países se fijan en el 50% y para el criterio del valor agregado 50%. Las innovaciones se explicitan en los siguientes campos:

**-Trato nacional:** los insumos originarios de cualquiera de los países miembros del Mercosur, incorporados por un país signatario en la elaboración de un producto, son considerados originarios de este último país -art.7 del anexo II-.

**-Utilización de los insumos del Mercosur:** el criterio de máxima utilización de insumos originarios de los países signatarios no implica imponer ese uso si no se cumplen las condiciones de abastecimiento, calidad y precio -art.8 del anexo II-.

**-Revisión de los criterios generales de origen:** cualquiera de los Estados Partes puede pedir la revisión de los criterios generales para algunas mercancías con debido fundamento y proponiendo otros -art. 6 del anexo II-.

**-Acumulación de criterios de origen:** se faculta a los Estados Partes para determinar que, en algunos casos, además del cambio de posición arancelaria se cumpla también con los porcentajes mínimos de valor agregado local -art.1c del anexo II-.

**-Requisitos específicos:** aunque se adoptan los requisitos específicos de la resolución 78 de la ALADI, pueden fijarse otros para lo que se toma en consideración : a) las materias primas, partes y piezas que confieren al producto su característica esencial y el porcentaje de las partes y piezas en el peso total del producto; b) el proceso de transformación utilizado; c) la proporción máxima del valor de los materiales de terceros países con relación al valor total del producto -art.4 del anexo II-.

**-Zonas Francas:** los productos provenientes de las zonas francas ubicadas en los límites geográficos de cualquiera de los Estados Partes, deben cumplir los requisitos previstos en este régimen general de origen -art.10 a del anexo II-.

La **Decisión 2/91** del Consejo Mercado Común estableció el régimen de control de autenticidad de los certificados de origen y los procedimientos y sanciones administrativas por falsedades y constituyó un avance respecto de las normas de la ALADI pues puso de manifiesto la especificidad de dicha normativa en su aplicación para el Mercosur.

En la **Cumbre de Ouro Preto** fueron definidos los parámetros de funcionamiento de la Unión Aduanera y de la Zona de Libre Comercio para los próximos cinco años. Así en la nueva etapa iniciada a partir del 1° de enero de 1995 todavía existen productos que no están incluidos en el arancel externo común y quedan algunas excepciones a la plena liberalización del comercio intra-zona, por lo que se ha dicho que se alcanzó una **unión aduanera imperfecta**. En esta compleja red de excepciones y reservas, el régimen de origen tiene aún un importante papel que desempeñar.

El régimen que rige desde 1995 ha sido establecido por las Decisiones del Consejo Mercado Común Nros. **6/94** del 5/8/94 y **23/94** del 17/12/94.

En cuanto a su **aplicación** y atento a que existe un arancel externo común respecto de terceros países para un gran número de posiciones -rige la misma tarifa en los cuatro países- su ámbito se reduce a los productos que están en proceso de convergencia al A.E.C.<sup>231</sup>.

#### **5.4.4. La decisión 8 del Grupo Mercado Común**

El dictado de la **Decisión 8** sobre “**Aduana. Zonas Francas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales**” -dada en agosto de 1994- revela la actualidad del cuestionamiento y otorga una solución temporal.

La reunión de Presidentes de agosto de 1994 fue el marco de adopción de esta debatida Decisión. Allí se resolvió que podrán operar en el Mercosur las zonas francas existentes actualmente<sup>232</sup> y las que se instalen en el futuro en virtud de normas legales o en trámite parlamentario.

---

<sup>231</sup> CZAR DE ZALDUENDO Susana, “Las normas de origen en el comercio internacional...”, op. cit. pág.502-503

<sup>232</sup> Conf. RODRIGUEZ Juan Manuel, las zonas francas uruguayas son 9 y “las que puedan crearse” se refiere a la ley que se encuentra en discusión en el parlamento paraguayo, en : “El MERCOSUR después de Buenos Aires, la última oportunidad”. FCU-CUI. Uruguay, Dic.1995

Sin embargo, durante esta Cumbre de Buenos Aires<sup>233</sup> se planteó la posibilidad de mantener la coexistencia de los regímenes de zonas francas con la paulatina implementación del Mercado Común. Así, se ha entendido que ambos regímenes promocionales del comercio exterior son en algún modo **incompatibles** si *“las importaciones provenientes de zonas francas comerciales, industriales o de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales aumentasen imprevisiblemente y causasen daño o amenaza para el país importador”*<sup>234</sup>. Tal es así que el artículo 3 prevé la posibilidad de que los países soliciten, en el supuesto de hecho referido, la aplicación de salvaguardias conforme el régimen jurídico del GATT.

Se decidió, en consecuencia, que los productos de las zonas francas podrán circular en los territorios de los países en que se encuentren instaladas, de acuerdo con las respectivas legislaciones nacionales. Para ingresar en otro país del Mercosur deberán pagar el arancel externo común o si no hubiera AEC por tratarse de un producto incluido en la lista de excepciones de ese país, deberá pagar el arancel nacional.

Teniendo en cuenta el art. 10 del Tratado de Asunción y las Decisiones 1/92 y 13/94 del Consejo Mercado Común y la Resolución 39/94 del Grupo Mercado Común y en consideración a que los Estados Partes poseen disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que permiten el establecimiento de zonas francas y áreas aduaneras especiales en las cuales las mercaderías pueden tener un tratamiento distinto al registrado en el territorio aduanero general y que dicha normativa presenta disparidades que, de subsistir con posterioridad al establecimiento de la Unión Aduanera, podrían provocar distorsiones en los flujos comerciales, de inversiones y en los ingresos aduaneros; el tratamiento a las mercaderías provenientes de dichos enclaves debe ser armonizado en el territorio del Mercosur.

Se acordó, entonces, la aplicación de una normativa especial **-la Decisión 8 del C.M.C.-** a las zonas francas comerciales, industriales, zonas de procesamiento de las exportaciones y áreas aduaneras especiales.

Los Estados Partes, -salvo decisión en contrario- aplicarán el arancel externo común, o en el caso de productos excepcionados el arancel nacional vigente, a las mercaderías provenientes de zonas francas sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes en cada uno de ellos para el ingreso de dichos productos al propio país -art.2-.

---

<sup>233</sup> RODRIGUEZ Juan Manuel, “El MERCOSUR después de Buenos Aires. La última oportunidad”, F.C.U.-C.U.I..Montevideo. Diciembre de 1995, pg. 45

<sup>234</sup> Conf. Decisión 8/95 del Consejo Mercado Común. ADLA LV-B, pg. 2019

Se podrán aplicar salvaguardias, conforme se expresara, bajo el régimen del GATT, cuando las importaciones provenientes de zonas francas impliquen un aumento imprevisto que cause daño o amenaza de daño para el país importador -art.3-.

En caso de incentivos concedidos a la producción, en estas zonas francas, no compatibles con las normativas correspondientes del GATT, el país receptor de la importación podrá aplicar dicha norma -art.4-.

En el Mercosur podrán operar las zonas francas que actualmente se encuentran en funcionamiento y las que se instalen en virtud de normas legales vigentes o en trámite parlamentario -art.5-.

Las áreas aduaneras especiales existentes de Manaos -Brasil- y Tierra del Fuego -Argentina- constituidas en razón de su particular situación geográfica, podrán funcionar hasta el año 2013 -art.6-. Esta fecha surge en concordancia con lo dispuesto por la constitución brasileña que fija, en ese año, la terminación del permiso de funcionamiento que tiene Manaos. Un trascendido de prensa reveló que Uruguay y Paraguay podrían tener un área aduanera especial -Uruguay a instalar en Colonia- que, asimismo, expirarían en el 2.013<sup>235</sup>. El texto de lo acordado en Buenos Aires nada dice al respecto.

Brasil se presentó en esta reunión con una postura bien definida en el sentido de la defensa de las áreas aduaneras especiales -cuyo régimen legal es más beneficioso que el de las zonas francas comunes- pues las empresas que se radiquen en ellas pueden recibir estímulos especiales de parte de sus gobiernos para impulsar la producción. Asimismo expresó la necesidad de poblar zonas alejadas -verbigracia Manaos y Tierra del Fuego- lo que puede lograrse con beneficios especiales para la radicación de empresas.

Rechazó, asimismo, un régimen similar para zonas francas localizadas cerca de poblaciones importantes o de las capitales nacionales, como ocurre con las uruguayas. Sostuvo que estas zonas no producirían bienes para el Mercosur. Esta posición colocó a las zonas francas uruguayas en una situación más desventajosa que las de otros países externos al Mercosur que pagando el AEC podrían ingresar sus productos al mercado ampliado.

---

<sup>235</sup> Conf. RODRIGUEZ Juan Manuel, en: "El MERCOSUR después de Buenos Aires...", op. cit.

Uruguay propuso algo casi “antagónico”<sup>236</sup>, que la producción de sus zonas francas al ingresar en los restantes países del Mercosur pagaran el AEC, pero **no por todo su valor** sino solamente por el valor extrazona que contuvieran. Es decir, pagarían el impuesto pero calculado sobre un monto inferior a su valor total. Si se hubiese adoptado tal propuesta, las zonas francas uruguayas se hubiesen posicionado competitivamente mejor que las externas al Mercosur, al tener que pagar éstas el arancel sobre la totalidad del valor del producto.

Paraguay apoyó la postura uruguaya. Argentina presentó una postura intermedia que posibilitó el logro del acuerdo. Así, finalmente, los bienes de las zonas francas del Mercosur al ingresar a un país diferente del que están radicadas y al territorio aduanero general, deben pagar el AEC calculado sobre todo su valor e igualmente deberá hacerlo todo producto de las zonas francas externas al Mercosur.

*\* Con la promulgación y entrada en vigencia de la ley 24.331, diversas provincias proyectaron e iniciaron el proceso de instalación de una zona franca en su territorio. Tal es el caso de la Zona Franca de Bahía Blanca - Coronel Rosales cuya implementación fuera aprobada por decreto 4818/96 y reglamentada por decreto 386/97. El convenio firmado entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Provincial concreta la creación de la ley 84 de 1856. El artículo 2º del mencionado acuerdo somete su régimen al de la ley 24.331 en su art. 45 y hace expresa la renuncia a la extensión de las franquicias y derechos sobre el Puerto de Villa del Carmen del Río Negro y del Distrito de Patagones. Se trata, así de respetar la restricción de la ley nacional. Buenos Aires no podrá instalar ninguna nueva zona franca.*

*Si cada provincia como los ejemplos citados, opta por instalar todas las zonas francas pendientes en sus leyes del pasado siglo y “multiplicar” los efectos de la instalación de sus nuevas zonas francas, se producirá un “estado de excepción”, que creemos, puede conspirar con el éxito mismo de la instalación de zonas francas exclusivas de cada provincia. Finalmente el carácter excepcional del instrumento perdería su sentido.*

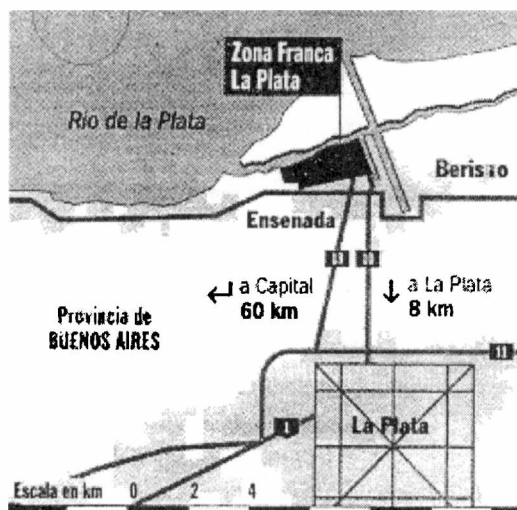
---

<sup>236</sup> Conf. RODRIGUEZ Juan Manuel, en: “El MERCOSUR después de Buenos Aires...”, en opinión del autor el gobierno uruguayo tenía un importante nivel de compromiso con los usuarios de zonas francas radicadas en ese país al tener un régimen legal muy permisivo, por lo que asimismo se explica el creciente número de solicitudes de instalación en zonas francas por parte de nuevos usuarios, op. cit. pág.47

## 6. ZONA FRANCA DE LA PLATA

### 6.1. Emplazamiento

La Zona Franca tiene una superficie de 210 hectáreas y se encuentra ubicada a las orillas del Río Santiago. Está dividida en dos regiones: la principal, con una superficie de 60 hectáreas, ya cuenta con infraestructura de más de 40 mil metros cuadrados y un muelle con capacidad para atracar buques de ultramar, la otra está considerada como un área de reserva. Solamente la primera se otorga en concesión, por un período de 25 años. Está instalada en el predio de la planta naviera Astilleros Río Santiago, hoy provincializada. Comprende el área rodeada por el arroyo Doña Flora y el arroyo La Fama.



Fuente: Diario Clarín, 14/01/96

Desde el punto de vista físico se encuentra por debajo de la cota normal y al situarse en la franja costera la zona se encuentra afectada por las inundaciones, más aún en períodos de sudestada. A pesar de ello, es allí donde se erigió el eje portuario-industrial y, por ende, se radicaron las industrias más importantes de la región.

Puede afirmarse entonces que, de los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada es la zona que presenta la mayor concentración de la actividad industrial y en la actualidad es un área neurálgica para la radicación de la actividad terciaria.

A partir de su concesión, resultará necesario efectuar obras de infraestructura para posibilitar su funcionamiento. De allí que se prevea la construcción de una planta de tratamiento de afluentes cloacales, alrededor de 50 mil metros cuadrados de pavimentación y el reciclaje edilicio para la instalación de oficinas. También se han planificado las obras necesarias para los servicios de electricidad, agua potable y gas, que son considerados esenciales para cualquier empresa.

Dentro de las obras de infraestructura necesarias, la relacionada con el Puerto de Ensenada es la más importante. Dicho puerto está considerado entre los seis más importantes de la Argentina por su capacidad de tonelaje. Hoy su actividad está limitada, casi exclusivamente, al transporte de petróleo o productos petroquímicos. Si bien su infraestructura es totalmente obsoleta, se prevén inversiones para modificarlo, no obstante, el emprendimiento es considerado de alto costo por lo que implica, además del mantenimiento de los canales y el calado. Desde las autoridades provinciales se afirma que esas obras no se llevarían a cabo en el «viejo Dock», sino sobre el otro eje natural, el Río Santiago<sup>237</sup>.

Los proyectos de mayor envergadura para la región son la prolongación de la autopista La Plata-Buenos Aires y la construcción del puente Punta Lara-Colonia. La traza de la prolongación de la autopista La Plata-Buenos Aires hasta la ZFLP debería comenzar en la intersección de las avenidas 520 y 120 y correr paralela a las vías del ferrocarril que llegan a Propulsora. Las obras deberían erigirse al costado del aeródromo de Tolosa, cruzar diagonal 74 y sortear mediante un puente el arroyo Doña Flora.<sup>238</sup> De así efectuarse, no afectará al área urbanizada de Ensenada sino que agilizará la comunicación entre el puerto, la ZFLP y Capital Federal; además atravesará zonas vírgenes -sin edificación- lo que abarataría los costos de su construcción.

En cuanto al puente Punta Lara-Colonia, *“para su localización en territorio argentino fueron cinco las alternativas estudiadas: dos desde la Capital Federal, una desde la región del Delta, otra desde Quilmes y la restante desde Boca Cerrada, en Punta Lara. El ente binacional formado con el fin de estudiar la factibilidad del proyecto contrató la consultora norteamericana Louis Berger Internacional para la realización de los estudios al respecto. El resultado indicó que la rivera platense era el lugar más apropiado por la menor extensión entre ambas costas, la baja interferencia*

---

<sup>237</sup> CAFIERO Mario, “Un puerto para el desarrollo de la región”, en: Diario El Día, La Plata, Argentina, 23 de enero de 1996.

<sup>238</sup> DIARIO El Día, “Proyectan la prolongación de la autopista hasta la zona franca”, La Plata, Argentina, 25 de abril de 1996, pág.10.

con los canales navegables y por considerarla el lugar de mejor tasa de retorno: la densidad del tránsito ayudaría a recuperar la inversión en un corto lapso". La obra sería adjudicada a fines de 1996, con un plazo de ejecución a cuatro años y su costo rondaría en los 1.000 millones de dólares<sup>239</sup>.

## 6.2. Incentivos de la Zona Franca La Plata

El decreto 1788/93, reglamentario de la ley 5.142, establece los objetivos y el régimen de incentivos de la Zona Franca La Plata.

En sus considerandos se expresa que "la Zona Franca de La Plata, Provincia de Buenos Aires, tendrá como objetivo impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora...". Esto último adquiere carácter normativo en el art.6, en el cual, entre las actividades susceptibles de ser desarrolladas -comerciales, de servicios e industriales-, la industrial se restringe a aquella que tenga el "único objeto de exportar la mercancía resultante a terceros países", disposición que resulta limitada con la referida a la posibilidad de "fabricar bienes de capital que no registren antecedentes de producción en el Territorio Aduanero General, a fin de admitir su importación a dicho Territorio".

Cuadro N° 33. La Zona Franca de La Plata. Tipología

	Nº DE CASOS	RESPUESTAS	%
CONTESTARON	27		
comercial		14	8
industrial		19	10
mixta		2	1
servicios		2	1
pública		1	0,5
otros		1	0,5
N/C 1 o 2 altern.		42	56
NO CONTESTARON	34		23
TOTAL	61	183	100

De conformidad a la normativa referenciada y a fin de establecer el grado de información al respecto se interrogó a los entrevistados *¿a qué tipos de zona franca corresponde la de La Plata?* - pregunta14- pese al gran desconocimiento -56%- la respuesta «industrial» supera a la «comercial». Ésto no puede dejar de ser interpretado a la luz de la difusión que se ha hecho de la Zona Franca de La Plata y de las características del momento en la región -desocupación y desindustrialización-.

<sup>239</sup> CASTRO María Giselle, en: Diario LA NACION, Buenos Aires, Argentina, 18-5-1996.



En definitiva, las empresas industriales que se establezcan en la Zona Franca deberán exportar a terceros países su producción, salvo que para el caso de bienes de capital, logre acreditar, mediante la "Lista positiva de la Secretaría de Industria"<sup>240</sup>, que no registran antecedentes de fabricación en el país. Es menester dejar constancia que no existe una lista de tales productos. En caso de que dicha prueba se obtenga, la internación de los bienes producidos se hará de acuerdo "con el Régimen General de Importación de la NCE y de las restantes normas que corresponda".

**Cuadro N° 34. Grado de acuerdo con la internación de los bienes de capital.**

	CASOS	
	N°	%
de acuerdo	36	59
en desacuerdo	16	26
N/C	9	15
TOTAL	61	100

Un 59% del universo encuestado -pregunta 31- muestra su acuerdo con la internación de los bienes de capital al TAG. Ello deberá correlacionarse con las respuestas de los 18 entrevistados -30%- que perciben a la ZFLP como alternativa de crecimiento para su empresa debido a que facilita la importación de bienes de capital para la producción -17%- y con las críticas a la limitación de ventas del producido por las industrias al TAG -7%-<sup>241</sup>.

El art. 24 establece, con deficiente técnica legislativa, la aplicación en la ZFLP del plexo normativo nacional en todo lo que no esté expresamente excluido por el decreto en estudio.

Los incentivos específicos se establecen en los artículos 25 a 35. Por razones de índole metodológica se efectúa, conjuntamente, la exposición del incentivo y la valoración de su funcionalidad en relación con la restante normativa relacionada con la cuestión y los objetivos perseguidos.

Es necesario, no obstante, a fin de interpretar adecuadamente el régimen establecido, comenzar este análisis con la exposición de los artículos

<sup>240</sup> De acuerdo a lo expresado por el Cdr. Oscar Granieri, del Ente, en ocasión de la Jornada realizada en el Colegio de Abogados de La Plata el 29 de marzo de 1995.

<sup>241</sup> Véase Cuadro N°47 y 6.3." Perfil de la ZFLP según el Registro de Usuarios".

que se constituyen en las definiciones operacionales del mismo:

**Art.27:** Toda introducción de mercadería a la ZFLP es importación.

**Art.28:** Toda extracción de mercadería de la ZFLP es exportación.

A la luz de estos textos, entonces, se realiza la exposición y valoración anticipada:

El **Art.25** remite a lo establecido en el Dec.1159/92, referido a la desgravación de los servicios básicos prestados en la ZFLP. Los servicios aludidos están enunciados en el art. 2 -telecomunicaciones, gas, electricidad, agua corriente, cloacales y desagües-. El art. 1 exime de impuestos nacionales a esos servicios, en tanto el art. 3 invita a la Provincia a disponer la exención de los provinciales. La "invitación" fue aceptada por la Provincia con la sanción de la ley 11.604, que en su art.1 establece la exención y en el 2 enuncia los servicios a los que se aplica -idénticos a los del decreto nacional-.

No puede dejar de destacarse el hecho de que las exportaciones totales de la Provincia comienzan a incrementarse contemporáneamente a la sanción de la Ley de Promoción a las Exportaciones N° 11.354, por lo que puede inferirse un nexo de causalidad entre ambos hechos. Las medidas de orden impositivo instituidas en esta ley se refieren a la devolución de los impuestos provinciales a la energía y a los ingresos, con las que se intenta reducir la carga tributaria a la actividad exportadora.

Es menester expresar que, también, conforme con los acuerdos conocidos como "Pacto Fiscal II"<sup>242</sup> y con el declarado propósito de "fomentar la industria", la Provincia no cobra más impuestos al consumo de gas y de electricidad a las industrias desde 1993, época en que entró en vigencia la Ley 11.463 y reformada por la Ley 11.518.

La relevancia de las normas citadas radica en que su incidencia en las facturas de dichos servicios neutraliza parte del beneficio otorgado expresamente a los usuarios industriales de la Zona Franca La Plata.

Por el contrario, si el análisis se realiza desde la óptica de la actividad comercial, se advierte que a los usuarios radicados en la zona se les reconocen los incentivos que, en el TAG, se otorgan a la industria, particularmente a la exportadora, lo que autoriza a interpretar que el objetivo de "impulsar el comercio" expresado en los considerandos del Dec.1788/93 prevalece sobre el industrial.

---

<sup>242</sup> "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento", suscripto entre el Gobierno Nacional, las Provincias y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, el 12 de agosto de 1993.

La afirmación que antecede es corroborada por los dichos del Presidente del Ente, Ing. Mario Cafiero<sup>243</sup>, quien expresó que los beneficios esperables para las empresas industriales están referidos a “*encontrar ventajas en la comercialización de sus productos*”.

Lo expresado se encuentra confirmado por el análisis de la encuesta -pregunta 9-, de donde surge que del universo encuestado el 72 % de las empresas manifiesta que los servicios públicos tienen una incidencia en sus costos de producción inferior al 25%, por lo tanto el incentivo relacionado con la desgravación impositiva de los mismos no asume relevancia, máxime si se tiene en cuenta que varios de ellos -gas, luz- se encuentran desgravados para el consumo industrial por el Pacto Fiscal II.

**Cuadro N° 35. Incidencia de los servicios públicos en los costos de producción**

INCIDENCIA DE SERV. PUB. EN LOS COSTOS	CASOS	
	N°	%
menos del 25%	44	72
entre 25% y 50%	11	18
entre 50 y 75%	-	0
entre 75% y 100	-	0
N/C	6	10
TOTAL	61	100

A pesar de la poca incidencia que tienen los servicios públicos en los costos de producción de las empresas encuestadas, en un 61% manifiestan estar de acuerdo con que se reciban esos servicios a tarifas más bajas por estar desgravados -pregunta 31-.

En materia de prestación de servicios el **art.19** establece su desregulación, sin distinguir categorías. No obstante, prevé que el Ente deberá aprobar tasas y cargos tarifarios. Por su parte, el **art. 21** establece que, a fin de asegurar dicha desregulación, la Autoridad de Aplicación -la Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Economía- propondrá al Poder Ejecutivo Nacional las medidas necesarias. El Capítulo VIII del Reglamento de Funcionamiento detalla el procedimiento aplicable al caso.

<sup>243</sup>Diario EL DIA, “La zona franca La Plata se habilita mañana y será sólo comercial en una primera etapa”, La Plata, Argentina, 25 de agosto de 1991, pág.6.

Se establece en el **art.26** que la mercadería que ingrese a la ZFLP estará exenta de tributos que graven la importación para consumo, salvo las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados y excepto la tasa de estadística -art.29-. El primer comentario a realizar está referido, precisamente, a la tasa de estadística, la cual de acuerdo con lo establecido en el art. 590 del Código Aduanero -“...no está gravada con el pago de tributos, salvo, tasas retributivas de servicios que pudieran establecerse...”- no pareciera estar excluida, tema que se analizará.

La impronta importadora de la zona se manifiesta desde sus comienzos, y ha sido expuesta por el Ing. Cafiero *“esto permitirá la transparencia del mercado de importación muy importante, y ésta es una de las razones por la cuales el ministerio de Economía de la Nación ha acompañado esta iniciativa de la Provincia”*<sup>244</sup>.(ver infra \*\*, pág. 155)

Es posible convalidar esta afirmación a través de fuentes documentales<sup>245</sup>, ya que de los datos que se extraen del “Registro de Usuarios” resulta que la mayor parte de las ventas proyectadas están destinadas al TAG o a la ZFLP, en carácter de servicios, en tanto que la experiencia en Comercio Exterior de esas empresas tiene un perfil marcadamente importador -66%-<sup>246</sup>.

Otra contrastación de este aserto se obtiene de los resultados de la encuesta realizada en el marco de esta investigación -pregunta 22-. Del total de empresarios -30%- que visualizan a “la ZFLP como alternativa de crecimiento para su empresa”, el 28% manifiesta razones relacionadas con la importación, frente al 18% que expone motivaciones exportadoras.

El **art.29** expresa: *“Exímese del pago de la tasa de estadística a las mercaderías que ingresen desde otro país a la ZF”*. Corresponde destacar que este incentivo es exclusivo de la ZFLP, ya que la ley 24.331 no lo contempla.

Esta disposición colisiona con el precepto del art.762 del Código Aduanero, que establece: *“La importación o exportación, definitiva o suspensiva respecto de la cual se prestare con carácter general un servicio estadístico podrá estar gravada con una tasa ad valorem por tal concepto”*. La tasa de estadística es el precio que se paga por el servicio que presta el Instituto Nacional de Estadística y Censos, aún cuando la mercadería que

---

<sup>244</sup> Idem.

<sup>245</sup> “Informe sobre Proyectos de Radicación en ZFLP”, Registro de Usuarios. Ente de Administración y Explotación de la Zona Franca La Plata, 29 de diciembre de 1995. Documento entregado a este equipo por representantes del Concesionario adjudicatario.

<sup>246</sup> Véase 6.3. “Perfil de la ZFLP según el Registro de Usuarios”.

ingresa no pague arancel. Si el servicio se presta, ¿por qué no se paga?. En el caso de los demás servicios -luz, gas, teléfono, etc.- el servicio se paga pero el impuesto no. En este caso el principio es distinto, no se paga el servicio.

Si bien por imperio del art. 27 el paso de TAG a ZF es importación, de su conjugación con el art.29 resulta que la mercadería proveniente de la República Argentina debería pagar tasa de estadística porque no es "otro país", en tanto todos los demás supuestos están exentos. No es ésta, sin embargo, la interpretación que se ha efectuado de la norma toda vez que defensores y críticos del sistema entienden que dicha tasa no rige en la ZFLP. Debido a que al mes de julio de 1996 no se ha aprobado el Reglamento de Aduana que regirá en la ZFLP, no se conoce el resultado final.

Otro elemento que debe ser tenido en cuenta es que la exportación desde ZFLP no está exenta del pago de la tasa de estadística. En consecuencia, la internación definitiva de las mercaderías importadas depositadas en el TAG o su exportación al Mercosur deberá pagar la tasa en estudio, conjuntamente con el AEC.

El art.30 establece que los estímulos a la exportación del TAG a la ZF serán liquidados cuando la mercadería efectivamente salga de la ZF con destino a otro país. Esos estímulos son los establecidos por la Ley 23101, entre ellos los más usuales son: -art.6- draw-back, remite al Código Aduanero; admisión temporaria -art.7-; reembolso -art.9a.1-; y reintegro -9a.2-, se aplica el régimen del Capítulo 2 de la Sección X del Código Aduanero; deducción de parte del impuesto a las ganancias del exportador -art.9.b-.

#### **Cuadro N° 36. Estímulos a la exportación**

	CASOS	
	N°	%
de acuerdo	36	59
en desacuerdo	16	26
N/C	9	15
TOTAL	61	100

Interrogados sobre el grado de acuerdo a que los exportadores de ZFLP gocen de los estímulos a la exportación que rigen en el territorio nacional, un 59% de los encuestados se manifestaron a favor de ello.

El **art.31** expresa que las exportaciones hacia terceros países gozarán de la devolución de tributos efectivamente pagados, fundado en el principio de no exportar impuestos. Los tributos pasibles de devolución a los exportadores son: IVA e Internos -nacionales- e Ingresos Brutos -provincial-.

Un caso no contemplado en la norma es el de exportación de bienes no susceptibles de reintegro -tal el caso de algunos productos primarios, entre ellos el cuero crudo-, que llegan a la ZFLP luego de circular en la cadena de producción y comercialización, etapas en las cuales se agregan impuestos a su valor. Esos impuestos incluidos en el precio no parecen susceptibles de reintegro en el marco actual.

En el **art.35** se declaran aplicables los regímenes de importación temporaria vigentes en el TAG. Dicho régimen es el establecido en los arts. 31 y 32 del dec. 1001/82, reglamentario del Código Aduanero, por el cual, la importación de mercaderías destinadas a ser transformadas goza de un plazo de 180 días, prorrogable una sola vez por igual término, dentro del cual no se pagan los derechos de importación -aranceles-, la tasa de estadística, ni el IVA. En diversas oportunidades<sup>247</sup> voceros del Ente manifestaron que esa limitación temporal no resultaba aplicable para las mercaderías provenientes de la Zona Franca. No obstante, en el Informe de Agosto de 1995<sup>248</sup> no es posible encontrar referencia alguna a este posible incentivo extra. También en este caso será necesario esperar el Reglamento Aduanero para valorar sobre normas positivas.

#### Cuadro N°37. Incentivos

	Nº DE CASOS	RESPUESTAS	%
CONTESTARON	35		
rebaja serv. públ.		8	6,5
los bienes		1	1
desgrav. arancelaria		13	10,5
desgrav. impositiva		14	11
depósito merc. s/pagar		6	5
otras		3	2,5
00		25	21
NO CONTESTARON	26		43
TOTAL	61	72	100

<sup>247</sup> Seminario Internacional "La Zona Franca en el desarrollo regional", Instituto de Integración Latinoamericana, noviembre 1995 y Jornadas de Exportación de Productos Frutihortícolas, Ente de Administración y Explotación de la Zona Franca La Plata y Corporación del Mercado Central, Tapiales, Argentina, 1995.

<sup>248</sup> ENTE DE ADMINISTRACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LA ZONA FRANCA LA PLATA. "Ventajas para industrias de exportación en la Zona Franca La Plata", Informe Agosto'95, Argentina.

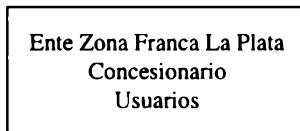
A fin de determinar el grado de información que poseían los encuestados sobre los incentivos que otorga particularmente esta Zona Franca, se le indicó que mencionara dos -pregunta 17-. El 43% no contestó, del 57% restante se destaca la desgravación impositiva en general, sobre los específicos de la exportación. En un segundo plano se ubican los relacionados con la desgravación de los servicios públicos y el referente al depósito de mercaderías, a los fines de su ulterior internación, propio de la importación.

### 6.2.1. Impositivos

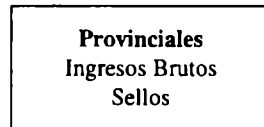
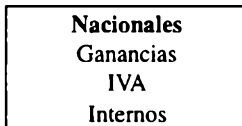
A los fines de poder evaluar el alcance de los incentivos tributarios de índole nacional y provincial otorgados por la ZFLP, resulta necesario identificar a los sujetos e impuestos involucrados.

#### Gráfico N° 5. Incentivos tributarios

SUJETOS



TRIBUTOS



- **Ganancias** (Ley 20628, Dec. 2353/86):

Este impuesto grava todas las ganancias obtenidas por los sujetos obligados, en este caso concesionario y usuarios.

En el marco de este impuesto, ganancias son los enriquecimientos susceptibles de una periodicidad que implique la permanencia de la fuente que los produce y su habilitación; ésto para las personas físicas, en tanto que para las personas jurídicas lo es todo enriquecimiento. También se incluye en este concepto los beneficios, obtenidos por cualquier sujeto, de la enajenación de bienes muebles amortizables.

Por aplicación del principio de “*renta mundial*”, concesionario y “*usuarios residentes en el país*” tributan sobre la totalidad de las ganancias obtenidas, en tanto los “*usuarios no residentes*” tributan por las ganancias de fuente argentina, entendiéndose por tales “*aquellas que provienen de bienes situados, colocados o utilizados económicamente en el país*” -la ZFLP-.

La Circular N°1345 de la DGI<sup>249</sup> establece que el “*Régimen de Percepción*” -anticipada- sólo es aplicable en los casos de “*importación definitiva*” -al TAG-, ya que las mercaderías que tienen destinación definitiva en ZF “*no ingresaron al circuito económico interno*” -art.590 Código Aduanero-, por lo cual no las comprende el anticipo.

Es menester recordar aquí que por la Ley de Promoción de Exportaciones -23.101-, la exportación de bienes y servicios gozará de una deducción en el balance impositivo de este impuesto de hasta el 10% de su valor FOB.

- IVA (Ley 23.349, Dec. 2407/86):

El impuesto al valor agregado debe ser pagado por quienes hagan habitualidad en la venta de cosas muebles; realicen ventas o compras en nombre propio, pero por cuenta de terceros; las empresas constructoras; quienes presten servicios gravados; quienes sean locadores y quienes importen definitivamente cosas muebles. Se aplica el principio internacional de que el IVA se paga en el país de destino. La Circ. N°1345/96, DGI, establece el principio general aplicable a las “*importaciones definitivas*” efectuadas por los sujetos radicados en el TAG, sean ellas provenientes de terceros países o de zona franca.

La importación de bienes que haga el concesionario o un usuario del TAG no está gravada -dec.1788-. Si esos bienes son exportados a un tercer país, el vendedor del TAG obtiene reintegro por lo pagado en etapas anteriores -ley 23.101-.

### **- Impuestos Internos**

No se aplica a los productos provenientes de terceros países que tienen destinación definitiva en ZFLP. Cuando la mercadería ingresa al TAG, resulta gravada.

---

<sup>249</sup> Circular N°1345, DGI. Boletín Impositivo, Edición 126, pág.10.



### - Ingresos Brutos (Ley 10.397)<sup>250</sup>:

El Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires establece para Ingresos Brutos la exención para las exportaciones a terceros países que se realicen con intervención de Aduana. “Lo establecido no alcanza las actividades conexas de: transporte, eslingaje, estibaje, depósito, y toda otra de similar naturaleza”. En consecuencia, los usuarios que desarrollen cualquiera de esas actividades tributan ingresos brutos.(ver infra\*\*\*, pág. 156)

### - Sellos

En jurisdicción nacional está derogado, en la Provincia está vigente. La determinación de la jurisdicción y competencia sobre los actos cumplidos en la ZFLP, causará la aplicabilidad o no de este impuesto.

### Cuadro N° 38. Exenciones impositivas

	CASOS	
	N°	%
de acuerdo	33	54
en desacuerdo	18	30
N/C	10	16
TOTAL	61	100

Con relación a las exenciones impositivas -pregunta 31- del universo encuestado un 54% mostró su grado de conformidad, sin embargo este grado de conformidad es menor a la media -60%- respecto al resto de los incentivos de ZFLP, como así también su grado de disconformidad es mayor -30%-. Es evidente que en estas respuestas se encuentra implícito el rechazo a la mayor presión tributaria como instrumento de política monetaria-fiscal nacional.

### 6.2.2. Régimen laboral y previsional

De lo establecido en el art.24 del dec.1788/93 resulta que en la ZFLP se aplica el régimen laboral y previsional que rige en el país.

Es por ello que en materia de condiciones de trabajo no pueden perderse de vista muchas de las observaciones formuladas por la OIT, sobre

---

<sup>250</sup> TO. Res.339/94 y sus modif.

todo las relacionadas con el trabajo temporal. Esta situación se refuerza, en la actualidad, en el marco de la flexibilización laboral vigente, especialmente en el caso de las PYMES<sup>251</sup>. Nada impide que una gran empresa, a los fines de su instalación en la zona franca, se configure como PYME, con lo cual además de gozar de los incentivos propios de la zona, aprovechará también los beneficios otorgados por el ordenamiento jurídico a esas empresas<sup>252</sup>.

Otro elemento que debe ser tenido en cuenta es la posibilidad de que, por el hecho de que se considere al establecimiento en la ZFLP “el lanzamiento de una nueva actividad”, le sea aplicable el régimen de nuevas modalidades de trabajo incorporadas por la ley de empleo<sup>253</sup> con los beneficios en materia de flexibilización que allí se confieren al empleador.

La ley 24.241, Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, en lo que interesa en este trabajo, organiza el régimen de las contribuciones a cargo de los empleadores sobre la nómina de salarios. El Decreto 2.609/93, dictado como consecuencia entre otras cosas del Pacto Fiscal II, establece la disminución de esas contribuciones fijando el principio que rige en la materia en todo el país. Su art.4º establece diferencias en los aportes de acuerdo con la región donde se presten los servicios.

Del análisis del Anexo I resulta que, tanto en el caso A -de los aglomerados urbanos-, como en el B -porcentajes de las provincias, excepto los aglomerados incluidos en A-, los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada, integrantes del Tercer Cinturón del Gran Buenos Aires, reciben una disminución del 35%.

Si bien este porcentaje es considerable, de la comparación con los de San Luis -55%- o Santa Cruz -70%-, ejemplos tomados por corresponder a provincias en las que el proceso de instalación de zonas francas, en el marco de la ley 24.331 está avanzado -Justo Darac y Caleta Olivia, respectivamente-, resulta que el aspecto “cargas sociales” no constituye un incentivo a la instalación en la ZFLP. Lo expresado se reafirma al verificar que para Capital Federal y Gran Buenos Aires el descuento de aportes patronales alcanza al 30%.

---

<sup>251</sup> ARGENTINA, Ley 24.467.

<sup>252</sup> OLIVERA Noemí, “¿Pequeña y mediana empresa o pequeña y mediana planta?”, en: “Mercosur: Estrategias y Alternativas de Integración”, op. cit.

<sup>253</sup> ARGENTINA, Ley 24.013.

La forma como se ha implementado el sistema aquí, teniendo en cuenta la ubicación de la ZF, desalienta toda instalación de plantas de mano de obra relativamente intensiva en un ámbito geográfico donde la desocupación es mayor que en los lugares donde los aportes son menores, a menos que como se viene insistiendo desde diversos ámbitos, se adopten medidas especiales en materia de contribuciones patronales<sup>254</sup>.

### 6.3. Perfil de la ZFLP según el Registro de Usuarios<sup>255</sup>

Es menester efectuar una precisión terminológica previa a la consideración de esta temática. Como en ella se citan y evalúan tanto el documento denominado “Informe sobre proyectos de radicación en ZFLP. Registro de Usuarios”, elaborado por el Ente de Administración y Explotación de la Zona Franca La Plata al 29 de diciembre de 1995, como la encuesta efectuada en esta investigación, cada vez que se nombre a los “*usuarios*” se aludirá a las empresas relevadas en la encuesta del Ente, reservándose “*encuestados*” para los entrevistados en el trabajo de campo.

Con relación a la exactitud de los datos del “Registro de Usuarios”, pese a su nombre el mismo está limitado a la encuesta que, voluntariamente, completaron las empresas en diversas etapas del proceso anterior a la adjudicación al Concesionario, por esta razón, de la misma resulta la “*voluntad declarada*” por las empresas, la que al momento de la efectiva iniciación de actividades puede no concretarse. De hecho, en el curso de nuestra encuesta identificamos dos de los usuarios industriales del Registro, de los cuales uno ha desistido de la instalación<sup>256</sup> por razones vinculadas al régimen de incentivos aprobado.

Del análisis del documento citado resulta que, a esa fecha, se habían recibido 187 encuestas, de las cuales se aprobaron y confirmaron 155 proyectos de radicación<sup>257</sup>.

---

<sup>254</sup> Entre ellos, en el “Seminario de Expertos. La zona franca como instrumento de política de exportaciones”, Buenos Aires, 11 de julio de 1996.

<sup>255</sup> El Registro de Usuarios fue entregado por el Concesionario el día 9 de mayo de 1996.

<sup>256</sup> En ocasión de la entrevista personal con el encuestado, puso de manifiesto “que se encontraba en la lista de usuarios” y que desistió de su instalación porque tal “como está planteada le impide acceder al mercado regional con integración de productos nacionales e importados”, encuesta N° 33.

<sup>257</sup> REGISTRO DE USUARIOS, fs. 2.

Calificadas esas empresas por el Índice de la Secretaría de Industria y Comercio, sólo 2 son grandes empresas, 35 son medianas, 44 pequeñas y 23 microempresas, careciéndose de datos sobre las demás. Las restantes 51 no pudieron ser calificadas por faltar un ponderador. No debe descartarse que la ausencia de los datos sobre personal y ventas anuales que ese índice requiere, corresponda a nuevos emprendimientos que, en tal carácter, no pueden proveer la información.

Un elemento relevante lo constituye el “*personal requerido*” por 151 de esas empresas, el que alcanza a 2.693 empleados; ello debe considerarse en el contexto de la preocupación revelada por los encuestados respecto a la elevada tasa de desocupación regional -19,1%-, expuesta en las respuestas referentes a ventajas y efectos favorables de la zona sobre la desocupación.

**Cuadro N°39. Actividad**

<b>Única actividad</b>		
Industrial	16	
Comercial	39	
Servicios	42	
Subtotal		97
<b>Actividad mixta</b>		
Industrial y comercial	25	
Comercial y servicios	4	
Industrial y servicios	19	
Industrial, comercial y servicios	10	
Subtotal		58
<b>Total</b>		<b>155</b>

Fuente directa: Registro de Usuarios

En materia de actividad a desarrollar en la ZFLP, como se advierte, los usuarios muestran una marcada tendencia a la comercial y de servicios - 54,84%- incluidas únicamente las dos categorías-. A esto debe añadirse que se proyectan más ventas al TAG que a terceros países, según se aprecia en el cuadro siguiente.

**Cuadro N° 40. Ventas proyectadas por las empresas en miles de U\$S**

Al TAG o dentro de la ZFLP como servicios	275.534.000.00	54,14%
A Terceros Países (exportaciones)	233.356.000.00	45.85%
<b>Total</b>	<b>508.890.000.00</b>	<b>100%</b>

Fuente directa: Registro de Usuarios

La interpretación de este dato debe realizarse tomando en cuenta que las exportaciones involucran fabricación en la ZFLP, en la región o, al menos, en el país, con el consiguiente aumento en el nivel de ocupación de los recursos productivos disponibles. Las importaciones -compras del TAG a la zona franca- por su parte, si no consisten en bienes de capital u otra clase de bienes para la producción, se constituyen en un drenaje de divisas sin impacto positivo sobre el desarrollo regional, para ello deberá considerarse que 27 empresas comerciales son exclusivamente importadoras. De este dato se puede extrapolar que, de no mediar un cambio en la actitud del empresariado comercial frente al comercio exterior, la tendencia será a la importación, con lo cual para ellos la ZFLP será un depósito de mercaderías a la espera del momento oportuno para internarlas -circunstancia en la que se pagarán los aranceles de importación-; esta afirmación resulta expresamente valorada por los encuestados industriales -pregunta 24- que se instalarían en la zona, al expresar *"permite ingresar los insumos y/o productos importados, de manera fraccionada, en el TAG"* <sup>25R</sup>.

El usuario podrá realizar la importación aludida para comercializar por sí la mercadería en el TAG, o venderla en la ZFLP y que sea otro empresario quien la interne y la comercialice en el TAG.

Todos estos datos, brindados por las mismas empresas interesadas en su instalación en la ZFLP, habilitan su contraposición con los desarrollos teóricos que muestran a las zonas francas como instrumento de comercio exterior orientado fundamentalmente a la exportación y con lo manifestado públicamente por las autoridades del Ente.

Un elemento que permite advertir la poca importancia que tiene el mejoramiento de la oferta exportable es que sólo tres usuarios -citados por su número de orden- ofrecen servicios de control de calidad, en circunstancias en que dichos servicios son esenciales en el comercio mundial.

#### **Cuadro N° 41. Calidad**

167	Desp. de aduana, Ases. en Com. Ext., CALIDAD ISO 9000
138	Control de ventas y CALIDAD
174	Importación de prod. químicos y asesoramiento en CALIDAD

Fuente : Elaboración propia en base a datos del Registro de Usuarios

<sup>25R</sup> Véase Cuadro N° 50.

Aún cuando entre los beneficios más remarcados en la difusión figura la posibilidad de importar bienes de capital desde terceros países sin tributación alguna, es muy significativa la paridad entre los proyectos de inversión en bienes de capital importados y nacionales. Ésto demostraría que este beneficio no tiene alto impacto entre los empresarios.

Sin hacer una evaluación en detalle de las potencialidades de la industria nacional de bienes de capital, la impresión del observador común permite suponer que los bienes de capital importados deberían tener un mayor desarrollo tecnológico. Además, habitualmente, y en especial en los casos de Japón y la Unión Europea, existe financiamiento subsidiado a los adquirentes extranjeros de ese tipo de producción. No obstante ello, no se manifiesta una tendencia definida en cuanto a la importación de bienes de capital.

**Cuadro N° 42. Clasificación de las actividades industriales proyectadas según CIIU<sup>259</sup>**

15	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	7
17-18	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	4
22	Fabricación de papel y productos del papel, imprentas y editoriales	2
24	Fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo, carbón, caucho y plástico	10
27	Industrias metálicas básicas	2
28	Fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipos	12
36	Otras industrias manufactureras	10
	Total	47

Es importante aclarar que del universo de empresas, el 45% tendría alguna actividad industrial -según Registro de Usuarios- pero únicamente se detectan como manufactureras 47 -30%-, de las cuales sólo 9 comprenden la fabricación de bienes de capital, razón por la cual son las únicas que podrán, acreditando la inexistencia de antecedentes de fabricación en el país, internar su producción en el TAG.

#### **6.4. Ventajas y desventajas**

Del 66% del universo encuestado que visualiza a la ZFLP como generadora de ventajas a nivel regional, identificó como principales, en primer lugar, las relacionadas con la generación de empleos -16,66%-, en estas

---

<sup>259</sup> Código de Clasificación Industrial Internacional Uniforme

respuestas se encuentra implícita la preocupación por el índice de desocupación regional -19,1%- lo cual se corrobora con las explicaciones que se dieron al respecto. En efecto, se considera que la radicación de empresas aumentará la demanda de mano de obra en general.

Al responder la pregunta 29 sobre si la Zona Franca favorece o perjudica la generación de empleos, del total de encuestados un 69% se expresó por favorece, respuestas éstas que ratifican los resultados anteriores.

**Cuadro N° 43. Ventajas a nivel regional**

	CASOS	
	N°	%
SI	40	66
NO	10	16
N/C	11	18
TOTAL	61	100

En un segundo nivel se ubican las relacionadas con la reconversión industrial y reactivación productiva -15%- fundado en que la radicación de industrias incrementará el desarrollo económico regional modificando el perfil productivo por la mayor participación de la actividad privada y el consiguiente mejoramiento de los servicios de transporte y comunicaciones. También en forma mayoritaria -62%- se manifestó en el sentido de que la ZFLP favorece la transformación del perfil productivo regional -pregunta 29-, sin embargo el 10% -por encima del porcentaje medio- considera que lo perjudica; favorece la industrialización -57%-; favorece la modernización del aparato productivo por la transferencia de tecnología -62%-; y permite la reducción de costos de producción -69%-. Las características de las enunciadas toman incomprensible que sólo el 0,83% considere ventaja al incremento de la inversión ya que ella está ligada a la función de producción y reconversión industrial.

Como se aprecia en el cuadro siguiente, en un último orden se ubica el incremento del comercio, dato éste corroborado en la pregunta 29, donde un 72% expresa que favorece la promoción del comercio exterior -derivado principalmente del aumento de las importaciones- y no las relacionadas con el mejoramiento de la oferta exportable; este dato se confirma también en la misma pregunta donde únicamente un 46% considera que favorece la modificación de la composición de las exportaciones, sin embargo un 16% afirma que no tiene incidencia, un 8% que la perjudica y los que se abstuvieron de contestar alcanzan un 30%, porcentaje muy significativo con relación al resto de los ítems.

**Cuadro N° 44. Principales ventajas.**

	N°DE CASOS	RESPUESTAS	%
CONTESTARON	40		
la radicación de empresas productivas y sus efectos multiplicadores en las empresas sucedáneas, la reactivación industrial		7	5,83
el incremento de la actividad aduanera, la intensificación del comercio		6	5
la disminución del desempleo y/o mayor ocupación de mano de obra, el aumento de la demanda de técnicos		20	16,66
el incremento de la inversión de capitales		1	0,83
la promoción de la transferencia de tecnología		-	0
el incremento en el volumen de las exportaciones		-	0
la modificación en la composición de las exportaciones		-	0
la disminución de costos, rebaja arancelaria en insumos importados para la exportación		5	4,16
la modernización del aparato productivo		-	0
la generación de polos de desarrollo, el desarrollo global de la región, reactivación económica de la zona		10	8,33
la reactivación del puerto de La Plata		2	1,66
la mejora en el servicio de transporte y comunicaciones		5	4,16
el aumento de la producción		1	0,83
la radicación de empresas extranjeras		1	0,83
otras		8	6,66
N/C	3		7,5
00		45	37,5
TOTAL	43	111	100

Las desventajas se centran mayoritariamente en críticas al perfil comercial de la Zona, de manera tal que no se convertirá en motor de desarrollo económico local ni en fuente de ocupación del factor trabajo.

Es evidente que a través del análisis de las respuestas se muestra una coherencia interna que privilegia la modalidad “industrial” de la ZFLP sobre la “comercial”.



### Cuadro N°45. Desventajas

	N° DE CASOS	RESPUESTAS	%
CONTESTARON	8		
la ubicación impide el desarrollo de la industria, hotelería y del transporte de la zona franca y de la región		1	1,60
no beneficia al pueblo		1	1,60
el beneficio es para un sector minoritario: las grandes empresas comerciales		1	1,60
se instalarán empresas extranjeras que producirán crecimiento comercial		1	1,60
limitará la recaudación impositiva		1	1,60
habrá crecimiento comercial, no de mano de obra, sólo beneficiaría a la mayor ocupación de mano de obra si fuera realmente industrial, el incremento comercial no reactivará a la región		3	4,76
no incrementará la ocupación ni el desarrollo regional		1	1,60
por la política económica del país		1	1,60
N/C	13		62,00
00		14	22,00
TOTAL	21	63	100

### 6.5. La ZFLP como alternativa de crecimiento

La mayoría de los encuestados -51%- no visualiza a la ZFLP como alternativa de crecimiento para su empresa, este dato debe ser interpretado en el marco ofrecido por las respuestas a las preguntas 3, 5, 7 y 8, allí se encuentra la explicación de este porcentaje. En efecto, las empresas en su mayoría -82%- comercian su producción en el mercado interno; del 18% que participa en la oferta internacional, únicamente exportan menos del 50% de su producción. Con relación a la demanda de insumos, un 75% los compra en el país y un 20% en ambos, sin embargo de los que utilizan importados su incidencia en el valor de la producción es menor al 50%.

### Cuadro N° 46. Opción empresaria

	CASOS	
	N°	%
SI	18	30
NO	31	51
N/C	12	20
TOTAL	61	100

Sólo el 20% no contesta -podrían estar considerando la posibilidad-, lo que implica una toma de postura concreta ante la opción de instalarse y una respuesta definida.

Tanto los que no la perciben como posibilidad de crecimiento como los que no respondieron, debieron fundamentar sus dichos. El 25% de las razones se encuentran en limitaciones propias para la exportación de sus productos.

**Cuadro N°47. La ZFLP como no alternativa empresaria**

	RESPUESTAS	
	Nº	%
no necesita almacenar producción	1	2
no conviene	6	14
posee depósitos fiscales	1	2
los insumos utilizados en su producción no son importados	2	5
no están en condiciones de exportar	4	9
su producción no es exportable	7	16
no cambiaría la producción	1	2
depende del perfil que adopte, si será comercial o industrial	1	2
no están convencidos	1	2
el régimen de incentivos establecido neutraliza los beneficios		
de quien produce, con insumos nacionales e importados, para el mercado interno e internacional	3	7
únicamente se podría utilizar como depósito	1	2
se siente excluido del proyecto por ser pequeña empresa	3	7
por falta de información	3	7
la política económica nacional no está orientada a incentivar a las pequeñas empresas	1	2
N/C	8	19
TOTAL	43	100

Un 7% de las respuestas contienen un cuestionamiento expreso a las características que han asumido los incentivos y la limitación a la fabricación para su internación, salvo en los casos de bienes de capital que no registren antecedentes de fabricación en el país.

También es importante la sensación de exclusión que se percibe entre las PYMES con relación al proyecto y la falta de información -7%- , que aparece aquí como respuesta expresa.

Otro aspecto a considerar es que el 14% de los empresarios fundamentan su respuesta en que «No conviene», esta respuesta tendría relación con el perfil de las empresas que producen para el mercado interno ya que el porcentaje de las exportadoras resulta escaso.

**Cuadro N° 48. La ZFLP como alternativa empresaria**

	RESPUESTAS	
	N°	%
como prestadora de servicios y/o equipamiento de las empresas que se instalen	2	11
permitirá la importación de maquinarias para la producción, permite importar plantas industriales	3	17
permitirá producir más a menores costos	2	11
permitirá la importación de bienes y/o insumos a menores costos	2	11
permitirá una nueva alternativa para la venta de productos lácteos por el desarrollo comercial que adquirirá el Gran La Plata	1	6
por las ventajas económicas	1	6
permitiría la ampliación de su inseción en el mercado externo por el cambio en el perfil regional ante el crecimiento de la actividad privada	1	6
permitiría la exportación si se contara con los servicios que requiere el tipo de producto	1	6
accedería a oportunidades de negocios	1	6
N/C	2	11
TOTAL	18	100

Los que perciben a la ZFLP como alternativa empresarial -30%- dan razones muy diversas acerca de su postura. En este marco de dispersión se destaca la visualización de la Zona Franca como beneficiosa para la importación. En un segundo plano, la reducción de costos de producción y la prestación de servicios a brindar a las empresas radicadas en la misma, lo cual no permite inducir que aprovecharán estrictamente los incentivos ya que para ellas será un mercado más. El resto corresponden a razones macroeconómicas. Si bien se valoran ventajas en la importación -28%-, es reducido el porcentaje de beneficiarios por la compra externa de insumos a menores costos -11%-; el 17% restante invoca razones relacionadas con la modernización del aparato productivo.

Ante la circunstancia real de instalarse en la ZFLP y de manera consecuente con las respuestas anteriores, sólo el 31% de los encuestados se instalaría en la misma. La respuesta negativa, en cambio, es rotunda -56%-. Sólo cinco de las 19 empresas que «se instalarían» corresponden a empresas que exportan actualmente.

**Cuadro N° 49. Posibilidad de radicación en la ZFLP**

	CASOS	
	N°	%
SI	19	31
NO	34	56
N/C	8	13
TOTAL	61	100

En la explicación de las razones sobre su instalación se desprende que el 31 % de las respuestas está relacionada con la exportación, pero de este porcentaje sólo un 21% se encuentra vinculado con la importación de bienes para su transformación y ulterior exportación.

**Cuadro N° 50. Razones de la radicación**

	RESPUESTAS	
	N°	%
en función de proyectos futuros de la empresa (ensamblado de equipos)	2	11
facilita la exportación e importación de productos	4	21
si el perfil fuera realmente industrial, permitiría la importación de maquinarias para la producción	1	5
permite la incorporación de productos importados en su producción reduciendo los costos	1	5
permite ampliar su inserción en el mercado externo	1	5
disminución de costos en los servicios públicos	1	5
permite ingresar los insumos y/o productos importados, de manera fraccionada, en el TAG	2	11
si los rendimientos esperables fueran mayores que en el TAG	1	5
podría exportar si en la zona se beneficiara su producto	1	5
para reorganizar su estructura comercial y productiva	3	16
por ventajas impositivas para la radicación industrial	1	5
N/C	1	5
TOTAL	19	100

Un 10% aduce razones vinculadas exclusivamente con la importación de insumos importados y bienes de capital y el 11% se instalaría con el fin de utilizarla como depósito de mercaderías para su ulterior ingreso al TAG. Únicamente un 10% lo haría en función de los incentivos, impositivos unos y rebaja en los servicios públicos otros.

**Cuadro N° 51. Fundamentos para no radicarse**

	RESPUESTAS	
	N°	%
no tiene ventajas	5	12
la reducción de costos no justifica la inversión	3	7
prefiere comerciar con el Mercosur	2	5
necesita cercanía de materia prima	2	5
los depósitos fiscales le brindan los mismos beneficios	1	2,3
no tiene capacidad para exportar	5	12
no exporta por falta de financiamiento bancario	1	2,3
la producción está orientada al mercado interno	4	9,5
sólo beneficia a un sector minoritario: grandes empresas	1	2,3
no conoce las condiciones, no tiene garantías	2	5
habría que esperar cómo evoluciona	2	5
no es competitivo en el mercado externo	2	5
no se justifica porque no almacena producción	1	2,3
el marco regulatorio le parece endeble	1	2,3
no están dadas las condiciones	1	2,3
N/C	9	21,3
TOTAL	42	100

Un 12% no se instalaría porque no exporta, un 10% cuestiona el marco regulatorio o se siente inseguro frente al régimen establecido; a esto deberá sumarse el 10% que no logra encontrar ventaja alguna en el régimen. Aparece nuevamente la percepción de que las beneficiarias del sistema son las grandes empresas, tal como se verificó en la razones aducidas como no alternativa de crecimiento -Cuadro N° 47-.

**6.6. Variable - Nivel de conocimiento de la ZFLP.**

Se define a esta variable como *el grado de información que se tiene respecto a la existencia y régimen regulatorio de la ZFLP*, ella resulta de la combinación de respuestas a las preguntas 14, 15, 16 y 17. Los niveles son: suficiente, insuficiente y nulo.

**Cuadro N° 52. Conocimiento**

	CASOS	
	N°	%
suficiente	19	31,18
insuficiente	7	11,47
nulo	35	57,38
TOTAL	61	100

El 57,38% de los encuestados alcanzaron un nivel «Nulo» de conocimiento y el 11,47% de «Insuficiente», representando casi el 69% del universo encuestado. Si bien el porcentaje resulta menor al desconocimiento que se tiene respecto a las zonas francas latinoamericanas<sup>260</sup>, no deja de ser muy elevado si se tiene en cuenta que, frente a la situación regional en materia de producción y empleo, la Zona Franca podría ser considerada como una opción más para intentar superarla. Podría esperarse que los empresarios hubieran buscado más información, sin embargo se puede inferir de estos datos que la difusión realizada hasta el presente no ha estado dirigida al sector industrial o bien no ha sido exitosa.

Si bien el conocimiento «Suficiente» alcanza a casi un tercio de los encuestados -31,18%- el desconocimiento es preocupante en el sentido de revelar que las empresas productoras de bienes carecen de información o de interés por la ZFLP.

### 6.7. Variable - Imagen de la ZFLP

Por esta variable se entiende a *la evaluación de los potenciales beneficios que ésta pueda otorgar*. Resulta de la combinación de respuestas de la preguntas 18 -que es considerada clave- con las 19, 20 y 29. Sus valores son: positivo, indefinido y negativo.

Cuadro N° 53. Imagen

	CASOS	
	N°	%
positivo	32	52,46
indefinido	7	11,47
negativo	16	26,23
no contesta	6	9,84
TOTAL	61	100

En el marco de un muy bajo nivel de conocimiento es destacable el nivel alcanzado por la imagen «Positiva» de la Zona Franca de La Plata, que supera el 50%. Sin embargo es llamativo verificar que, aún cuando no ha comenzado el funcionamiento de la Zona, la imagen negativa de la misma asciende a 26,23%, superando a quienes evaluaron indefinidamente -11,47%-, y a los que no contestaron -9,84%-. Tal circunstancia resulta preocupante por la baja expectativa que se evidencia frente al proyecto.

<sup>260</sup> Véase 2.9, "Variable - Nivel de conocimiento de las zonas francas latinoamericanas".

## 6.8. Variable - Nivel de congruencia

Se la define como *el grado de correspondencia entre la manifestación retórica y la aceptación efectiva de los incentivos a otorgarse*. Surge de la combinación de respuestas entre las preguntas 18, 20 y 29 con la pregunta 31. Sus valores son: alto, medio, bajo y nulo.

En el cuadro siguiente se puede apreciar que, del análisis de los datos surge que en la manifestación retórica se percibe un alto grado de acuerdo que alcanza el 63% -altos y medios- y un bajo nivel de desacuerdos de 10% -altos y medios- que se traducen en una posición crítica a la ZFLP, de manera tal que el bajo nivel de desacuerdo ampliaría el espectro de los acuerdos.

**Cuadro N° 54. Manifestación retórica y aceptación efectiva**

	MANIFESTACION RETORICA						ACEPTACION EFECTIVA					
	ACUERDO		DESACUER.		TOTAL		ACUERDO		DESACUER.		TOTAL	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
alto	34	56	1	2	35	58	17	28	3	5	20	33
medio	4	7	5	8	9	15	11	18	4	6,5	15	24
bajo			2	3	2	3	9	15	10	16	19	31,5
subtotal	38	63	8	13	46	76	37	61	17	27,5	54	88,5
nulo					15	24					7	11,5
TOTAL					61	100					61	100

Sin embargo, ante la aceptación efectiva de los incentivos, el alto nivel de acuerdo se reduce significativamente -46%-. Este cuadro de situación no se encuentra favorecido por los bajos niveles de acuerdo -15- ya que los mismos constituyen una posición crítica que se sumaría a los desacuerdos, aunque esta posición queda neutralizada por el bajo nivel de desacuerdo -16%- que resulta similar.

**Cuadro N° 55. Congruencia**

	CASOS	
	N°	%
alto	15	25
medio	17	28
bajo	13	21
nulo	16	26
TOTAL	61	100

Los resultados del cuadro anterior estarían reflejando que, en el plano teórico, existe un alto nivel de congruencia en la consideración de que los incentivos que otorga la ZFLP son un instrumento apto para producir ventajas a nivel regional, ya que la pregunta 18 y la 31 son consideradas claves en función de la variable analizada. Sin embargo ante la toma de posición real de la empresa, su nivel de adhesión, como se refleja a continuación, resulta mayoritariamente bajo.

### 6.9. Variable - Nivel de adhesión a la ZFLP

Por nivel de adhesión se entiende *el grado de correspondencia entre la imagen sobre la ZFLP y la posición particular de la empresa*. Surge de combinar los resultados de la variable “imagen de la ZFLP” con las preguntas 21 y 23. Se expresa en los siguientes valores: alto, medio, bajo y nulo.

Cuadro N° 56. Adhesión

	CASOS	
	N°	%
alto	13	33,33
medio	5	12,82
bajo	6	15,39
nulo	15	38,46
TOTAL	39	100

Un 33,33% del universo encuestado posee un alto nivel de adhesión y un 12,82% un grado medio, de manera tal que ambos representan más del 47%.

Si se suman los niveles bajo y nulo representan el 53,85%. Si bien la imagen de la ZFLP es mayoritariamente positiva -Cuadro N° 53-, ante la posibilidad real de considerarla como alternativa de crecimiento para su empresa y la toma de decisiones efectiva para su radicación se advierte un bajo nivel de adhesión concreta.

En un contexto de desconocimiento resulta una imagen positiva, con un nivel de congruencia alto y un nivel de adhesión real muy bajo respecto a la ZFLP.



**\*\*** *El efectivo funcionamiento de la Zona Franca permitió corroborar las afirmaciones efectuadas en el sentido de que asumiría un carácter marcadamente comercial y, particularmente, importador. Numerosas publicaciones han consignado opiniones del anterior titular del Ente, Ing. Mario Cafiero en las que se destacaba la ventaja de la existencia de un «depósito barato a minutos de la Capital Federal». A un año de su puesta en marcha y bajo el título «La Zona Franca crece y busca un nuevo perfil más industrial y exportador», el Diario El Día de La Plata publicó el 28 de diciembre de 1997 un artículo en el que, citando al titular del Ente de Administración y Explotación de la Zona Franca de La Plata, Carlos Alvarez, expresa «Otro de los problemas que hoy por hoy se presenta es la necesidad de radicación de industrias que complementen la actividad que se desarrolla en la Zona Franca, dedicada a la importación y el almacenamiento con destino a la exportación», agregando «...el desafío es la concreción de la zona de radicación industrial que genere puestos de empleo desde el punto de vista de la producción y de la exportación». Cabe consignar que, según esta nota, a esa fecha se habían generado 510 puestos de trabajo.*

**\*\*\*** *Los incentivos oportunamente concedidos por la Provincia de Buenos Aires fueron ampliados, a propuesta del Poder Ejecutivo -autor del proyecto A-18/97-98-, con la sanción de la ley 12.045, promulgada el 15 de diciembre de 1997. Esa ley exime del impuesto sobre los ingresos brutos y de sellos a los concesionarios y usuarios de las zonas francas ubicadas en la provincia, por los actos en que intervengan en relación a su instalación en dichas zonas. Es de destacar que, en su art.4º dicha ley condona las sumas adeudadas por los contribuyentes o responsables de esas obligaciones fiscales desde el inicio*

## 7. LA ZONA FRANCA LA PLATA COMO INSTRUMENTO DE COMERCIO EXTERIOR

### 7.1. Perfil productivo de las empresas

Históricamente las zonas francas se originaron y desarrollaron en un marco de políticas proteccionistas de los Estados<sup>261</sup>. Sin embargo, la ZFLP se articula dentro de políticas económicas de liberalización comercial; pero aún dentro de estas políticas orientadas a la apertura de los mercados, podría funcionar como auténtico polo de desarrollo industrial y fuente generadora de empleo, dentro de una estrategia global de desarrollo industrial nacional y propia del proceso de integración -mediante la adopción de políticas comunes, ya que la ZFLP está inserta en el Mercosur-.

La reducción arancelaria o la liberalización de las importaciones tanto a nivel de política económica nacional como en la Zona Franca, no asegura la expansión de las exportaciones. La apertura puede estimular la oferta de bienes resultantes de las actividades productivas existentes, pero ello no implica modificar la estructura productiva ni la composición de las exportaciones adicionando mayor valor agregado.

Es necesario lograr capacidad competitiva fundada en las nuevas condiciones tecnológicas; ésta no depende de los precios relativos -costo laboral o materias primas- sino de una serie de factores -investigación y desarrollo, organización empresaria, inversión, etc- que le dan competitividad dinámica al sistema en su conjunto. De no ser así, al decir de Fajnzylber<sup>262</sup>, la competitividad es "*espuria y de corta vida*".

El carácter moderno o tradicional de un sector no está en su naturaleza intrínseca -productos primarios- sino en cómo se lo enfoca desde el punto de vista tecnológico y organizacional<sup>263</sup>. Lo expuesto no puede efectuarse en forma aislada, sino dentro de una estrategia industrial y comercial a largo plazo.

---

<sup>261</sup> Ver Marco Teórico y 2. "Zonas Francas"

<sup>262</sup> FAJNZYLBER Fernando, en: "Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". Comparación de patrones contemporáneos de industrialización", Cuadernos CEPAL, Naciones Unidas-Cepal, Santiago de Chile, 1987, pág. 136/199.

<sup>263</sup> PEREZ Carlota, "La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones", en: Comercio Exterior V. 46, N° 5, México, mayo de 1996, pág.361.

Conforme surge en 4. "Gran la Plata", los sectores productivos líderes en la región resultan ser el complejo químico, petroquímico y destilería del petróleo; el metalúrgico y alimentario. En suma, la industria en el Gran La Plata se ha concentrado en unas pocas actividades y son éstas la que tienen una creciente participación en el valor de la producción.

En el universo encuestado se observa la misma tendencia. En el cuadro siguiente se exponen los datos relevados por rama de actividad, cantidad de establecimientos, producción a precios del mercado y personal ocupado. La muestra es representativa, únicamente, de cuarenta empresas que brindaron los datos suficientes.

**Cuadro N°57 Rama de actividad, personal ocupado, y cantidad de establecimientos y producción.**

RAMA DE ACTIVIDAD	ESTABLECIM.		PRODUCCION		PERSONAL	
	Nº	%	VALOR \$	%	CANT	%
alimentos	9	22,5	37.588.000	29,5	315	3,5
productos textiles	1	2,5	15.000.000	12	120	9
prendas de vestir	2	5	1.000.000	0,08	55	4
papel	1	2,5	6.000.000	5	110	8
destilería	1	2,5	12.000.000	9,5	58	4
sust. y prod. químicos	3	7,5	5.170.000	4	47	3,5
caucho-plásticos	1	2,5	600.000	0,04	15	1
minerales no metálicos	6	15	8.648.000	7	201	15
prod. elab. con metal	5	12,5	17.444.000	14	101	7,5
maquinarias y equipos	1	2,5	12.000.000	9,5	160	12
motores, equip. y sum. eléctrc.	3	7,5	2.444.000	2	30	2
prod. méd., ópt. y de precis.	4	10	5.320.000	4	60	4,5
vehículos autom. y autopartes	1	2,5	4.000.000	3	60	4,5
muebles e ind. manif. no incl.	2	5	430.000	0,03	11	1
TOTAL	40	100	127.644.000	100	1.343	100

Del cuadro anterior surge que la rama alimentaria es el más gravitante, no sólo por el valor de la producción -29,5%- sino también por la cantidad de establecimientos y personal ocupado. En orden de importancia le sigue el sector metalúrgico en cuanto a valor de producción y número de establecimientos. Ocupa mayor cantidad de mano de obra -26,5%- que el complejo, químico, petroquímico y destilería que absorbe, en su conjunto, el 14% de la ocupación.

**Cuadro N°58. Rama de actividad, personal ocupado y número de establecimientos**

RAMA DE ACTIVIDAD	ESTABLECIM.		PERSONAL	
	N°	%	CANT	%
alimentos	16	26	935	34
productos textiles	2	3	600	22
prendas de vestir	3	5	82	3
papel	1	1,5	110	4
destilería	1	1,5	58	2
sust. y prod. químicos	3	5	47	1,5
caucho-plásticos	2	3	175	6,5
minerales no metálicos	9	15,5	254	9
prod. elab. con metal	9	15,5	137	5
maquinarias y equipos	1	1,5	160	6
motores, equip. y sum. eléctrc.	4	6,5	35	1,2
prod. méd., ópt. y de precis.	4	6,5	60	2
vehículos autom. y autopartes	1	1,5	60	2
muebles e ind. manif. no incl.	2	3	11	0,4
madera y corcho	3	5	43	1,5
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>	<b>100</b>	<b>2.767</b>	<b>100</b>

Los datos que se exponen en el cuadro precedente representan a la totalidad de las empresas encuestadas e incluyen a las veintiuna empresas restantes que no se encontraban en el anterior por no brindar la información correspondiente.

En la muestra, la industria alimentaria absorbe la mayor ocupación y cuenta con gran cantidad de establecimientos; le sigue el complejo metal-mecánico con el 18% de establecimientos y ocupando el 12,9% de mano de obra -en ello juega un papel preponderante la fabricación de maquinarias y equipos-; por último, destilería y sus derivados, petroquímicos y químicos, en cuanto a cantidad de establecimientos y personal ocupado. Sin embargo el sector textil, después de la actividad alimentaria, es el que ocupa el 22% de los empleos.

## **7.2. Perfil exportador**

Del universo encuestado, el 82% de las empresas no exportan, de ellas un 23% se instalaría en la Zona Franca y un 48% no lo haría. Las empresas que exportan representan el 18%, del cual un 8% se instalaría e igual porcentaje no.

### Cuadro N° 59. Empresas exportadoras

	CASOS		SE INSTALARÍA		NO SE INST.		N/C	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
no exportan	50	82	14	23	29	48	7	11,5
exportan	11	18	5	8	5	8	1	1,5
TOTAL	61	100	19	31	34	56	8	13

De las diecinueve empresas a instalarse en ZFLP, *catorce* no exportan y *cinco* participan como oferentes en el mercado internacional.

Las empresas que *no exportan*, conforme a nuestra categorización, se distribuyen en: 1 grande; 3 medianas; 9 intermedias y 1 pequeña. El 50% de las que no son oferentes internacionales pertenecen a la actividad alimenticia y un 21% al metalúrgico.

De las *exportadoras*, 2 son medianas, 2 grandes y 1 intermedia. El 40% de estas empresas pertenece al sector alimenticio y el resto se distribuye entre textiles, caucho y plástico y equipos médicos, ópticos y de precisión.

### Cuadro N°60. Identificación de las empresas por categoría, rama y actividad exportadora

ACTIVIDAD	NO EXPORTAN					EXPORTAN					TOTAL	
	G	M	I	P	total	G	M	I	P	total	Nº	%
alimentos	1	2	4	-	7	1	1	-	-	2	9	47
textiles	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	1	5,2
prendas de vestir	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	1	5,2
caucho y plástico	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	1	5,2
minerales no metal.	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1	5,2
prod. elab c/ metal	-	-	2	1	3	-	-	-	-	-	3	16
mot/equip/sum eléct.	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	1	5,2
equip. méd/ópt/prec.	-	-	1	-	1	-	1	-	-	1	2	11
TOTAL	1	3	9	1	14	2	2	1	-	5	19	100

### 7.3. Oferta exportable

Con relación a la incidencia que la ZFLP pudiere tener sobre la oferta exportable el análisis se efectuará, por una lado, con relación al volumen de exportaciones y, por el otro, respecto a la composición de las mismas.

### 7.3.1. Volumen

En cuanto al incremento de la oferta, de los resultados de la encuesta surge que de las 19 empresas manufactureras que se instalarían, de las que *no exportan* actualmente, 14 sí lo harían en el futuro y de las que en la actualidad participan en las ventas al exterior, 2 modificarían sus destinos y 3 no consolidarían su posición en el mercado internacional o no cambiarían destino por el tipo de producción no competitiva en otro mercado-.

**Cuadro N° 61. Participación de las empresas en la oferta exportable**

	SE INST.		DIVERSIFICARIA						EXP. O MODIF. DESTINO EXP.					
	Nº	%	SI	%	NO	%	N/C	%	SI	%	NO	%	N/C	%
no exportan	14	74	13	68,5	-	0	1	5	14	74	-	0	-	0
exportan	5	26	2	10,5	2	11	1	5	2	10	3	16	-	0
TOTAL	19	100	15	79	2	11	2	10	16	84	3	16		

Como ya se dijera, de las 19 empresas que se instalarían en ZFLP un 84% -16- cambiaría el destino de su exportaciones o exportaría si no lo hace actualmente, de tal manera que se incorporarían a la oferta exportable catorce nuevas empresas aumentando el quantum de las exportaciones regionales.

**Cuadro N° 62. Destino de exportaciones.**

PAÍS	1º LUGAR		2º LUGAR		3º LUGAR		TOTAL	
	casos	%	casos	%	casos	%	casos	%
Mercosur	2	9,5	1	5	-	0	3	14,5
Brasil	3	14,5	-	0	-	0	3	14,5
Unión Europea	1	5	-	0	-	0	1	5
E.E.U.U.	-	0	1	5	-	0	1	5
Italia	-	0	-	0	1	5	1	5
Chile	1	5	-	0	-	0	1	5
Uruguay	-	0	1	5	-	0	1	5
Paraguay	-	0	-	0	1	5	1	5
Japón	1	5	-	0	-	0	1	5
Indonesia	-	0	1	5	-	0	1	5
Colombia	-	0	-	0	1	5	1	5
Asia	1	5	-	0	-	0	1	5
a donde sea conveniente	4	19	-	0	1	5	5	24
TOTAL	13		4		4		21	100

El 39% de los destinos escogidos se dirige al Mercosur y dentro del agrupamiento se privilegia a Brasil con un 14,5%. Lo llamativo de estas respuestas es que el destino preferencial continúa siendo el bloque y que las mercaderías internadas a cualquiera de los países miembros pagará el AEC.

La aplicación del certificado de origen Mercosur a los productos elaborados en la ZFLP podría incidir favorablemente en esta situación, pues podrían obtener dobles ventajas: las propias originadas al haberse producido en zonas francas y el tratamiento especial que reciben las mercaderías con certificado de origen Mercosur; pero ello es hoy una mera expectativa<sup>264</sup>. El resto de los destinos -16- se distribuyen en un amplio espectro.

Sólo podrían obtener más beneficios aquellas empresas que, radicadas en la ZFLP, exportasen al Mercosur, si en su producción interviniesen bienes de capital o insumos provenientes, en ambos casos, de terceros países permitiendo eventualmente reducir los costos de producción.

El 24% dirigiría su producción *a donde sea conveniente*. Esta expresión está sujeta a los requerimientos de la demanda internacional.

### 7.3.2. Composición

En cuanto a la composición de las exportaciones, del 31% de las empresas manufactureras que se instalarían en la Zona Franca de las que *no exportan*, 13 diversificarían su producción y 1 no contestó y, de las que participan en la oferta internacional, 2 diversificarían, 2 no lo harían y 1 no contestó<sup>265</sup>.

#### Cuadro N°63. Diversificación productiva

	RESPUESTAS	
	N°	%
desarrollaría equipos que hoy no pueden producir	1	7
la incorporación de maquinarias y/o equipos importados lo permitiría	3	20
la incorporación de maquinaria importada le permitiría producir a menores costos	2	13
permitiría ampliar la oferta de productos exportables	7	47
en función de la demanda	2	13
N/C	-	0
TOTAL	15	100

De las razones esgrimidas para la diversificación, unas se relacionan con la oferta de bienes -87%- y en función de ella se menciona a la producción de nuevos equipos -complejo metalmecánico- y la incorporación de bienes de capital importados. La importación de estos bienes permi-

<sup>264</sup> Véase 5.4.3.2. Normas de origen, en: "Compatibilidad de las Zonas Francas con el Mercosur".

<sup>265</sup> Ver Cuadro 61. "Participación de las empresas en la oferta exportable".

tiría la reducción de costos de producción -13%- y una modernización productiva -20%- facilitando de este modo ganar competitividad en el mercado internacional. La otra razón está vinculada con la demanda, el 13% diversificaría en función de ella.

De las empresas que no exportan y diversificarían, la mayoría -50%- pertenece a la actividad alimentaria -lácteos, frutihortícola y carnes-.

Sólo dos de los quince que diversificarían corresponden a empresas exportadoras. Una de productos alimenticios -frutihortícola- y la otra de instrumental de precisión.

**Cuadro N° 64. Razones para no diversificar**

	RESPUESTAS	
	N°	%
pretende consolidar su posición en el mercado internacional	1	25
por el tipo de producción	1	25
desconoce las ventajas específicas para los diversos productos	1	25
N/C	1	25
TOTAL	4	100

Del 21% de las empresas que no diversificarían la producción y no contestaron, un 25% pretende consolidar su posición en el mercado internacional -actualmente exporta-, para otro 25% el tipo de producción no permite diversificación -exporta- y el 50% restante denota falta de conocimiento del régimen aplicable.

De la totalidad de los encuestados, un 24% diversificaría la producción y un 21% -que no exporta- lo haría para exportar. Un 26% exportaría o cambiaría destino de las exportaciones y un 23% se incorporaría al mercado internacional como nuevos oferentes. Hay que tener en cuenta que la incorporación de nuevas unidades productivas al mercado es una mera expectativa como lo es también su instalación.

Únicamente un 31% del sector industrial encuestado se radicaría en la ZFLP. Ellos la perciben como instrumento de comercio exterior ya que, casi el 80%, tanto diversificaría como exportaría su producción. De esto se deduce que la visualizan como zona franca industrial. Si bien las actividades se encuentran concentradas en muy pocas, es esperable la incorporación de valor agregado en todas las fases de producción a los fines de ganar



competitividad internacional. De otra manera se reproduciría la estructura productiva actual -basada en ventajas comparativas estáticas- y sin ninguna incidencia, como instrumento de comercio exterior, en el perfil productivo regional.

Pese a lo expresado, la mayoría de la población encuestada no la percibe como instrumento de comercio exterior tendiente a mejorar la oferta exportable, tanto en volúmen como en composición.

## 8. CONCLUSIONES

Partiendo de la concepción que sostiene que no existe un único modelo de integración sino que el mismo depende del estilo de desarrollo que se adopte; y teniendo en cuenta que la integración es un fenómeno multidimensional: cultural, político, económico, jurídico y social, cuyo objetivo es lograr patrones de desarrollo superiores a los que cada país en forma aislada conseguiría ante las circunstancias actuales de una realidad mundial globalizada y bloqueizada, el hecho de la instalación de la ZFLP permitió a esta investigación arribar a las siguientes conclusiones:

Analizando, dentro de la dimensión económica específicamente la comercial de la integración, sus políticas e instrumentos deben concebirse dentro del marco global de políticas comunes definidas por los países miembros. Se entiende que este instrumento de comercio exterior no puede ser adoptado en forma aislada sino que debe tomarse dentro de una estrategia comercial e industrial nacional a largo plazo, compatible con las políticas de integración que se adopten.

Del análisis histórico surge que este instrumento fue aplicado en un marco de políticas cerradas y proteccionistas como modo de lograr la apertura al mercado internacional. Sin embargo, en la coyuntura económica actual se presenta dentro del marco de una apertura comercial, aunque las políticas de inserción actuales deben contemplar los nuevos condicionantes tecnológico-productivos. La verdadera transformación productiva se logrará a través de una incorporación real de valor agregado que permita dotar a la producción de mayores ventajas competitivas sistémicas en base a ventajas comparativas dinámicas y no estáticas.

Por otra parte, con relación al aspecto empírico de esta investigación, consistente en un trabajo de campo realizado entre empresarios industriales y ubicado geográficamente en el Gran La Plata, se extrajeron las siguientes conclusiones:

De los resultados de la encuesta elaborada por el equipo de investigación se deduce que en un marco de desconocimiento, la imagen de la ZFLP es positiva con un nivel medio de congruencia y un nivel de adhesión real muy bajo.

Con respecto a la posible instalación de las empresas en la ZFLP se pudo concluir que, del universo de los encuestados, el 69% no se instalaría en ella; al mismo tiempo que se critica el perfil comercial que tendría. Este dato se corrobora en la encuesta realizada por el Ente de Administración y Explotación de la Zona Franca de La Plata, denominada "Registro de Usuarios", de donde surge que los mismos muestran una marcada tendencia a la zona comercial y de servicios.

Únicamente el 31% de la industria manufacturera local encuestada se instalaría en la ZFLP y los empresarios que así lo hicieren la perciben como un instrumento de comercio exterior tendiente a mejorar la oferta exportable. De tal manera que sólo este 31% la percibe como zona franca industrial.

Cabe mencionar, sin embargo, que para que exista una verdadera modificación de la estructura de las exportaciones sería necesaria la incorporación de mayor valor agregado en todas las fases de la producción, a fin de ganar competitividad internacional de acuerdo a los nuevos requerimientos tecnológicos y no en base a la reproducción de la estructura productiva actual asentada en ventajas comparativas estáticas y concentrada en muy pocas ramas de actividad.

No puede afirmarse que la ZFLP sea un instrumento apto para mejorar la inserción de las PYMES en el comercio exterior. Así lo manifiestan los empresarios encuestados, tanto en cuanto a la decisión o no de instalarse, como en la valoración del régimen adoptado.

En relación a la posibilidad de coexistencia de la ZFLP dentro del Mercosur se puede afirmar que a mayor grado de profundización del Mercosur y de las políticas comerciales adoptadas y a adoptarse en el esquema de integración, menor es la posibilidad de coexistencia con la ZFLP. Resulta necesario adecuar los regímenes del Mercosur con las políticas comerciales nacionales y específicas ante las zonas francas a fin de evitar los efectos disvaliosos del desvío del comercio en beneficio de terceros países y en perjuicio del comercio intra-Mercosur. La zona franca, como instrumento de comercio exterior, resulta desaconsejable y contraria a los intereses comunitarios en la medida que el proceso de integración adquiera mayor profundidad. El objetivo final es lograr que el esquema de integración proporcione patrones de bienestar superiores a los que cada país pueda lograr en forma aislada.

En la medida que las zonas francas se conciban independientemente del proceso de integración, éstas no cumplirían con una finalidad integracionista. Por tanto es necesario subordinar su finalidad a los objetivos definidos dentro del modelo de integración adoptado.

## 9. ANEXO METODOLÓGICO

### 9.1. Consideraciones generales.

La investigación se efectuó en dos niveles: **A. Teórico** y **B. Trabajo de campo**.

#### **A. Teórico**

1. En este nivel se efectuó un trabajo exploratorio sobre la importancia de las zonas francas partiendo de su inserción en el contexto internacional, como así también la evolución que sufrieran en la hoy Unión Europea, como experiencia susceptible de evaluación, para luego centrar nuestro análisis en la de La Plata. Se definieron las principales características de las mismas a fin de interrelacionarlas con la problemática objeto de esta investigación.

2. Se llevaron a cabo entrevistas con «informantes clave» y se realizó un Seminario a fin de incorporar información que sirviera de base a nuestro trabajo. Las entrevistas estuvieron dirigidas a empresarios; especialistas en la materia, locales e internacionales; e integrantes del Ente de Administración y Explotación de la Zona Franca de La Plata. Esta metodología permitió definir con precisión la problemática a abordar, como así también reformular nuestro sistema de hipótesis. A partir de allí se identificaron las variables dependientes e independientes con las que se iba a trabajar y se establecieron algunas definiciones operacionales tales como:

“**Oferta exportable**”: está compuesta por el volumen y composición de las exportaciones. A su vez la “**composición**” se define por el grado de diversificación o especialización de las mismas como así también por el mayor o menor grado de incorporación de valor agregado.

“**Perfil productivo**”: Es la característica productiva regional -qué se produce-.

“**Actividades industriales**”: Desde el punto de vista económico, son todas aquellas que transforman productos mediante procesos industriales. Se utilizan como sinónimos elaboración, procesamiento o manufactura.

“**PYMES**”: A los fines de la categorización cuantitativa de las empresas relevadas fue menester decidir los parámetros que se tomarían en cuenta.

De acuerdo con la definición de PYMES -por sectores- elaborada por el Ministerio de Economía a los fines de los títulos I y II de la ley 24.467 de PYMES, sobre la base de las Resoluciones 401/89 y 52/94, y la definición de PEQUEÑA EMPRESA, elaborada a los fines del título III de la misma ley, se puede exponer el siguiente cuadro:

PYME			PEQUEÑA EMPRESA		
sector	personal	ventas ing. brutos anuales *	facturación anual sin IVA	personal	sector
ind. y minero	300	18.000.000	5.000.000	menos de 40	industria
com. y serv.	100	12.000.000	3.000.000	trabajadores	comercio
hot. de turis.	100	6.500.000	4.000.000	al 1-1-95	servicios
transporte	300	15.000.000			
agropecuario		1.000.000	2.500.000		rurales
frutihortícola		9.000.000			

NOTA: el parámetro ingresos brutos anuales tiene incluido el IVA (21%)

Fuente: Guía del empresario PYME. MEyOSP

La enorme magnitud de los límites establecidos por la legislación nacional fue expuesta por nosotros en diversas oportunidades<sup>266</sup>, en particular citando a Dorfman<sup>267</sup>, para quien los límites fijados, 300 personas y u\$s18 millones de ventas anuales para el sector industrial, son "*claramente excesivos*". Es de destacar que si se aplicaran los parámetros nacionales, del universo relevado sólo el 15% de las empresas no pueden considerarse comprendidas en la categoría de "pequeña empresa", de lo cual resulta que todas las demás acceden a los especiales beneficios que la ley les reconoce. Sólo el 2% de las empresas encuestadas, por su parte, no puede ser considerada PYME. Cabe aquí preguntarse, como lo hace Dorfman: "*¿O es que se pretende favorecer a las empresas relativamente más grandes en perjuicio de las más débiles que son las que mayor atención requieren?*".

Un elemento, que no puede dejar de tenerse en cuenta en este momento, es el reiterado argumento de que la Zona Franca abre posibilidades de exportación a las PYME. Del cotejo de la categorización que antecede con esta afirmación resulta que ella es absolutamente veraz. El problema es que el sólo el 2% de las empresas no son PYME.

<sup>266</sup> OLIVERA Noemí, "La PYME en la legislación". En "Mercosur: Estrategias y alternativas de integración", op. cit.

<sup>267</sup> DORFMAN Adolfo, "¿Qué es una PYME?" En Realidad Económica Nº125, 1 de julio al 15 de agosto de 1994, Buenos Aires, pág. 143.

La Municipalidad de La Plata, por su parte, en el Programa PAPER ha elaborado un nomenclador de empresas a las que aplica un criterio de categorización muy diverso, ya que se limita a considerar el número de personas empleadas.

<b>CATEGORÍA</b>	<b>EMPLEADOS</b>
<b>Grande</b>	más de 50
<b>Mediana</b>	entre 11 y 50
<b>Pequeña</b>	1 y 10

Fuente: Programa PAPER. Municipalidad de La Plata

El criterio de categorización de la Municipalidad apareció como más ajustado a la realidad local -lo que el análisis de los resultados de la encuesta demostrará- pero, aún en un marco de criterios cuantitativos, la posible existencia de empresas grandes de altísima tecnificación y por tanto de escasa absorción de mano de obra, hizo necesaria la valoración de otro parámetro -facturación o producción-, como otro elemento a tener en cuenta al momento de categorizar. Durante la realización de la encuesta fue evidente que los empresarios no aportaban los dos datos, resultando más los que contestaron la facturación.

Se optó, entonces por considerar el valor de facturación anual declarado, estableciendo cuatro categorías, en lo que se siguió el criterio de Roitter<sup>268</sup> para la fijación de los límites.

<b>CATEGORÍA</b>	<b>FACTURACIÓN</b>
<b>grandes</b>	<b>más de \$3.500.000</b>
<b>medianas</b>	<b>entre \$700.000 y \$3.500.000</b>
<b>intermedias</b>	<b>entre \$140.000 y \$700.000</b>
<b>pequeñas</b>	<b>menos de \$140.000</b>

Fuente: Elaboración propia.

Se buscó luego la relación entre cantidad de personal y facturación, de acuerdo con la siguiente fórmula, de la cual resulta el criterio cuantitativo de categorización empleado:

---


$$X = \left( \frac{\text{Facturación real}}{\text{Facturación tope}} \right) \times \left( \frac{\text{Cantidad de personal real}}{\text{Cantidad de personal tope}} \right)$$


---

<sup>268</sup> ROITTER, Mario (CFI). "Evolución intercensal de las PYMES. Regresión productiva y modalidades de supervivencia". Documento de Trabajo PRIDRE N°28. Publicación CEPAL, LC/BUE/R.172, Buenos Aires, Mayo 1992, pág.5.

Los valores resultantes fueron luego objeto de distribución en las categorías que, en definitiva, se adoptaron.

<b>CATEGORÍA</b>	<b>COEFICIENTE</b>
<b>grande</b>	<b>&gt;1</b>
<b>mediana</b>	<b>&gt;0.2500</b>
<b>intermedia</b>	<b>&gt;0.0100</b>
<b>pequeña</b>	<b>&lt;0.0100</b>

Fuente: Elaboración propia

El 34,5% de los encuestados no contestó el valor de facturación de su empresa, pero todos contestaron la cantidad de personal ocupado, por lo que en aquellos casos en que no se pudo categorizar de acuerdo con el criterio adoptado, se utilizó exclusivamente el del Nomenclador de la Municipalidad.

La aplicación de estos criterios cuantitativos permitió establecer que, de las empresas relevadas que contestaron sobre su facturación, el 22,5% corresponde a grandes empresas, el 12,5% a medianas, el 52,5% a intermedias y otro 12,5% a pequeñas.

La categorización exclusivamente por cantidad de personal empleado arrojó porcentajes de 23% para grandes empresas, 44% medianas y 33 % pequeñas empresas.

Hay, como se advierte en la valoración resultante, coincidencia en la categoría que excluye del universo PYME. Frente al 2% resultante de la aplicación del índice del Ministerio de Economía, con estos otros dos criterios de categorización, poco más del 20% de la empresas de la región son grandes empresas.

## **B. Trabajo de campo**

1. Se diseñó una encuesta de opinión que geográficamente se ubicó en el Gran La Plata. El sector seleccionado son las empresas industriales. Cabe aclarar que se tuvo en cuenta a aquellas empresas que gozaran de equipamiento urbano y funcionaran bajo una organización empresarial. Fue necesario efectuar un dificultoso relevamiento de las ubicadas en la región ya que al momento de diseñarse la muestra, la Dirección de Estadística y Censo no tenía procesada la información y otras instituciones negaron la información. Las empresas relevadas por este equipo fueron 230.

Debe señalarse que desde la Municipalidad de La Plata se atribuye al sector industrial -establecimientos fabriles- una participación del 1% con relación a la totalidad de establecimientos, de acuerdo a lo publicado en el Diario El Día del 14 de julio de 1996, cuando de acuerdo con los datos del Censo Económico brindados por la Dirección Provincial de Estadística y Control de Gestión, ella alcanza aproximadamente al 10%.

Para la selección de la muestra no se siguió ningún principio estadístico. Por lo tanto los resultados obtenidos son válidos exclusivamente para la muestra realizada. No es posible generalizar los datos muestrales. El objetivo perseguido era explorar la opinión del sector empresarial sobre la Zona Franca de La Plata a fin de evaluar, prospectivamente, su potencial incidencia como instrumento de comercio exterior en el sector manufacturero del Gran La Plata. Ello responde a la siguiente pregunta clave: ¿la Zona Franca como instrumento de comercio exterior permite mejorar la oferta exportable de las empresas ubicadas en el Gran La Plata?.

**2.** En función del objetivo se determinaron las siguientes variables: nivel de congruencia, nivel de adhesión, nivel de conocimiento de las zonas francas latinoamericanas y en particular de La Plata e imagen de la Zona Franca. Se confeccionó la cédula de entrevista, la que consta de 31 preguntas, algunas abiertas y otras cerradas. Su elaboración estuvo a cargo de Noemí B. Mellado.

Las entrevistas fueron realizadas de manera individual y personal por todo el equipo de investigación. Es necesario señalar que la obtención de entrevistas resultó ser muy dificultosa, en algunos casos fue necesario insistir para su logro. El promedio de duración de cada entrevista fue de aproximadamente una hora y debía llevarse a cabo en una sola reunión.

**3. Codificación.** Consistió en la asignación de un número a la alternativa de respuesta. Las preguntas cerradas se encontraban precodificadas, en cambio para las abiertas fue necesario elaborar categorías que nos permitieran agrupar en función de núcleos temáticos, tal el caso de los productos que se agruparon conforme al CIIU. En virtud de ello se elaboró un “Libro de Códigos”. Este trabajo fue realizado por Noemí B. Mellado, Noemí L. Olivera y María Luciana Ali.

**4. Tabulación de encuesta.** En primer lugar se analizó la consistencia y validez de las respuestas resultantes. La consistencia fue en relación a la correlatividad de la pregunta (por ej: pregunta 18, -sí- pasa a la pregunta 19).



Se procedió a tabular los resultados procedentes de la encuesta conforme a dos programas, uno de tabulación simple -se solicita el resultado directo de cada pregunta- y otro de tabulación cruzada -se requirió que la respuesta de una pregunta sea cruzada o combinada con los resultados de otra, por ejemplo las variables o los datos referentes a las empresas-.

5- Por último se efectuó un análisis de los resultados en dos niveles, uno descriptivo y otro explicativo, buscando relaciones entre los cruzamientos -combinación de respuestas- a fin de dar, en términos hipotéticos, razón a los dichos.

6- Por último se extrajeron las conclusiones y se elaboró el informe final.

En los cuadros que se elaboraron se utilizó la clasificación Industrial Internacional Uniforme en Revisión 3 -CIIU Rev.3-, que es de validez universal y, al mismo tiempo, la utilizada por el Censo Económico Nacional realizado en 1993.

Es de señalar que el Censo Económico de 1994 utiliza el concepto de locales y puestos de trabajo. Los locales son definidos como "*espacios físicos aislados o separados de otros...donde se desarrollan actividades económicas...*" y puestos de trabajo es la variable que se agrega, resultante de considerar a las personas ocupadas en cada local. Esta expresión es utilizada porque una persona podría estar ocupada en más de dos puestos de trabajo, de manera tal que el número de personas ocupadas podría ser menor a dichos puestos. La unidad censal es el local, mientras que en el de 1985 era el de establecimiento. De manera tal que si bien se utiliza la terminología de establecimientos, se lo hace conforme a la unidad censal del 94, ya que los datos que se exponen en los cuadros del Gran La Plata se elaboraron conforme a los proporcionados por el INDEC.

Al mismo tiempo es de destacar que los datos proporcionados son provisorios, ya que al tiempo de redactar este informe no están procesados los datos definitivos.

## 9.2. Modelo de Encuesta

Nro. de cuestionario ( \_\_\_\_ )

### 1.- EMPRESARIO

- **Sexo:** 1: Femenino  
2: Masculino ( )
- **Nacionalidad:** \_\_\_\_\_ ( )
- **Cargo dentro de la empresa:** \_\_\_\_\_ ( )
- **Nivel educativo:** 1: Primario  
2: Secundario  
3: Terciario  
4: Universitario ( )

### 2.- ORIGEN DE LA EMPRESA

- a - **Origen de la empresa:** 1: Familiar  
2: No familiar  
3: Desprendimiento de otra empresa  
4: N/C ( )

- b - **Origen del capital:** 1: Nacional  
2: Extranjero  
3: Mixta  
4: N/C ( )

c - **Organización funcional** - clases de gerencias o departamentos-:  
Mencione hasta tres en orden de prioridad: \_\_\_\_\_

99: N/C ( ) ( ) ( )

d - **Actividad principal:** \_\_\_\_\_ ( )

- e - **Sector económico:** 1. Primario  
2. Secundario  
3. Terciario  
4. Integrado ( )

f - Cantidad de personal que ocupa: \_\_\_\_\_

99: N/C ( )

**3 - La empresa a la que pertenece, ¿dónde comercia su producción?**

1: Mercado interno

2: Mercado internacional A pregunta 4 y 5

3: Ambos A pregunta 4 y 5

4: N/C ( )

**4. ¿A cuáles países exporta? - Mencione hasta tres en orden de prioridad.**

99: N/C ( )( )

**5. UNICAMENTE LOS QUE RESPONDIERON MERCADO INTERNACIONAL O AMBOS. ¿De su producción total que porcentaje exporta?**

1: Menos del 25%

3. Entre 50% y 75%

2. Entre 25% y 50%

4. Entre 75% y 100%

5. N/C ( )

**6. ¿Cuál es el valor promedio de facturación?**

1: Anual

2: Mensual

3: N/C

Valor: \_\_\_\_\_ ( )

**7 - ¿Dónde compra su insumos y/o partes?"**

1: En el país

2: En el extranjero \*

3: En ambos \*

4: N/C ( )

**\*Mencione el/los países- hasta tres en orden de prioridad.:**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ ( )( )

**8 - ¿Qué incidencia tienen los insumos y/o partes importadas en su producción?**

1: Menos de 50%

2: Más de 50%

3: N/C

4: No tiene ( )

**9 - ¿Qué incidencia tienen los servicios públicos en sus costos?**

1. Menos del 25%

2. Entre 25 y 50% ( )

**10 - Dentro de su producción, ¿cuáles son los bienes de mayor demanda? -Mencione hasta tres en orden de prioridad-**

En el mercado interno: \_\_\_\_\_

99: N/C ( )( )

En el mercado internacional: \_\_\_\_\_

99: N/C ( )( )

**11 - ¿Y de menor demanda? -Mencione hasta tres en orden de prioridad-**

En el mercado interno: \_\_\_\_\_

99: N/C ( )( )

En el mercado internacional: \_\_\_\_\_

99: N/C ( )( )

**12 - Mencione tres zonas francas a nivel latinoamericano**

\_\_\_\_\_

99: N/C ( )( )

**13 - ¿Qué clases de zonas francas conoce?**

-Mencione hasta 3- \_\_\_\_\_

99: N/C ( )( )

**14 - Indique a qué tipo/s de zona franca corresponde la de La Plata**

---

99: N/C ( )

**15 - La explotación de la zona franca de La Plata es:**

1.Privada                      2.Pública                      3.Mixta                      4.N/C

**16 - ¿Ha sido adjudicada la explotación de la zona franca de La Plata?**

1.Si                              2.No                              3.N/C

**17 - Mencione dos incentivos que otorga la zona franca de La Plata:**

---

99: N/C ( ) ( )

**18 - Según su opinión, ¿la Zona Franca de La Plata produciría ventajas a nivel regional -Gran La Plata-?**

1.Si                              Pasa a pregunta 19  
2.No                              Pasa a pregunta 20  
3.N/C                              Pasa a pregunta 20 ( )

**19 - ¿Cuáles cree Ud. que podrían ser las principales ventajas? -Mencione hasta 3-:** \_\_\_\_\_

---

99:N/C ( )

**20 - Explique el por qué:** \_\_\_\_\_

---

99: N/C ( ) ( ) ( )

**21 - ¿La zona franca de La Plata es una alternativa de crecimiento para su empresa?**

1. Sí                              2. No                              3. N/C ( )

**22 - Explique el por qué:** \_\_\_\_\_

---

99: N/C ( )

**23 - ¿Se instalaría en la zona franca de La Plata?**

1. Sí                      2. No                      3. N/C                      ( )

**24 - Explique el por qué:** \_\_\_\_\_

99: N/C                      ( )

**25 - ÚNICAMENTE LOS QUE RESPONDIERON AFIRMATIVAMENTE EN LA PREGUNTA 23. Ud. manifestó que se instalaría en la zona franca, ¿diversificaría su producción para la exportación?**

1. Sí                      2. No                      3. N/C                      ( )

**26 - Explique el por qué:** \_\_\_\_\_

99: N/C                      ( )

**27 - UNICAMENTE LOS QUE RESPONDIERON AFIRMATIVAMENTE EN LA PREGUNTA 23. Ud. manifestó que se instalaría en la zona franca, ¿modificaría el destino de sus exportaciones o exportaría si es que no lo hace actualmente?**

1. Sí                      Pasa a pregunta 28  
2. No  
3. N/C

**28 - ¿A dónde exportaría? -Mencione hasta tres mercados por orden de prioridad:-** \_\_\_\_\_

99: N/C                      ( ) ( ) ( )

**29 - La zona franca de La Plata, favorece o perjudica:**

1. Favorece 2. Perjudica 3. N/C 4. Ni F./Ni P.

- 1. La industrialización ( )
- 2. La promoción del comercio exterior ( )
- 3. La generación de empleos ( )
- 4. La inversión de capitales ( )
- 5. La promoción de transferencia de tecnología ( )
- 6. El aumento en el volumen de las exportaciones ( )
- 7. La modificación de la composición de las exportaciones ( )

- 8. La reducción de los costos de producción ( )
- 9. La modernización del aparato productivo ( )
- 10. La transformación del perfil productivo regional ( )

**30 - Ud. está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes modalidades de zona franca?**

1. De acuerdo 2. En desacuerdo 3. N/C

- 1. Comercial ( )
- 2. Industrial ( )
- 3. Mixta ( )
- 4. Servicios ( )

**31 - Ud. está de acuerdo o en desacuerdo que en la zona franca de La Plata:**

1. De acuerdo 2. En desacuerdo 3. N/C

- 1. Se reciban servicios públicos a tarifas más bajas por estar desgravados. ( )
- 2. Se goce de los beneficios -reintegros y demás estímulos a la exportación- que rigen en el territorio nacional. ( )
- 3. La producción de bienes de capital, pueda venderse en el territorio nacional cuando ellos no se fabriquen en el mismo. ( )
- 4. La mercadería comercializada esté exenta de los tributos que gravan su importación o exportación. ( )
- 5. La radicación de empresas esté exenta de los impuestos que rigen en el Territorio Aduanero General con excepción del impuesto a las ganancias. ( )

**9.3. Resultados**

*Pregunta 1. Empresario*

- Sexo

	N°	%
Femenino	7	11
Masculino	54	89
Total	61	100

**- Nacionalidad**

	N°	%
Argentino	57	93
Italiano	4	7
Español	0	0
Total	61	100

**- Cargo dentro de la empresa**

	N°	%
Director	5	8
Presidente	9	15
Jefe de Producción	2	3
Gerente Administrativo	3	5
Encargado (Factor)	5	8
Contador	1	2
Socio Gerente	5	8
Propietario	10	16
Gerente	10	16
Director Administrativo/Financiero	1	2
Socio	3	5
Jefe de Relaciones Industriales	1	2
Gerente de ventas	1	2
Gerente de Relaciones Empresarias	1	2
Gerente de Comercio Exterior	3	5
Gerente de Producción	1	2
Total	61	100

**- Nivel educativo**

	N°	%
Primario	3	5
Secundario	14	23
Terciario	8	13
Universitario	36	59
Total	61	100



## Pregunta 2. Empresa

### - Origen

	N°	%
Familiar	36	59
No Familiar	22	36
Desprendimiento de otra empresa	3	5
N/C	0	0
Total	61	100

### - Origen del capital

	N°	%
Nacional	57	93
Extranjero	3	5
Mixto	1	2
Total	61	100

### - Organización funcional

	N°	%
Tiene diferenciación	36	59
No tiene diferenciación	24	39
N/C	1	2
Total	61	100

	1° Lugar	2° Lugar	3° Lugar	General
Ventas	6	10	9	25
Producción	15	13	9	37
Financiero	2	6	3	11
Otras/ no tiene	13	7	15	35
Total	36	36	36	108

### - Rama de actividad

Ver 7.1 "Perfil productivo de las empresas".

### - Sector económico

Ver 4.4.2 "Las empresas".

### - Cantidad de personal que ocupa

Ver 7.1 "Perfil productivo de las empresas".

**Pregunta 3. La empresa a la que pertenece, ¿dónde comercia su producción?**

Ver 3.4 "Exportaciones del Gran La Plata".

**Pregunta 4. ¿A cuáles países exporta?. Mencione hasta tres en orden de prioridad**

Ver 3.4 "Exportaciones del Gran La Plata".

**Pregunta 5. Únicamente los que respondieron mercado internacional o ambos. De su producción total, ¿qué porcentaje exporta?**

Ver 3.4 "Exportaciones del Gran La Plata".

**Pregunta 6. ¿Cuál es el valor promedio de facturación?**

	Nº CASOS	RESPUESTAS	%
CONTESTARON	40		
más de \$3.500.000		7	17,5
entre \$700.000 y \$3.500.000		16	40
entre \$140.000 y \$700.000		11	27,5
menos de \$140.000		6	15
TOTAL		40	100
NO CONTESTARON		21	
TOTAL		61	

**Pregunta 7. ¿Dónde compra sus insumos y/o partes?**

Ver 3.4 "Exportaciones del Gran La Plata".

**Pregunta 8. ¿Qué incidencia tienen los insumos y/o partes importadas en su producción?**

Ver 4.4.2 "Las empresas".

**Pregunta 9. ¿Qué incidencia tienen los servicios públicos en sus costos?**

Ver 6.2 "Incentivos de la Zona Franca".

**Pregunta 10. Dentro de su producción, ¿cuáles son los bienes de mayor demanda?. Mencione hasta tres en orden de prioridad.**

Ver 4.2.1 "Los sectores líderes".

**Pregunta 11. ¿Y de menor demanda?. Mencione hasta tres en orden de prioridad.**

Ver 4.2.1 "Los sectores líderes".

**Pregunta 12. Mencione tres zonas francas a nivel latinoamericano.**  
Ver 2.3.3 “Latinoamérica”.

**Pregunta 13. ¿Qué clases de zonas francas conoce?. Mencione hasta tres.**  
Ver 2.6 “Clasificación”.

**Pregunta 14. Indique a qué tipo/s de zona franca corresponde la de La Plata.**  
Ver 6.2 “Incentivos de la Zona Franca de La Plata”.

**Pregunta 15. La explotación de la zona franca es:**

	N°	%
Privada	27	44
Pública	4	7
Mixta	9	15
N/C	21	34
Blanco	0	0
Total	61	100

**Pregunta 16. ¿Ha sido adjudicada la explotación de la Zona Franca de La Plata?**

	N°	%
Sí	25	41
No	15	25
N/C	21	34
Blanco	0	0
Total	61	100

**Pregunta 17. Mencione dos incentivos que otorga la Zona Franca de La Plata.**  
Ver 6.2 “Incentivos de la Zona Franca de La Plata”.

**Pregunta 18. Según su opinión, ¿la Zona Franca produciría ventajas a nivel regional -Gran La Plata-?**  
Ver 6.4 “Ventajas y desventajas”.

**Pregunta 19. ¿Cuáles cree usted que pueden ser las principales ventajas?. Mencione hasta tres.**  
Ver 6.4 “Ventajas y desventajas”.

**Pregunta 20. ¿Por qué para Usted la Zona Franca produciría ventajas a nivel regional?**

Contestaron	34	N° de casos	%
Exenciones impositivas		1	0,8
Incrementará la radicación de empresas industriales. La radicación de empresas importantes producirá un aumento de la demanda de servicios de las empresas locales		9	7,5
Incrementará las importaciones. Producirá una reactivación comercial en la zona		3	2,5
Generará fuentes de trabajo. Aumentará la demanda de profesionales. La realización de obras para su funcionamiento demandará mayor ocupación. Como a nivel regional se encuentra en el sector público, hay que incentivar al privado		14	11,7
Incremento de la inversión		1	0,8
Incremento del volumen de las exportaciones		1	0,8
Reducirá los costos de producción		3	2,5
Reactivará la economía de la zona. Cambiará el perfil productivo regional, creciendo la actividad privada		10	8,3
Habrà reactivación portuaria		1	0,8
Incrementará la actividad de los servicios de transporte fluvial y terrestre. Mejorará la infraestructura		4	3,4
Otras: habrá beneficios de acuerdo a la publicidad y a la información que se brinda. Aumentará la entrada de productos, mayor variedad y disponibilidad de productos		4	3,4
N/C	6		15
00		51	42,5
TOTAL		120	100

Responden 40 entrevistados, los que contestaron SI en la pregunta 18.

**Pregunta 20. ¿Por qué para usted la Zona Franca de La Plata produciría desventajas a nivel regional?**

Ver 6.4 "Ventajas y desventajas".

**Pregunta 21. ¿La Zona Franca es una alternativa de crecimiento para su empresa?**

Ver 6.5 "La Zona Franca de La Pata como alternativa de crecimiento".

**Pregunta 22. Explique el por qué.**

Ver 6.5 "La Zona Franca de La Plata como alternativa de crecimiento".

**Pregunta 23. ¿Se instalaría en la Zona Franca de La Plata?**

Ver 6.5 "La Zona Franca de La Plata como alternativa de crecimiento".

**Pregunta 24. Explique el por qué.**

Ver 6.5 "La Zona Franca de La Plata como alternativa de crecimiento".

**Pregunta 25. Usted manifestó que se instalaría en la Zona Franca: ¿Diversificaría su producción para la exportación?**

	N°	%
Sí	15	79
No	2	11
N/C	2	11
Total	61	100

Responden 19 entrevistados, los que contestaron SI en la pregunta 23.

**Pregunta 26. Explique el por qué.**

Ver 7.3.2 "Composición".

**Pregunta 27. Usted manifestó que se instalaría en la Zona Franca: ¿modificaría el destino de sus exportaciones o exportaría, si es que no lo hace actualmente?**

	N° de casos	%
SI	16	84
NO	3	16
N/C	0	0
TOTAL	19	100

Responden 19 entrevistados, los que contestaron SI en la pregunta 23.

**Pregunta 28. ¿A dónde exportaría?. Mencione hasta tres mercados en orden de prioridad.**

Ver 7.3.1 "Volumen".

**Pregunta 29. La Zona Franca favorece o perjudica:**

	Favorece		Perjudica		Ni F/Ni P		N / C		Nulo		Totales	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Promoción del comercio exterior	44	72	0	0	4	7	13	21	0	0	61	100
Inversión de capitales	43	70	1	2	5	8	12	20	0	0	61	100
Reducción de costos de producción	42	69	2	3	4	7	13	21	0	0	61	100
Generación de empleo	42	69	2	3	6	10	11	18	0	0	61	100
Aumento del volumen de exportación	40	66	2	3	7	11	12	20	0	0	61	100
Transformación del perfil productivo regional	38	62	6	10	5	8	12	20	0	0	61	100
Promoción de transferencias de tecnología	38	62	2	3	8	13	13	21	0	0	61	100
Industrialización	35	57	3	5	8	13	14	23	1	2	61	100
Modernización del aparato productivo	35	57	2	3	10	16	14	23	0	0	61	100
Modificación de la composición de las export.	28	46	5	8	10	16	18	30	0	0	61	100

**Pregunta 29. La Zona Franca ¿favorece o perjudica la industrialización?**

	Nº de casos	%
Favorece	35	57
Perjudica	3	5
Ni Fav./Ni Perj.	8	13
N/C	14	23
NULO	1	2
TOTAL	61	100

**Pregunta 29. La Zona Franca ¿favorece o perjudica la modificación de la promoción del comercio exterior?**

	Nº de casos	%
Favorece	44	72
Perjudica	0	0
Ni Fav./Ni Perj.	4	7
N/C	13	21
Total	61	100

**Pregunta 29. La Zona Franca ¿favorece o perjudica la generación de empleos?**

	Nº de casos	%
Favorece	42	69
Perjudica	2	3
Ni Fav./Ni Perj.	6	10
N/C	11	18
Total	61	100

**Pregunta 29. La Zona Franca ¿favorece o perjudica la inversión de capitales?**

	Nº de casos	%
Favorece	43	70
Perjudica	1	2
Ni Fav./Ni Perj.	5	8
N/C	12	20
Total	61	100

**Pregunta 29. La Zona Franca ¿favorece o perjudica la promoción de transferencias de tecnología?**

	Nº de casos	%
Favorece	38	62
Perjudica	2	3
Ni Fav./Ni Perj.	8	13
N/C	13	21
NULO	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>	<b>100</b>

**Pregunta 29. La Zona Franca ¿favorece o perjudica el aumento del volumen de las exportaciones?**

	Nº de casos	%
Favorece	40	66
Perjudica	2	3
Ni Fav./Ni Perj.	7	11
N/C	12	20
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>100</b>

**Pregunta 29. La Zona Franca ¿favorece o perjudica la modificación de la composición de las exportaciones?**

	Nº de casos	%
Favorece	28	46
Perjudica	5	8
Ni Fav./Ni Perj.	10	16
N/C	18	30
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>100</b>

**Pregunta 29. La Zona Franca ¿favorece o perjudica la reducción de los costos de producción?**

	Nº de casos	%
Favorece	42	69
Perjudica	2	3
Ni Fav./Ni Perj.	4	7
N/C	13	21
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>100</b>

**Pregunta 29. La Zona Franca ¿favorece o perjudica la modernización**

**del aparato productivo?**

	Nº de casos	%
Favorece	35	57
Perjudica	2	3
Ni Fav./Ni Perj.	10	16
N/C	14	23
Total	61	100

**Pregunta 29. La Zona Franca ¿favorece o perjudica la transformación del perfil productivo regional?**

	Nº de casos	%
Favorece	38	62
Perjudica	6	10
Ni Fav./Ni Perj.	5	18
N/C	12	20
Total	61	100

**Pregunta 30. Usted está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes modalidades de zonas francas?**

Ver 2.6 "Clasificación", pág. 37.

**Pregunta 31. Usted está de acuerdo o en desacuerdo con que en la Zona Franca de La Plata:**

	De acuerdo		En desac.		N/C		TOTALES	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Radicación de empresas exentas de impuestos internos con excepción del imp. a las ganancias	33	54	18	30	10	16	61	100
Se goce de los beneficios, reintegros y demás estímulos a las exportaciones que rijan en territorio nacional	36	59	16	26	9	15	61	100
La producción de bienes de capital para venderse en territorio nacional cuando no se fabriquen en el mismo	36	59	16	26	9	15	61	100
Mercadería comercializada esté exenta de tributos que gravan su importación y exportación	37	61	16	26	8	13	61	100
Se reciban servicios públicos a tarifas más bajas por estar desgravados	37	61	19	31	5	8	61	100



**Pregunta 31. Usted está de acuerdo o en desacuerdo con que en la Zona Franca de La Plata: se reciban servicios públicos a tarifas más bajas por estar desgravados.**

	Nº	%
De acuerdo	37	61
En desacuerdo	19	31
N/C	5	8
Total	61	100

**Pregunta 31. ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con que en la Zona Franca se goce de los beneficios y demás estímulos a la exportación que rijan en el territorio nacional?**

Ver 6.2 “Incentivos de la Zona Franca de La Plata”.

**Pregunta 31. ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con que en la Zona Franca de La Plata la producción de bienes de capital pueda venderse en el territorio nacional cuando no se fabrique en el mismo?**

Ver 6.2 “Incentivos de la Zona Franca de La Plata”.

**Pregunta 31. ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con que en la Zona Franca de La Plata: la mercadería comercializada esté exenta de los tributos que gravan su importación?**

	Nº	%
De acuerdo	37	61
En desacuerdo	16	26
N/C	8	13
Total	61	100

**Pregunta 31. ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con que en la Zona Franca de La Plata la radicación de empresas esté exenta de impuestos internos con excepción del Impuesto a las Ganancias?**

Ver 6.2.1 “Impositivos”, pág.112.

**Variable: Nivel de conocimiento de las zonas francas.**

Ver 2.9 “Nivel de conocimiento de las zonas francas latinoamericanas”, pág. 45.

**Variable: Nivel de conocimiento de la Zona Franca de La Plata.**

Ver 6.6 “Nivel de conocimiento de la ZFLP”, pág. 123.

**Variable: Imagen de la Zona Franca de La Plata.**

Ver 6.7 “Imagen de la ZFLP”, pág. 124.

**Variable: Nivel de congruencia.**

Ver 6.8 “Nivel de congruencia, pág. 125.

**Variable: Nivel de adhesión a la Zona Franca de La Plata.**

Ver 6.9 “Nivel de adhesión a la ZFLP”, pág. 126.

## BIBLIOGRAFIA

- Actas. IX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, organizadas por el Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario y la Asociación Paraguaya de Estudios Administrativos y Fiscales, Asunción, Paraguay, 20 al 24 de agosto de 1979.
- ALALC, CAPC, GE, III Informe del 17 de junio de 1968, Montevideo, Uruguay.
- Antecedentes Parlamentarios, Ley 24.331-Zonas Francas-, Edit. La Ley, , N° 8, Año 1995.
- ARGENTINA, Cámara de Diputados de Nación, Debates, año 1907.
- ARGENTINA, Ley 24.013.
- ARGENTINA, Ley 24.467.
- ASDRUBAL AGUIAR A, "Las normas de origen en el Grupo Andino", en Integración Latinoamericana, Nro. 21, INTAL. Bs.As, 1978.
- ASENCIO J.C., «Zonas Francas» Estudios de Legislación Aduanera. Asociación de Empleados de la Dirección General de Aduanas. Citado por VIVES M.L. "Análisis de las Zonas Francas", La Información, julio de 1994.
- BALASSA Bela "Teoría de la Integración Económica". de. Uteha, México 1964.
- BASALDÚA Ricardo Xavier, "Ámbito espacial de aplicación del Derecho Aduanero" Bs.As. El Derecho T.142.
- BASALDÚA Ricardo, "Armonización en materia aduanera". Documento presentado al Primer Congreso sobre Armonización Impositiva Aduanera de los Países Miembros del Mercosur", 26 al 28 de agosto de 1992.
- BASALDÚA Ricardo, «Derecho Aduanero-Parte General». Cap. IX, Edit. Abeledo Perrot, 1992.
- BAUZAS, Roberto, «La agenda del Mercosur: Desafíos de política a corto y mediano plazo». en: Revista Integración y Comercio. INTAL-BID. N°0, enero-abril 1996, pág. 66.
- BEKERMAN Martha, MARTICORENA Asunción, "Apertura importadora y estrategia de crecimiento en Argentina", en: Comercio Exterior, V. 41, N° 3, Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C., México, marzo 1991.
- BRAUCE BERRETA Alberto y SHAW José Luis, "Puertos francos, zonas francas y depósitos francos", en: IX Jornadas... op.cit.
- BRAUDEL Fernand, Civilización Material, Economía y Capitalismo, siglos XV-XVIII. Alianza Editorial, Madrid, 1984, Tomo II.
- BRUNA DE QUIXANO José Luis, "Normas vigentes en España sobre zonas francas", en: IX Jornadas... op.cit.

CAFIERO Mario, "Un puerto para el desarrollo de la región", en: Diario El Día, La Plata, Argentina, 23 de enero de 1996.

CASTRO María Giselle, en: Diario LA NACION, Buenos Aires, Argentina, 18-5-1996.

CEB, "Exportaciones industriales: ¿Más de lo mismo o señales de cambio?", en Informe de Coyuntura, N°48 sep.1995.

CEB, "La estrategia exportadora argentina y la integración con la Unión Europea", en: Informe de Coyuntura, N°52, febrero 1996.

CEB, "Las peculiaridades de las exportaciones bonaerenses", en: Informe de Coyuntura, N°50/51, nov/dic de 1995.

CEB, "La especialización en el comercio entre Argentina y Brasil", en: Informe de Coyuntura, N°49, Octubre 1995.

CEB, "Informe de Coyuntura", N°54, abril de 1996.

CEB., "Apertura y comercio durante la convertibilidad ", en: Informe de Coyuntura, N° 53, marzo de 1996.

Censo Nacional Económico 1985, Dirección Provincial de Estadística y Control de Gestión, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Censo Nacional Económico 1994, Dirección Provincial de Estadística y Control de Gestión, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

CENTURIÓN Efraín D., OLMEDO Gustavo y VOUGA MÜLLER Rodolfo, "Puertos, depósitos y zonas francas", en: IX Jornadas ..., op.cit.

CEPAL, "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1995", en: Notas sobre la Economía y el Desarrollo, Naciones Unidas, Chile, N°585/586, diciembre 1995.

Circular N°1345, DGI. Boletín Impositivo, Edición 126, pág.10.

CODIGO ADUANERO ARGENTINO, AZ Editora, Bs.As., 1990.

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA 1994. B.O.N. , 23-8-94.

Convenio de Kyoto, Anexo F1.

Corte de Auditores, Informe Especial N°2/93. "El Territorio Aduanero y los Regímenes de Intercambio correspondientes", Luxemburgo, 1993.

COX Oliver, en: Braudel F, "Los Instrumentos del Intecambio", Alianza Editorial, Madrid, 1984.

CRISTINI Marcela, «Las Zonas Francas y el Mercosur», FIEL, UNLP, 1993.

CZAR DE ZALDUENDO Susana, "Las normas de origen en el comercio internacional y el régimen de origen del MERCOSUR"; en: Revista de Derecho Privado y Comunitario Nro. 8. Junio de 1995.

DE JUANO Manuel, "Depósitos francos y su perspectiva frente al derecho tributario", en: IX Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, Paraguay, 1979.

DE LA BALZE Felipe A. M., "La inserción de la Argentina en el comercio internacional", en: "El comercio exterior argentino en la década de 1990", Edit. Manantial, Argentina, 1991.

Decisión 7/94 del C.M.C.

Decisión 8/95 del Consejo Mercado Común. ADLA LV-B.

Decisiones C.M.C. 5/94 y 7/94 del 5 de agosto de 1994.

Decreto 1788/93. Art. 6°. T.O. B.O.N. 1/9/93

Diario "EL DIA", "El mapa industrial platense", La Plata, Argentina, 16 de octubre de 1995.

Diario "EL DIA", "La zona franca La Plata se habilita mañana y será sólo comercial en una primera etapa", La Plata, Argentina, 25 de agosto de 1991.

Diario "EL DIA", "Las exportaciones bonaerenses aumentaron un 17% en 1994 con la mira puesta en el Mercosur", La Plata, Argentina, 20/12/1994

Diario "EL DIA", "Proyectan la prolongación de la autopista hasta la zona franca", La Plata, Argentina, 25 de abril de 1996.

Diario "EL DIA", "Los empresarios de la región ante el desafío de exportar", La Plata, Argentina, 28/5/1995.

Diario "EL DIA", "Las exportaciones bonaerenses superaron en 1995 los 8 millones de dólares", La Plata, Argentina, 17/12/95.

Diario "EL DIA", 4a sección, La Plata, Argentina, 14 de julio de 1996, pág.1.

Diario CLARÍN, Buenos Aires, Argentina, 2-1-95.

Diario HOY, "Superávit en la balanza comercial", 19/11/1995.

Diario Página/12, Cash., Suplemento Económico, mayo, 1996.

DICCIONARIO EMPRESARIAL. Marcelino Elosúa, Director, Stanford Business School Alumni Association, España, 3ª edición, 1990.

Doc.10.910, Annexe III, del Consejo de Cooperación Aduanera.

ENTE DE ADMINISTRACIÓN Y EXPLOTACIÓN ZONA FRANCA LA PLATA. "Ventajas para industrias de exportación en la Zona Franca La Plata", Informe Agosto'95, Argentina.

ENTE DE ADMINISTRACION Y EXPLOTACION ZONA FRANCA LA PLATA, Zona Franca La Plata, Boletín N° 3, junio de 1996, Ensenada, Argentina, pág.2.

ESTEVEZ PAULÓS José, "Puertos, zonas y depósitos francos. Estudio crítico y valorativo de los institutos", en: IX Jornadas..., op.cit.

FAJNZYLBER Fernando, en: "Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". Comparación de patrones contemporáneos de industrialización", Cuadernos CEPAL, Naciones Unidas-Cepal, Santiago de Chile, 1987.

FARACCHIO Juan P., "Tratado de Derecho Aduanero y Portuario", Edit. Amalio F. Ferrnández, Montevideo, 1972.

FERNÁNDEZ LALANNE, "Comentarios al código aduanero", en: "Guía práctica del exportador e importador". SACI, 3ra. de agosto de 1988.

FERRERE, Daniel M. y ABREU BONILLA, Sergio. "Las Zonas Francas: Comerciales, Industriales e Internacionales", en: IX Jornadas..., op.cit.

FLEITAS RODRIGUEZ, Seminario Internacional «La ZF en el desarrollo empresario regional». Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, Nov. 1995.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, "Perspectivas de la economía mundial", Estudios Económicos y Financieros, Washington, octubre 1995.

GARAY Luis Jorge y ESTEVADEORDAL Antoni., "Protección desgravación preferencial y normas de origen en las Américas". En "Integración y Comercio". INTAL-BID. N° 0, enero-abril 1996.

GRIFFONI Massimo, "Droit douanier de la C.E. et Aspects Economiques, Législation applicable au 1er. janvier 1994". Commission des Communautés Européennes. Bruxelles, 1994.

HAAS, Robert, "Regime International des Zones Franches dans les Portes Maritimes", en: "Recueil des Cours de l'Academie de Droit International", La Haya, 1928.

HARVEY D., "Urbanismo y desigualdad social", Edit., Sig. XXI de España S.A., Madrid, España, 1977.

I.I.L.- F.C.J y S.- U.N.L.P. "MERCOSUR: Estrategias y alternativas de integración". Investigación 1994-1995. Véase en "Aportes para la Integración Latinoamericana" I.I.L.-F.C.J. y S.- U.N.L.P. Dic. 1995.

"Informe sobre Proyectos de Radicación en ZFLP", Registro de Usuarios. Ente de Administración y Explotación de la Zona Franca La Plata, 29 de diciembre de 1995.

KISMAN K., «Firme avance del MERCOSUR». Novedades Económicas, Año 16 N°164, agosto 1994.

KOSAKOFF Bernardo, "La industria argentina, un proceso de reestructuración desarticulada" y "Las exportaciones industriales en una economía en transformación", en: "El desafío de la competitividad", Edit. Alianza, Buenos Aires, 1993.

LAKE Richard, "El papel de la zona franca en el comercio internacional", OEA. Documentos oficiales OEA/Ser.K/X.2.1. Documento 33 del 16 de abril de 1963.

Ley 24.276. T.O. B.O.N. 30-10-92

Ley 24.425, sancionada 7/12/94, promulgada 23/12/94, publicada B.O.N. 5/1/95. ADLA LV-A

LUQUÍ Juan Carlos, "La obligación tributaria", Edit. Depalma, Bs.As. 1989.

MAC DONELL Stella Maris, "Los incentivos tributarios a las exportaciones en los procesos de integración económica". Boletín de la Dirección General Impositiva, enero de 1994, 481.

MAKUC Adrián, "Mecanismo de Promoción de exportaciones en la década de 1980", en: "El comercio exterior argentino en la década de 1990"

MARQUEZ MARQUEZ Antonio, "Las áreas exentas en el Derecho Aduanero", en: IX Jornadas ..., op.cit.

MASTROIANI BERNASCONI, A. y SUSENA BARDALLO, E., "Zonas Francas de cara al Mercosur", Edit. Julio César Faira, Montevideo, R.O.U., mayo 1993.

MAURO Frédéric, Europa en el Siglo XVI, Aspectos Económicos, Edit. Labor S.A., Barcelona, 1976.

MAZZ, Addy, "Zonas, puertos y depósitos francos", en: IX Jornadas..., op.cit.

MELLADO Noemí B., "El modelo del Mercosur", en: "Aportes para la integración latinoamericana", Año I, N° 2, Edit. Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, diciembre 1995.

MERCOSUR/ COMISION DE COMERCIO/ Directiva Nro.12 de agosto de 1995

MERCOSUR/C.M.C/Decisión Nro. 2/91, protocolizada en la ALADI en junio de 1992 por el art. 2do. del Protocolo Adicional del A.C.E.18.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, Subsecretaría de Alimentos, "La industria argentina de alimentos y bebidas", Alimentación, Serie de Difusión, N° 1, mayo de 1996, SAPyA, Buenos Aires, Argentina.

MINSBURG Naúm, "América Latina ante la globalización y trasnacionalización de la economía", en: "El impacto de la globalización. La encrucijada económica del siglo XXI", Edit. Letra Buena, Argentina, 1995.

MUCHNIK Daniel, "La industria local pierde con las importaciones", en: Diario: Clarín, Buenos Aires, Argentina, 10/09/1995.

MUCHNIK Daniel, "Exportaciones en retroceso", en: Diario Clarín, Buenos Aires, Argentina, 20/6/1994.

MUÑOZ MACHADO, TRATADO DE ROMA, firmado el 25 de marzo de 1957 en "Código de Derecho Comunitario Europeo", Civitas, Madrid, 1978

NAVARRINE Susana C. "Exenciones Aduaneras", en: "Temas de Derecho Aduanero", Edit. Norte. Bs.As. 1969.

OLIVERA Noemí, "Armonización de la legislación comercial y societaria", en: "Mercosur: Estrategias y alternativas de integración", Informe Final, UNLP, 1995, La Plata, Argentina.

PAOLINELLI MONTI Italo, "Zonas y depósitos francos en Chile", en: IX Jornadas ..., op.cit.

PEREZ Carlota, "La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones", en: Comercio Exterior V. 46, Nº 5, México, mayo de 1996, pág.361.

PINTO Aníbal, "La apertura exterior de América Latina", en: Revista de la CEPAL Nº 11, Naciones Unidas, Chile, agosto de 1980.

PIRENNE Jacques, Historia Universal, Las Grandes Corrientes de la Historia, Edit. Volcán S.A., Panamá, 1965. Tomo I.

PIZARRO Horacio, "EL comercio exterior hará crecer a las pymes", en: Producción, Nº2, marzo 1993.

PORTA Fernando y FONTANALS Jorge, "La integración industrial: el caso del Acuerdo Argentino-Brasileño en el sector de bienes de capital", en: Integración Latinoamericana, año 14, Nº 152, INTAL, Buenos Aires, diciembre 1989.

Primer Seminario Zona Franca La Plata, Resumen de Exposiciones, Enseñada, 5 de mayo de 1995.

QUINTAR, Aída. "La incidencia de las características de los empresarios en el desarrollo de las PYMES: el caso de la metalmecánica en el Gran Buenos Aires", Documento de Trabajo Nº 23. Programa PRIDRE. CFI-CEPAL, Buenos Aires, junio de 1991.

REGLAMENTO DE LA CEE 1657/93 -24-6-93-, JO n L.158 du 30-6-93-.

RODRIGUEZ Juan Manuel, en : "El MERCOSUR después de Buenos Aires, la última oportunidad". FCU-CUI. Uruguay, Dic.1995

ROITTER Mario, "Evolución intercensal de las PYMES. Regresión productiva y modalidades de supervivencia". Documento de Trabajo. PRIDRE Nº 28 , Publicación CEPAL, LC/BUER, 172, Buenos Aires, mayo de 1992.

RUA BOIERO Rodolfo, "La problemática de las zonas francas en el MERCOSUR: cuadro de situación", en: Periódico Económico Tributario. Ed. L.L. 29-11-93..

SALGADO Germánico, "Integración latinoamericana y apertura externa", en: Revista de la CEPAL, Nº 42, Naciones Unidas, Chile, diciembre 1990.

SANCHEZ ALBORNOZ Nicolás, "Un testigo del comercio indiano", en: Revista de Historia de América, 1959.

SARDA Juan, "Uniones aduaneras y uniones económicas", Edit. Aguilar S. A., Madrid, 1953.

SCHVARZER J., "La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina", Edit. Planeta S.A.I.C., Buenos Aires, Argentina, 1996.



SEVARES Julio, "Reinserción y competitividad en la economía globalizada", en "El Impacto de la Globalización. La encrucijada económica del siglo XXI", Edit. Letra Buena, Argentina, 1995.

SOMBART Werner, "El Capitalismo moderno", Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

SUAREZ y Otros, "La situación del empleo y el mercado laboral en el Gran La Plata", en: La Plata desde..", U.N.L.P, 1994.

TAMAMES Ramón, "Estructura económica internacional", Edit. Alianza, Décimotercera edición, España, 1989.

TAUBER Fernando y Otros, "Propuestas para un futuro de progreso", Municipalidad de La Plata, Concejo Deliberante, bloque de concejales de la U.C.R., Talleres gráficos de la UNLP, La Plata, Argentina, abril de 1995.

TRATADO DE ASUNCION. Ley 23.981. B.O.N. 14-8-91.

TRATADO DE LA UNION EUROPEA, Maastrich, 1992.

VACCHINO Juan Mario "Integración económica regional", Universidad Nacional de Venezuela, 1981.

VIVES María Luisa, «Análisis de las Zonas Francas», en: "La Información", T.70, julio 1994.

WIENDENFELD Kurt, "La economía en el mercado mundial", Edit. Espasa Calpe, Madrid, 1936.

ZONAS FRANCAS, Apuesta Peligrosa, en: Trabajo. Revista de la OIT. N°7, marzo de 1994.

ZONAS FRANCAS, Guía de las Zonas Francas de América Latina y el Caribe. BID-INTAL, Buenos Aires, 1992.

# ÍNDICE GENERAL

	Páginas
<b>PRÓLOGO</b>	<b>1</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN GENERAL</b>	<b>3</b>
1.1. Presentación	3
1.2. Antecedentes y líneas teóricas	8
<b>2. ZONAS FRANCAS</b>	<b>15</b>
2.1. Conceptualización	15
2.2. Diferenciaciones conceptuales	18
2.3. Evolución histórica	19
2.3.1. Orígenes	19
2.3.2. Europa	24
2.3.3. Latinoamérica	28
2.3.4. Mercosur	34
2.3.5. Argentina	36
2.4. Objetivos	40
2.5. Características	41
2.6. Clasificación	42
2.7. Costos y beneficios	47
2.8. Incentivos tributarios	52
2.8.1. Franquicias aduaneras	54
2.8.1.1. Franquicias territoriales	54
2.8.1.2. Territoriales	55
2.9. Variable - Nivel de conocimiento de las zonas francas latinoamericanas	56
<b>3. EXPORTACIONES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA</b>	<b>59</b>
3.1. Planteo general	59
3.2. Comercio Argentina-Mercosur	65
3.3. Exportaciones de la Provincia de Buenos Aires	68
3.4. Exportaciones del Gran La Plata	72
<b>4. GRAN LA PLATA</b>	<b>79</b>
4.1. Ámbito espacial	79
4.2. Perfil productivo regional	80
4.2.1. Los sectores líderes	87
4.3. Situación ocupacional	89
4.4. Características de las empresas	91
4.4.1. Los empresarios	91
4.4.2. Las empresas	92

<b>5. COMPATIBILIDAD DE LAS ZONAS FRANCAS CON EL MERCOSUR</b>	<b>95</b>
5.1. Introducción	95
5.2. Régimen argentino para las zonas francas	97
5.2.1. Código Aduanero argentino	97
5.2.2. Aspectos constitucionales	100
5.2.3. Legislación especial	102
5.2.3.1. La ley 24.331	103
5.3. Compatibilidad y coexistencia de las zonas francas en un mercado integrado	104
5.3.1. Las zonas francas en la Unión Europea	104
5.3.2. Política aduanera comunitaria	106
5.4. Zonas francas y Mercosur	107
5.4.1. Los grados de integración y las zonas francas	107
5.4.2. Incentivos tributarios a las exportaciones	111
5.4.2.1. Marco regulatorio del GATT	112
5.4.3. El Mercosur. Su grado de avance	113
5.4.3.1. El arancel externo común	115
5.4.3.2. Normas de origen	116
5.4.3.2.1. Criterios actualmente en aplicación	121
5.4.3.2.2. Normas de origen del Mercosur	121
5.4.4. La decisión 8 del Grupo Mercado Común	123
<b>6. ZONA FRANCA DE LA PLATA</b>	<b>127</b>
6.1. Emplazamiento	127
6.2. Incentivos de la Zona Franca La Plata	129
6.2.1. Impositivos	136
6.2.2. Régimen laboral y previsional	138
6.3. Perfil de la ZFLP según el Registro de Usuarios	140
6.4. Ventajas y desventajas	143
6.5. La ZFLP como alternativa de crecimiento	146
6.6. Variable - Nivel de conocimiento de la ZFLP.	150
6.7. Variable - Imagen de la ZFLP	151
6.8. Variable - Nivel de congruencia	152
6.9. Variable - Nivel de adhesión a la ZFLP	153
<b>7. LA ZONA FRANCA LA PLATA COMO INSTRUMENTO DE COMERCIO EXTERIOR</b>	<b>155</b>
7.1. Perfil productivo de las empresas	155
7.2. Perfil exportador	155
7.3. Oferta exportable	157
7.3.1. Volumen	158
7.3.2. Composición	159

<b>8. CONCLUSIONES</b>	<b>163</b>
<b>9. ANEXO METODOLOGICO</b>	<b>165</b>
<b>9.1. Consideraciones Generales</b>	<b>165</b>
<b>9.2. Modelo de Encuesta</b>	<b>171</b>
<b>9.3. Resultados</b>	<b>176</b>
<b>10. BIBLIOGRAFIA</b>	<b>189</b>

**Gráfica Barsa S.R.L.**  
**531 N° 1029 (4 bis y 5) - La Plata (1900)**  
**Tel-Fax: (021) 23-0393/1579**

**Hecho el depósito que prevé la Ley 11.723**

**Se autoriza la reproducción,  
total o parcial de la publicación,  
a condición de citar la fuente.**

**La Plata, Marzo de 1998**