

27.2

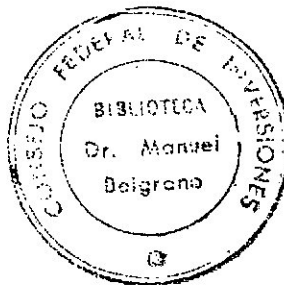
34442

ESTUDIO: "AREAS FRANCAS INDUSTRIALES:
ANALISIS DE LOS CONDICIONANTES
DE LOCALIZACION"

I N F O R M E F I N A L

Consejo Federal de Inversiones
Secretario General Ing. Juan José Ciácerá

Dirección de Cooperación Técnica
Ing. Susana Blundi



OF. 3112
S 15

Experto: Arq. Lidia Sejas
Planificación Urbana Regional

Setiembre 1989

9/2

| |
|-------------|
| C. F. I. |
| INGRESO |
| 29/SET 1989 |
| No 4585 |

SEÑOR SECRETARIO GENERAL
DEL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
INGENIERO JUAN JOSE CIACSEA

S. / D.

Tengo el agrado de dirigirme a Ud a fin de presentar en el día de la fecha el Informe Final correspondiente al "análisis de los condicionantes de localización de áreas francas industriales", de acuerdo al plan de trabajo oportunamente acordado con la Sra Directora de Cooperación Técnica Ingeniera Susana Blundi.

Saludo a Ud con mi consideración más distinguida.

Buenos Aires 27 de Setiembre de 1989

Arqa. Lidia Sejas

I N D I C E

| | Pág. |
|--|------|
| 1. EL REGIONALISMO COMO POLITICA DE DESARROLLO | 1 |
| 2. ASPECTOS GEOGRAFICOS DE LA PROMOCION INDUSTRIAL | 9 |
| 3. FACTOR DE LOCALIZACION DE LAS AFI. | 20 |
| 4. RECOMENDACIONES PARA UNA LEY MARCO SOBRE AFI | 46 |

1.- EL REGIONALISMO COMO POLITICA DE DESARROLLO

Generalmente el regionalismo ha sido concebido como un medio de racionalizar y acelerar el crecimiento de un país evaluando los aspectos diferenciadores que estructuran los subespacios dentro del territorio nacional, aunque con frecuencia al aplicarse en modelos con énfasis en lo económico al traducirse espacialmente han generado una consolidación aún más centralizada del desarrollo en lo nacional, y una débil integración en lo regional.

Problemas en la ocupación actual del territorio.

En la abundante bibliografía sobre los problemas en la organización actual del territorio se coincide en que las soluciones adoptadas hasta el presente han demostrado ser paliativos insuficientes para revertir las tendencias históricas en la ocupación del espacio nacional, y especialmente, para atenuar los contrastes regionales; y también que tanto las acciones de tipo sectorial como las relaciones interjurisdiccionales han sido insuficientemente coordinadas para promover un desarrollo regional equitativo.

Las relaciones entre cifras globales que aisladamente puedan parecer inexpresivas basta para detectar aún en el presente, situaciones de riesgo en la distribución y concentración de la población, dentro de la extensa magnitud territorial del país. Aún en la actualidad algo más del 40% de la superficie total tiene una densidad menor a 1 habitante por km² y el 35% entre 1 y 5 por km², es decir, que más del 75% de la superficie total nacional está ocupada con densidades de población menores a 5 habitantes por km², lo cual significa no sólo vastas áreas desérticas, sino también el predominio de nulos, o muy débiles, asentamientos de población sobre las fronteras, las que por la configuración espacial del país tienen importantes extensiones.

Otros de los aspectos críticos que se suele destacar corresponde a la reiteración en casi todas las provincias de una elevada concentración poblacional en las ciudades capitales, reproduciendo así, en otra escala, la relación que guarda el área metropolitana de Buenos Aires con el resto del sistema urbano del país, además de la indefinición de subsistemas urbanos regionales, en gran parte por el débil rol estructurante de los centros intermedios.

Los rasgos distintivos de la débil integración territorial, perfilada a través del proceso histórico de desarrollo del país, reflejados en el crecimiento del área portuaria de Buenos Aires y en los llamados "islotos de desarrollo regional" tampoco han sido mayormente alterados por las pautas de distribución espacial de la actividad industrial, manifestada con altos grados de concentración, en parte por la configuración centralizada de la infraestructura económica ya consolidada y por la localización de los mercados de consumo. El aspecto crítico insinuado en la etapa inicial con el centralismo de la localización industrial en el área metropolitana de Buenos Aires, se agudizó con la ausencia posterior de una dispersión económica que hubiera permitido incorporar el desarrollo industrial a las restantes regiones.

El patrón histórico de mayor concentración industrial, se refleja geográficamente a través de algunas zonas localizadas en la región metropolitana de Buenos Aires, en el eje fluvial industrial sobre el Paraná, en el centro industrial de Córdoba, y en el área industrial de Mendoza -única concentración industrial relevante externa a la región pampeana- las que se complementan con algunos enclaves menores en otras provincias. Esta tendencia de localización casi exclusiva en determinados centros urbanos no es alterada sustancialmente a través de las leyes de promoción industrial que trataron de inducir la radicación de nuevos establecimientos industriales en otras zonas del país.

Puede admitirse que tanto en nuestro país como en otros de América Latina se ha dado que en el uso de la planificación re-

gional para disminuir las disparidades en el espacio nacional y atenuar la concentración territorial, la situación original no se ha modificado sustancialmente en sus rasgos fundamentales; lo cual ha contribuido a que el tema de las estrategias para el desarrollo regional haya entrado en una etapa dubitativa y crítica que si bien no ha producido aún nuevas alternativas, sí ha contribuido a una reflexiva revisión de los fundamentos en los que se han basado las corrientes anteriores. En este sentido resulta oportuno hacer mención de algunas de las nuevas corrientes de opinión elaboradas por quienes no obstante sentirse desilusionados con los resultados obtenidos hasta el momento no han descartado la posibilidad de una efectiva planificación regional en países capitalistas no desarrollados. La mayor parte de los autores enrolados en esta línea de pensamiento desplazan el centro del análisis desde los aspectos productivos -fundamentalmente de tipo industrial-, y los espaciales (básicamente asociados a componentes urbanos) y lo trasladan hacia el papel que cumplen y deberán cumplir los actores centrales en los respectivos procesos sociales-regionales: el Estado y la propia región como comunidad, es decir, como un actor regional diferenciado. Es así que se ha expresado que "... sin la participación de la región como verdadero actor social, la experiencia histórica ha demostrado que la planificación regional sólo consiste en un procedimiento de arriba hacia abajo para asignar recursos financieros, o de otra índole, entre espacios diferenciados arbitrariamente, erróneamente llamados regiones... (1).

Este planteamiento básico define a esta vertiente como una corriente "regional-participativa" donde la región es concebida como un conglomerado mancomunado por vía de la concertación y el pacto de fuerzas sociales estructuradas institucionalmente, convirtiéndose en un interlocutor con capacidad de negociación frente al Estado que a la vez que amplía los niveles de participación regional propende a la búsqueda de una mayor descentrali-

(1) BOISIER, Sergio (1985): "Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en la planeación regional" - El Trimestre Económico Vol. III, N°205, enero-marzo '85, Mexico.

zación decisional, privilegiando la acción con origen y gestión en el nivel regional. Las estrategias en tal sentido tienden al reconocimiento de competencias propias a organismos de carácter regional que no estén jerárquicamente subordinadas al estado nacional. Obviamente esta corriente de posición ha significado un avance en relación a las visiones excesivamente economicistas y espacialistas sobre las que se había centrado la cuestión regional hasta ese momento, aunque suscitó algunas dudas sobre su viabilidad. Se criticó que sus autores parecieron no considerar suficientemente las manifestaciones que tiene la expansión y profundización del capitalismo extranjero en las economías nacionales de los países latinoamericanos, especialmente en los mercados internos. La realidad de estos comportamientos restaría posibilidades a que una región se configure como un "actor social" para la definición de estrategias regionales propias, ya que las alianzas que se producen con la unificación territorial de los mercados de capital va conduciendo a la formación de una clase capitalista nacional que tiende a adoptar decisiones económicas independientemente de cuál sea la localización que tengan sus componentes en cada territorio-región del espacio nacional. Esta racionalidad capitalista-dominante a nivel nacional descartaría la posibilidad de que los componentes regionales de dicha clase adopten sus decisiones básicas en función de intereses específicamente regionales; es decir, que al operar los circuitos del capital sobre una base de unificación territorial los agentes privados que adopten decisiones sobre la utilización del excedente en términos territoriales tienden a priorizar las condiciones para una producción rentable y competitiva por encima de cualquier interés general regional o local, comportamiento arraigado y de difícil cambio, cuyas consecuencias son obviamente desfavorables para las regiones más atrasadas y pobres del espacio nacional. Es decir, que la globalización de la economía, que implica también una mundialización del espacio, desvaloriza las expectativas de desarrollo regional.

Otro aspecto que preocupa a los autores de la corriente re-

gional-participativa se relaciona con otro tema polémico: el rol del Estado en las estrategias de desarrollo regional. Al respecto entienden que la planificación del desarrollo regional debe ser una responsabilidad compartida entre el Estado y las organizaciones regionales dado que el tema de Estado y planificación regional debería ser derimido en función de la realidad antes que de la doctrina.

Lo cierto es que la dinámica del funcionamiento espacial se inserta en la estructura socio-económica de un país e involucra al sistema en su conjunto, por consiguiente a cada uno y a todos los subsistemas que lo conforman. Este aspecto marca un límite tanto a la planificación como a las estrategias regionales, y alcanza expresión concreta en la persistente imperfección de las soluciones aplicadas para la delimitación territorial de las regiones.

Pareciera apropiado transcribir fragmentariamente algunas consideraciones expuestas por uno de los pensadores de esta corriente (*), las que resultan singularmente ajustables a nuestra realidad: "... puede notarse que la persistencia de ciertos fenómenos territoriales puede constituirse en condiciones desfavorables para la dinámica de acumulación y, por ende, para el propio crecimiento del sistema en su conjunto. Así, por ejemplo, el incesante aumento de las concentraciones territoriales principales, que ha redundado en la formación de grandes conglomerados urbanos y vastos subsistemas territoriales centrales, caracterizados por diseconomías de aglomeración y costos de urbanización creciente, está obligando a los respectivos gobiernos a asignar en ellas una proporción cada vez mayor de los escasos recursos financieros disponibles a nivel nacional, con consecuencias negativas en los respectivos procesos globales de acumulación y crecimiento. La percepción de este tipo de problema ya ha conducido a varios gobiernos latinoamericanos a poner en

(*) Carlos A. de Mattos, trabajo presentado en la Reunión Regional sobre Educación, Investigación y Práctica en Planificación Urbana y Regional en A.L. realizada en el Colegio de México en abril de 1984.

práctica políticas orientadas a frenar los procesos de concentración y a crear condiciones propicias para la generación de una estructura territorial más equilibrada.

Sin embargo, cuando se intenta analizar el tema de las perspectivas de las políticas regionales, no es posible dejar de tener en cuenta que durante los próximos años -y seguramente por un período que no será tan breve como sería deseable- los países latinoamericanos deberán trabajar bajo los efectos de una fase recesiva, que habrá de estar marcada por grandes estrecheces en lo referente a disponibilidad de recursos.

La profunda crisis económica actual seguramente continuará marcando las principales decisiones gubernamentales, siendo previsible que fenómenos como el endeudamiento externo que, con mayor o menor magnitud según los casos, está afectando a todos los países de la región latinoamericana, conducirá ante todo a que las prioridades sean establecidas principalmente a nivel macroeconómico. En otras palabras, el cuadro socio-económico general actual parece indicar que durante los próximos años las prioridades estarán vinculadas en lo esencial a objetivos de crecimiento y a la generación de recursos para enfrentar las obligaciones que impone el pago de la deuda externa; en este contexto es probable que este tipo de priorización tienda a relegar a un segundo plano las preocupaciones por los problemas de tipo territorial, salvo en aquellos casos en que se perciba que su persistencia puede afectar negativamente el cumplimiento de aquellas prioridades macroeconómicas.

Por consiguiente, las restricciones -y también las potencialidades que se derivan de la situación actual- indican que las políticas y proyectos que efectivamente podrán ejecutarse serán en lo esencial aquellas que contemplen en forma realista las limitaciones existente en materia de disponibilidad de recursos y de capacidad efectiva de realización. En definitiva, parecería que las secuelas de la crisis van a obligar a enfocar los problemas con una mayor prudencia, mesura y pragmatismo a como lo fueron en el pasado.

En el análisis de las perspectivas de la planificación regional habría que agregar que cada vez parece más claro que el éxito de las políticas tendientes a atenuar las desigualdades regionales, por la vía del mejoramiento de la situación de las partes más atrasadas y pobres en cada territorio nacional, estará directamente correlacionado con la existencia en éstas de una organización técnica y política que les permita desarrollar una capacidad negociadora real y efectiva; para ello parece necesario que las autoridades locales y regionales deberán mejorar la capacidad técnica requerida para poder presentar sus reivindicaciones a través de programas y proyectos política y técnicamente viables.

Los hechos han demostrado fehacientemente que en la mayor parte de los casos no es realista esperar que sean los agentes del gobierno central, generalmente comprometidos con los intereses de las partes más ricas y desarrolladas de cada territorio nacional quienes tomen la iniciativa de promover una efectiva superación de los problemas de aquellas regiones.

No parece factible esperar que sea a ese nivel que se generen programas y proyectos orientados a promover el efectivo desarrollo de las partes más relegadas de cada territorio nacional. Los pocos ejemplos que se pueden encontrar en la experiencia latinoamericana, de regiones atrasadas que lograron cierto grado de superación de sus problemas, nos indican que allí la acción desde la propia región jugó un papel fundamental para la obtención de esos resultados. Por consiguiente, la iniciativa, la organización, y la movilización comunitaria en los ámbitos regional y local aparecen como un prerrequisito ineludible para una acción efectiva frente a los problemas territoriales...".

Tendencias emergentes y conclusiones:

Es evidente que nuestro país aún debe encontrar el modelo apropiado y propio, en la implementación de la regionalización de su territorio y de las políticas de efectiva integración in-

terregional. Mientras tanto, no es posible ignorar en el presente la actual configuración de los espacios económicos a nivel mundial y que induce en lo nacional, a nuevas aperturas de comercio exterior hacia el Pacífico, e impulsan la búsqueda de nuevas vías de salida y la sustitución del tradicional puerto metropolitano por otras terminales del litoral marítimo. La visión prospectiva de algunas provincias en tal sentido ya va iniciando nuevas figuras y perfiles regionales emergentes -tal como el Norte Grande Argentino, y en grado más incipiente ITIECU y Patagonia- que si prosperan en su implementación podrán coadyuvar a lograr un nuevo patrón más federalista de desarrollo del país.



2.- ASPECTOS GEOGRAFICOS DE LA PROMOCION INDUSTRIAL.

La legislación de regímenes de promoción industrial, política llevada adelante por distintos gobiernos durante varias décadas hasta el presente -en que se suspenden los regímenes de promoción industrial correspondiente a las leyes 19.640, 20.650, 21.608, 22.021, 22.702, 22.973 y 23.614- podrían considerarse como una expresión de regionalismo aplicado si se considera que estos regímenes de promoción tienen su origen en el supuesto de que la ausencia o escasez de inversiones industriales en áreas deprimidas del país era consecuencia de la baja tasa ganancial de las inversiones, y que corregir esa situación requería estimular las decisiones privadas de inversión.

Si bien no cubren todo el espectro de la política industrial encarada por el sector público, estas políticas de promoción, por su carácter, brindan un ángulo significativo de la actividad del mismo en este sector económico a lo largo de los últimos 40 años, período en el que se promulgaron 6 leyes de promoción industrial.

Dado que dos no tuvieron vigencia real (Leyes 18.587/70 y 19.904/72), que otras no tuvieron efectos perceptibles (14.630/44) o que de hecho mantuvieron la continuidad de otra ley precedente (21.680/77), los resultados de las leyes de promoción en este largo período suelen atribuirse a unas pocas de estas leyes, o a los sistemas jurídicos definidos por las mismas.

En lo referente a su permanencia temporal se destacan tres de ellas: la Ley 14.630 del '44 que rigió 14 años, la 14.781/58 con vigencia formal por un período igual, y la ley 21.608/77 aplicada hasta 1988.

Un reconocimiento de estos regímenes permiten extraer algunas conclusiones interesantes, tanto en su incidencia en el mapa de la concentración geográfica industrial en el país como

por algunos rasgos que deja esta experiencia para nuevas modalidades de políticas de fomento, o estímulo a la radicación industrial, como podrían considerarse las A.F.

La primera disposición general de promoción a la industria dada de 1944 (Decreto-Ley 14.630 de junio de ese año), manteniendo su vigencia durante 14 años hasta 1958, año en que fue sancionada la Ley 14.780 que estableció un régimen de inversión de capitales extranjeros. Poco después fue presentada al Congreso la Ley de promoción 14.781 y si bien se mantuvo formalmente en vigencia cerca de quince años, la falta de reglamentación impidió su aplicación efectiva durante los primeros tres años, 1959-61, período bastante importante para la industria nacional en el que la entrada masiva de capital extranjero, promovido por la Ley 14.780, modificó la estructura industrial argentina.

Si bien entre los objetivos de la Ley 14.781 se enunciaba "el equilibrio del balance de pagos con el exterior" -ratificando la principal finalidad de la Ley 14.780- en los inmediatos se especificaba "el aprovechamiento de los recursos actuales potenciales del país" y "la descentralización industrial". Este último objetivo tendía a frenar el proceso de concentración industrial en el Área Metropolitana, aunque la ley no establecía criterios para orientar geográficamente la localización industrial ni restricciones para desalentarlo en áreas determinadas. La ley también establecía que el régimen de promoción se aplicaría sobre la base de un "plan de prioridades" conforme a los objetivos adoptados, pero éste nunca se formuló.

A través de esta ley se creó un Consejo Nacional de Promoción Industrial que asesoraría a la Secretaría de Estado de Industria y Minería, (de hecho reconocida como autoridad de aplicación) entre cuyos integrantes se introducían a un representante por las empresas industriales y otro por los obreros de la industria. Otra condición a tener presente introducida por esta ley fue disponer que todos los dictámenes, estudios o proyectos producidos por el Consejo debían comunicarse a las comi-

siones de industria del Senado y de la Cámara de Diputados.

En lo especial, a través de los decretos especiales de reglamentación se definieron tres zonas de promoción: Patagonia, Noroeste y Corrientes, aunque posteriores decretos ampliaron el ámbito de promoción; también las ramas de actividad promovidas originalmente tenían afinidad con los recursos naturales regionales pero las sucesivas ampliaciones van indiferenciando esta condición -por ejemplo las zonas de Corrientes y del Noroeste perdieron una actividad de importante relevancia regional: la industrial tabacalera-.

Asimismo, entre las modificaciones posteriores se ampliaron las atribuciones de la autoridad de aplicación -Secretaría de Industria y Minería- autorizándola a que, "a su juicio, cuando no se justifique continuar con la promoción de una actividad o de una zona podrá excluirla por simple resolución". Se introduce así una riesgosa permisibilidad que daría pie en determinados momentos posteriores a que se modificaran criterios sustanciales de los regímenes de promoción a través de resoluciones administrativas elaboradas con escasa o nula discusión parlamentaria.

En cuanto al objetivo de descentralización industrial, si se relaciona la aplicación de la ley con sus resultados queda claro que lejos de lograrlo acentuó la centralización, ya que casi el 64% de las inversiones aprobadas tuvieron como localización la provincia de Buenos Aires, porcentaje que aumenta al 82% si se considera también Santa Fe y Córdoba, es decir, las tres provincias del área pampeana que ya centralizaban el mayor desarrollo industrial. Desde otra óptica las actividades sectoriales participarían en más de un 60% del total de inversiones aprobadas contra un 37% de actividades zonales promovidas; en términos de actividades promovidas, el 87% de las aprobaciones tuvieron por destino zonas ajenas a las tres delimitadas reglamentariamente, es decir, que las localizaciones indiferenciadas en cualquier punto del país, como actividades promovidas como

ramas sectoriales despertaron mayor interés empresarial que la instalación regional, efecto que podría haberse atenuado si la ley hubiera incluido criterios específicos para hacer prevalecer espacialmente la localización regional.

La descentralización geográfica constituyó un objetivo explícito de la Ley 20.560, sancionada en 1973 luego de una breve vigencia de la Ley 19.904 promulgada en octubre de 1972. Desde el punto de vista de descentralización geográfica esta ley incorporó innovaciones importantes ya que por primera vez se prohibía explícitamente la instalación o ampliación de establecimientos industriales en la Capital Federal, exceptuando a industrias que ocuparan no más de 10 obreros.

La descentralización también se implementó a través de un impuesto a las nuevas instalaciones que se localizarán en zonas de fuerte concentración industrial -por ej. en las radicaciones dentro del radio de los 40 km de la Capital Federal el impuesto era de un 50% del monto de las inversiones fijas que demandara el proyecto-. Excluidas las zonas restringidas por vía del gravamen, o no promovida dentro de la provincia de Buenos Aires y en las áreas metropolitanas de Santa Fe, Córdoba y Mendoza, la ley consideraba al resto del territorio nacional como una sola zona no diferenciada, sobre la cual mantenían su vigencia los decretos de promoción regionales y sectoriales vigentes a la fecha.

Esta ley facultó al PEN a la creación de un "Consejo Nacional de Promoción Industrial" que cumpliría funciones de asesoramiento a la autoridad de aplicación, Consejo que fue creado sobre la base de siete Consejos Regionales, correspondientes a las regiones definidas en el Sistema Nacional de Planeamiento, cada uno de los cuales estaba integrado por un representante de cada provincia que total o parcialmente integraba la región correspondiente. Esta sí es una interesante iniciativa ya que incorporaba por primera vez a representantes provinciales al mecanismo para implementar la regionalización a la vez que le daba un protagonismo a la región por sí misma.

La Ley 20.560 además de establecer una escala progresiva de incentivos relacionados con la distancia y la importancia relativa asignada a la zona o sector a promover, estimulaba el desarrollo de actividades complementarias con países limítrofes además de la ocupación creciente de mano de obra local en las áreas de menor desarrollo relativo, reiterando el objetivo de aprovechar los recursos naturales de la región y el apoyo a la integración vertical de los mismos.

Posteriormente, la Ley 21.608 introdujo un cambio en los criterios que hasta entonces habían orientado a las anteriores leyes de promoción industrial, ya que en su primer artículo expresaba como propósito "fortalecer la participación de la empresa privada en la expansión de la capacidad industrial del país" explicitando que con esa finalidad se procuraba fomentar la eficiencia industrial, tenor privatista y eficientista que se trasluce en las medidas de promoción que establece.

Esta ley determinaba que los regímenes regionales regularían los beneficios promocionales en cada zona, asignando a la autoridad de aplicación los estudios necesarios, perfeccionamiento de la programación de sectores, áreas geográficas, zonas de desarrollo, parques industriales, áreas y zonas de frontera; previendo la participación de los gobiernos provinciales en dicha misión.

También en esta ley se mantiene la prohibición de instalar nuevas actividades industriales en la Capital, aunque admite la posibilidad de autorizar excepciones por vía del PEN. Esta ley contó con una reglamentación de carácter general a través de un solo decreto (Decreto 2541/77) y puede considerarse una innovación introducida por el mismo el delegar atribuciones a organismos provinciales, a través de la autoridad de aplicación, para evaluar los proyectos que se presentaran.

Sucesivos decretos de carácter regional modificaron la situación geográfica de ampliación de beneficios a diferentes pro-

vincias hasta abarcar prácticamente la casi totalidad del territorio nacional, situación que se mantuvo hasta prácticamente el momento presente en que se encuentra en suspensión el régimen jurídico de promoción industrial.

— Consideraciones críticas: Los distintos sistemas de promoción instituídos por las diversas leyes y los resultados de su aplicación han dado lugar a diversas observaciones:

- 1- En términos generales el sistema legal de promoción ha incluido una desproporción acentuada entre el número de leyes y la cantidad, variedad y diversidad de decretos que las han reglamentado tanto en aspectos regionales como sectoriales, los que conformaron una densa trama jurídica; a esta situación se sumaron resoluciones administrativas adoptadas por la Autoridad de Aplicación en uso de sus facultades, que en ocasiones modificaron por vía de la interpretación criterios sustanciales de los regímenes jurídicos. Este aspecto tuvo lugar en gran parte por el tenor muy general de las leyes promulgadas, cuyos textos dejaron un amplio campo a los decretos y decisiones del PE, con resultados a veces contradictorios entre sí o que dispersaron y atenuaron en resultados el espíritu y objetivos de las leyes.
- 2- Otro efecto consecuencia de la falta de criterios rectores de localización espacial ha dado lugar a que generalmente la localización de industrias en las provincias ha repetido la concentración geográfica en la ciudad capital (ej. San Luis, La Rioja), o en una ciudad principal (Trelew en Chubut), sin que se registraran efectos inductores de difusión del desarrollo sobre las áreas zonales o subsistemas urbanos inmediatos.
- 3- En un aspecto instrumental más particularizado, se ha considerado que en los distintos regímenes la desgravación del IVA para los proyectos promovidos ha sido un estímulo de desaprovechada utilización por su aplicación indiferenciada; bajo

está óptica se ha criticado a la Ley 20.560 que concedió por igual la exención impositiva sin distinguir proyectos de interés para la economía nacional o para las economías regionales.

4- En la descentralización geográfica cabe diferenciar la descentralización del Area Metropolitana y a escala nacional:

.En el nivel nacional, cotejando algunos datos estadísticos, los resultados de la aplicación de los regímenes de promoción industrial parecen bastante alejados de sus metas: en el año 1947 el Censo Industrial registraba que el 85,5% del valor agregado por la industria se concentraba en la Capital Federal y en tres provincias, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, mientras que el resto del país sólo aportaba el 14,5 en su mayor parte concentrado en Tucumán (ingenios), y en Cuyo (bodegas).

.Casi treinta años después, en 1974, la situación global exponía la mayor concentración en los mismos cuatro distritos. A su vez, los datos estadísticos de valor bruto de la producción son igualmente expresivos en términos de tendencia histórica:

.En 1963: 85,8% en Capital Federal y provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

.En 1973: 83,8% en las mismas jurisdicciones; y

.En 1984: 81,4% (idem).

.En cuanto a la descentralización del Area Metropolitana, los efectos reales de esta política dieron lugar a que la sub-urbanización del área metropolitana se extendiera rápidamente a partir de los límites fijados como círculo de contención en las respectivas leyes (ley 19.904/72 y ley 21.608/77 referida a Córdoba y Rosario).

Para apreciar este efecto no deseado basta observar el emplazamiento de grandes industrias, e incluso parques industriales, sobre los bordes de rutas exactamente a partir de una circunferencia virtual que tiene un radio de 60 km, que coin-

cide con la distancia de radicación legislada, efecto espacial de "despromoción" que también se repitió a escala regional, dando lugar a la instalación de industrias sobre los bordes periféricos inmediatamente más próximos al área central.

- 5- En algunos regímenes la promoción indiferenciada significó en resultados la "despromoción" regional, tal como lo evidencia la Ley 14.781 a través de la serie de decretos que fueron atendiendo las zonas favorecidas por la promoción (inicialmente sólo otorgaba preferencias para la zona al sur del Río Colorado) extendiendo gradualmente el beneficio, a tal punto que un año después se había cubierto prácticamente las dos terceras partes del país bajo distintas formas de franquicias, en una evidente manifestación de ausencia de programas de prioridad.

La conclusión más obvia sería que los efectos de la promoción han sido en cierto modo inversos a la extensión geográfica de su aplicación, ya que cuando se hicieron intentos de promover todo el país, sin discriminación regional, los efectos fueron prácticamente irrelevantes, perdiéndose la posibilidad de incentivar la radicación industrial en las zonas menos favorecidas por los mecanismos del mercado. Por el contrario, los efectos resultaron significativos, geográfica o sectorialmente, cuando se concentró la promoción en un sector o zona específica.

- 6- Cabe un comentario particularizado sobre los regímenes de promoción jurisdiccional localizada, por ejemplo el régimen de promoción de Tierra del Fuego. La Ley 19.640/72 ofrecía variados beneficios para las radicaciones industriales en la Isla; de acuerdo al censo industrial de 1972 la población del Territorio se acercaba a los 15.000 habitantes a la vez que se registraban 60 establecimientos industriales que ocupaban 581 personas y 14 aserraderos con 219 operarios, cinco años después la situación no acusaba variantes evidenciando así el escaso interés empresario por el régimen de promoción. Sin embargo, en 1978 hay un cuadro sustancialmente distinto al

reglamentarse una apertura irrestricta a los bienes del exterior, que coincide con la promoción de la televisión color -Ley 21.895/78-. Se produce entonces un desplazamiento casi masivo de empresas desde otros puntos del país que buscan relocalizarse en Tierra del Fuego. De los 60 establecimientos registrados se pasa a 145 en 1984 y de 581 personas ocupadas a 6.294 también en ese año, mientras que la población total llega a 23.000 habitantes en el censo de 1980 y se estima una proyección de 40.000 en 1981; es decir que el Territorio triplica su población en algo más de 15 años con un crecimiento poblacional básicamente ligado al desarrollo de la industria electrónica de consumo.

Si bien no se conoce el monto de los subsidios generados por el régimen de promoción aplicado como "area aduanera especial" algunos autores (J. Schvarzer/87) han considerado que las instalaciones consecuentes resultaron costosas para el erario, e incluso para los consumidores locales de dichos bienes, señalando entre otros aspectos que por la aduana de Tierra del Fuego -que aloja al uno por mil de la población nacional- pasaría el 5% de las importaciones del país, hecho evaluado como un indicador de la distorsión producida por el régimen de promoción localizado establecido.

- 7- Finalmente, surge una conclusión bastante crítica de un estudio realizado por la DGI en 1986 y ampliado hace poco tiempo. Las observaciones sobre la magnitud de los costos fiscales a los que habrían dado lugar los regímenes de promoción indican ciertas facetas del problema que han sido objeto de discusión sobre el balance de costos y beneficios de este sistema. Existen críticas en el sentido si el mismo sólo sirve para trasladar industrias de una región a otra del país, en cuyo caso el beneficio de la zona favorecida equivaldría a una transferencia de ingresos desde el resto de la economía nacional a través del sistema impositivo, sin incrementar la riqueza del conjunto, incluso tendiendo a reducirla.

Otra óptica importante en estos análisis críticos se encierra en la observación de que el Tesoro Nacional deja de percibir recursos coparticipados, es decir, aquellos que se distribuyen entre las distintas provincias, con lo cual las exenciones que recibirían las jurisdicciones favorecidas se transformarían en una reducción de los ingresos impositivos de los fondos coparticipables para las restantes. A título de ejemplo se ha estimado que por cada 100 Australes de subsidios dados a un proyecto de promoción, el Tesoro deja de percibir 44 Australes, correspondiéndole a las provincias, excepto la favorecida, una pérdida proporcional a su coparticipación.

A este aspecto de costos y beneficios debe agregarse en el balance global las erogaciones que implican para las administraciones locales las erogaciones inevitables en servicios públicos tanto para la población resultante de los nuevos empleos como los demandados por las nuevas actividades.

Si bien es difícil concebir un proceso de desarrollo regional sin la participación dominante del sector industrial, entre otras razones, porque la producción industrial está menos condicionada por factores limitantes de tipo físico natural, como ocurre con las actividades productivas primarias, tiene una fuerte capacidad de empleos a mejores niveles salariales que otros sectores, y estimula el progreso técnico al demandar permanentemente nuevas tecnologías, la realidad ha demostrado que la promoción industrial tal como ha sido impulsada no resultó un instrumento en la promoción regional ni un estímulo en el fomento de las economías regionales; ésta es una experiencia que cabe tener en cuenta.

Asimismo, la sumaria visión de los regímenes jurídicos comentados permite extraer algunas consideraciones de posible aplicación en el marco jurídico que se elabore para la instalación de AFI en el país, tales como:

1° establecer en la ley criterios específicos para orientar geo-

gráficamente la localización de las AFI, o criterios para desalentar su instalación en áreas determinadas;

- 2º pautar la participación de los representantes provinciales que corresponda, en los mecanismos para implementar la habilitación y administración de las AFI.
- 3º diferenciar los estímulos de desafectación impositiva, distinguiendo proyectos industriales de procesamiento o producción de interés para la economía nacional o para las economías regionales.
- 4º en el estudio de costos y beneficios a que diera lugar la implantación de un AFI incluir, en el balance de las erogaciones, las que implican para las administraciones municipales los costos inevitables en servicios urbanos demandados por las nuevas actividades.

3.- FACTOR DE LOCALIZACION DE LAS AFI.

3.1 Parques industriales y áreas francas industriales. Con-dicionantes de localización.

Es una tendencia natural, afianzada en el mundo, racionalizar con un criterio apropiado y selectivo la instalación de industrias, agrupándolas en zonas amplias y aptas para su total desarrollo y funcionamiento. Una respuesta a estos criterios se ha expresado internacionalmente a través de los parques industriales, y en muchos aspectos, física y funcionalmente podríamos asimilar las AFI a los parques, en tal sentido serían condiciones comunes: la planialtimetría que permita el drenaje de las aguas pluviales, la existencia de capas de suelo que posibilite fundar económicamente los edificios industriales, y la presencia de napas de agua potable, las que se agregan a las exigencias de contar con un terreno de determinadas dimensiones situado fuera del ámbito urbano, aunque con buenas condiciones de accesibilidad a costos razonables. Los servicios básicos requeridos en los P.I. suelen ser: caminos pavimentados de acceso vinculados con rutas de comunicación general, servicios de transporte colectivo, fuerza motriz, instalación de teléfonos, alumbrado público, desagües, provisión de gas, de agua, electrificación y, en algunos casos, extensión de ramales ferroviarios desde donde existen hasta la planta industrial, además del cercado perimetral, el fraccionamiento y la urbanización general, equipamientos industriales comunes, forestación, y otras instalaciones más específicas.

Si bien el tema de los parques industriales no es nuevo en nuestro país, sí lo es el de áreas francas. La experiencia empírica sobre el P.I. nos indica que los parques no han sido en sí mismo un factor determinante del crecimiento industrial en un área, aunque sí un instrumento tentativo para su atracción. Así lo indica una visión sobre los parques industriales instalados en distintas provincias del país, que general-

mente han sido el resultado de la promoción industrial auspiciada a través de leyes nacionales o provinciales, o decretos de promoción sectorial; los que han dado pie a una multiplicación numérica en casi todas las jurisdicciones provinciales sobre expectativas no siempre satisfechas.

Un trabajo realizado por el CFI en 1982 (1) releva la existencia de 64 parques industriales instalados en las distintas jurisdicciones. Si bien la Secretaría de Desarrollo Industrial definió a través de la Resolución 94/1976 el concepto operativo de parque industrial y los elementos mínimos que deberían contar para obtener la aprobación de ese organismo, nada estableció sobre su dimensionamiento, admitiendo en cambio su habilitación como primera etapa con sólo un cumplimiento de un 30% de los requisitos establecidos. Esto explicaría el general sobredimensionamiento que caracteriza a casi todos los parques instalados, en los que se observa una gran distancia entre las dimensiones de los terrenos deslindados para esta función y las superficies ocupadas para el uso industrial, relación que se da en un orden del 30% sobre el total aún después de transcurrido muchos años desde la habilitación. Una idea de la amplia gama que se da en las dimensiones físicas implementadas se visualiza observando las dimensiones de los 18 parques industriales instalados a nivel nacional:

| Nombre | Localización | Superficie | Estado |
|---------------|-------------------|------------|---------|
| TRELEW | CHUBUT | 300 Has | ocupado |
| NEUQUEN | NEUQUEN | 302 " | " |
| ALLEN | RIO NEGRO | 100 " | " |
| LA BANDA | SGO.DEL ESTERO | 109 " | " |
| RECONQUISTA | SANTA FE | 55 " | " |
| GRAL.BELGRANO | PARANA ENTRE RIOS | 167 " | " |
| SAN FRANCISCO | CORDOBA | 184 " | " |

(1) "Sistematización parques, áreas y zonas industriales en el país" - CFI. 1982.



| Nombre | Localización | Superficie | Estado |
|--------------------------|--------------|------------|----------------------|
| GUALEGUAYCHU | ENTRE RIOS | 214 Has | ocupado |
| GRAL.PICO | LA PAMPA | 108 " | " |
| LUJAN DE CUYO | MENDOZA | 500 " | " |
| SALTA | SALTA | 175 " | " |
| FORMOSA | FORMOSA | 137 " | en construc- ción |
| IND.LIV.DE PTO.MADRYN | CHUBUT | 52 " | ocupado |
| CONCORDIA | ENTRE RIOS | 100 " | " |
| COM.RIVADAVIA | CHUBUT | 150 " | " |
| TREVELIN | CHUBUT | 12 " | " |
| SAUCE VIEJO | SANTA FE | 174 " | " |
| RAFAELA | SANTA FE | 12 " | " |
| TOTALES: N°18 | | 2.871 Has | promedio: 159,5 Has |

(f.de i.: Dirección Nacional de Industria - 1989)

Pero si bien puede admitirse a priori coincidencias, en cuanto a condicionantes físicos de localización y de funcionamiento de la actividad industrial entre P.I. y AFI, la implantación de un AFI en cualquier punto del país deberá considerarse como un proyecto de mucha mayor complejidad.

Las AFI, también denominadas zonas libres, tienen antecedentes históricos de antigua data y su uso reiterado ha ido creando doctrina a través del tiempo; en 1956 en distintas Conferencias Portuarias Interamericanas, organizadas dentro del marco de la OEA, se aconsejó a los Estados miembros "estimular el desarrollo de puertos libres o zonas francas como centros de distribución en lugares que por su privilegiada situación geográfica, y por existir allí medios de comunicación, o por ser éstos de fácil desarrollo, parezcan ser los más ventajosos para dichos establecimientos". En esta recomendación podemos observar que se acentúan tres requerimientos: ubicación

portuaria, privilegiada situación geográfica, y existencia de medios de comunicación o de posible fácil desarrollo; de los tres, estos dos últimos pueden considerarse condicionantes básicos de localización.

En las dos últimas décadas ha habido una gran proliferación de áreas francas industriales, con disímiles características o modalidades estatutarias que van desde los casos muy conocidos, tales como las "fábricas maquiladoras" ubicadas en México sobre el área de frontera con los EE.UU., donde se han instalado industrias de vestimenta, calzado, y otros rubros, en las cuales la condición o franquicia de estatuto libre se aplica en forma puntiforme a las industrias instaladas, sin definir áreas; hasta las instaladas en Corea del Sur y Taiwan con asociaciones de capitales y tecnologías de diversos orígenes y la ocupación de contingentes laborables importantes; además del AF de Manaus, la más grande del mundo en tamaño físico, que abarca 1.700 Has.

Una definición genérica de AF las identifica como zonas en las cuales la importación y exportación de productos están libres de gravámenes, de tal manera que cuando la zona recibe productos del territorio nacional, les son aplicables las mismas normas que a las exportaciones y cuando egresan productos de la zona franca hacia el país lo hacen bajo la legislación general y abonan los tributos correspondientes a las importaciones normales. Esta característica agrega a las otras condiciones generales de emplazamientos las necesarias a un estricto control y vigilancia.

En los últimos años se han promovido zonas francas industriales con fines de fomento a la exportación "considerando su creación como un medio de impulsar el desarrollo de una determinada región que se encuentra deprimida respecto del resto del país, o bien, con una ubicación geográfica fronteriza y muy alejada de los centros de mayor desarrollo económico". Sin embargo considerarlas como herramientas de promoción del desarrollo regional puede ser bastante discutible, ya que las

áreas francas en general, y particularmente las AFI, han sido definidas como "enclaves económicos" y "territoriales", así incluso las ha identificado expresamente el Consejo de la Comunidad Económica Europea en el año 1969, al compatibilizar criterios sobre el régimen de zonas francas, por lo que cabe una racional incertidumbre sobre sus efectos propulsores, especialmente en la dimensión territorial. En tal sentido resultarían aplicables algunas de las reflexiones expresadas en el punto 1 de este trabajo: "El regionalismo como política de desarrollo", en relación a las experiencias para implementar polos de desarrollo industrial ensayadas en algunos países de América Latina, incluido el nuestro.

No obstante, el efecto de la industrialización como fuerza impulsora de la urbanización es algo que no cabe negar y, en tal sentido, la implantación de un AFI puede considerarse como un estímulo económico con fuerza urbanizadora en sus efectos sobre una localidad. Pero si bien es frecuente que el crecimiento económico sea a menudo considerado como la palanca mediante la cual se pueden llevar a cabo los cambios deseables, la experiencia indica que no resuelve automáticamente los problemas urbanos que suele suscitar y que la urbanización industrial puede ser desequilibrante si no hay una adecuación de la ciudad a las demandas que se van produciendo.

La extremada interdependencia de las actividades urbanas demandará un especial esfuerzo del poder público provincial y local para prever con el mayor grado de acierto la localización de un AFI tanto dentro del sistema provincial de centros como en su posible ubicación intraurbana. Por lo tanto, la elección del emplazamiento geográfico de una o más áreas francas industriales en el país se convierte en una evaluación de ventajas comparativas en función de factores básicos realizadas a niveles de macro y microlocalización.

Dado que las áreas francas industriales suelen admitir por lo general el tránsito internacional de mercaderías, es decir, la recepción de bienes procedentes del exterior en

tránsito a un destino final también en el extranjero; esta característica operacional, más las que les son propias por definición, han condicionado su emplazamiento geográfico sobre los límites fronterizos del territorio de un país, preferentemente sobre enclaves portuarios, o sobre vías fluviales que faciliten la comunicación externa. Consecuentemente, los factores de macrolocalización deberán considerar las vías de comercio exterior del país, las líneas y áreas de frontera, los pasos fronterizos, y deseablemente la promoción de economías regionales tanto en la orientación de actividades beneficiadas como en los condicionantes de localización regional.

A su vez, en la escala puntual, las elecciones definitivas deberían surgir después de un estudio comparativo de situaciones alternativas que ponga de manifiesto cuál es la localización en la que se minimizan las restricciones o factores locales de inhibición urbana, y se maximizan los beneficios.

3.2 Factores de macrolocalización

Cabe aclarar que al hablar de localización se lo suele hacer en términos del área restringida donde el proyecto sería ubicable en términos de los condicionantes generales relacionados con su carácter. En este caso, la macrolocalización está referida principalmente a las razones territoriales y funcionales de macro-escala geográfica que condicionarían la localización.

Las posibilidades y facilidades para la comunicación internacional y un eficiente control aduanero se presentan como condicionantes primarios para el emplazamiento e instalación de AFI. En tal sentido, un área fronteriza con fácil interrelación vial regional con los países vecinos, e infraestructura para el tráfico aéreo transportado, o puertos con zonas anexas dotadas de la infraestructura necesaria para el movimiento de exportación o importación, se presentan a priori como localizaciones apropiadas.

Entre las definiciones más corrientes de áreas aduaneras libres se encuentran algunos rasgos coincidentes sobre su emplazamiento, por ejemplo, (1):

- * Zona franca: área cercada vigilada de un puerto, aeropuerto, u otro punto mediterráneo adonde puedan traerse mercaderías de origen extranjero para ser reexportadas por tierra, agua, o aire, sin el pago de los derechos aduaneros.
- * Puerto libre o franco: área segregada (generalmente abarca un puerto y, a veces, la localidad que lo rodea) en la cual se permite que mercaderías sean descargadas, o depositadas, y en la cual esas mercaderías, o productos fabricados con ellas puedan ser reembarcadas y enviados a destinos en el exterior... sin la imposición de formalidades aduaneras.
- * Zonas de tránsito: es un puerto de entrada a un país costero establecido para la conveniencia de un país vecino. En tales casos las mercaderías circulan bajo el régimen de tránsito aduanero internacional, lo cual requiere la definición de un corredor de tránsito o trayecto de transporte.
- * Perímetro libre: territorio especificado al cual pueden importarse mercaderías para el consumo o para ser reexportadas sin el pago de derechos, aclarándose que este tipo de régimen se reserva generalmente para regiones remotas o poco desarrolladas de un país.

A su vez, el Consejo de la Comunidad Económica Europea las ha definido como "todo enclave territorial creado por las autoridades competentes...".

También se incluye en este patrón común la normativa jurídica chilena sobre zonas francas que establece como disposi-

(1) f.i.: "Condicionantes económicos, territoriales y jurídicos institucionales para la instalación de un AFI en Zapala". CFI. 1988. pág. 49/50.

ción legal para definir su ubicación: "... un área, o porción unitaria de territorio, perfectamente deslindada y próxima a un puerto o aeropuerto...". Por su parte, la legislación uruguaya a través del régimen jurídico establecido por la Ley 15.921 y Decreto 454/1988 no incluye ningún criterio orientador en materia de localización y se limita a definir que "Las zonas francas son áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercadas y aisladas eficientemente, las que serán determinadas por el PE previo asesoramiento de la Comisión Honoraria Asesora de Zonas Francas..." (art.2 de la Ley 15.921), y que: "El área declarada zona franca deberá estar deslindada y amojonada en sus límites, y cercada en forma de garantizar eficientemente su aislamiento del resto del territorio nacional. Los accesos a la misma deberán necesariamente determinarse por la Dirección de Zonas Francas..." etc. (art. 2 del Decreto 454/1988).

Tanto Chile como Uruguay cuentan con dos zonas francas en actividad, respectivamente, que se han instalado en localizaciones portuarias: Iquique y Punta Arena en Chile, y Colonia y Nueva Palmira -sobre el río Uruguay- en la República Oriental del Uruguay.

A su vez, en nuestro país las disposiciones del Código Aduanero contienen algunas referencias específicas, citándolas explícitamente en su art.3° entre las zonas que no se consideran "territorios aduaneros", y que comprenden a:

- . el mar territorial argentino y los ríos internacionales.
- . las áreas francas
- . los exclaves
- . los espacios aéreos correspondientes a los ámbitos antes mencionados.

Dentro de esta enunciación define como "exclaves" los ámbitos sometidos a la soberanía nacional en los cuales, en virtud de un convenio internacional se permite la aplicación de la legislación aduanera de otro Estado; en cuanto a las áreas francas, se reconocen tres tipos básicos: de almacenamiento, comer-

ciales e industriales, admitiendo también la combinación de esas finalidades en una sola. Es interesante mencionar que el proyecto de reformas al Código Aduanero, que obra en el Congreso Nacional, propone adicionar al actual artículo 505 un párrafo que establece que "el PE podrá acordar dicho beneficio (estatuto franco) a título de reciprocidad con los países fronterizos, para aquellas mercaderías originarias de las áreas de frontera, determinando en cada caso su utilización y ámbito..."; incluso agregando que ésto introduciría un estímulo para la reactivación de áreas de frontera y de integración comercial con los países limítrofes.

En tal forma una pauta de orientación propicia se relacionaría con las rutas de transporte que acceden a puntos fronterizos accesibles desde rutas comerciales internacionales. Si bien las vías de comercio exterior se canalizan en la actualidad preferentemente por el puerto de Buenos Aires, y en dos o tres pasos fronterizos que facilitan la exportación de productos originarios del país a puertos de embarque de Brasil o Chile, existen otras posibilidades a tener en cuenta tanto en lo portuario como en pasos de frontera. En ambas alternativas, sin embargo, será necesario evaluar la existencia, no proyectos, de infraestructura e instalaciones de accesibilidad externa e interna, y equipamientos para el uso exclusivo del AFI. En este aspecto es oportuno destacar que el dimensionamiento de un área franca industrial incluye en su escala física no sólo las superficies propias de la zona delimitada como tal, sino también la de importantes superficies externas, que quedan restringidas funcionalmente para su uso exclusivo.

A título sólo de ejemplo, el puerto fronterizo Colombia en el Estado de Nueva León, en México, brinda un programa de estas demandas. Si bien éste es un proyecto atípico por su escala en otro aspecto se lo puede encuadrar como un modelo dentro de una estrategia de desarrollo regional, ya que se inscribe dentro de una política de desarrollo del Noroeste de México a lo largo de la frontera con los Estados Unidos. El área del proyecto abarca una franja fronteriza de 22.000 km² que com-

prende 14 municipios, con un 93% de la superficie total aprovechable. El plan director del proyecto se centraliza sobre tres áreas fundamentales: el área aduanera, el área de servicios complementarios y la infraestructura vial, dentro de una identificación que lo califica como "Centro de Facilidades al Comercio Internacional". Una idea de la escala del programa funcional lo brindan los componentes que integran las tres áreas básicas mencionadas:

. Area aduanera: comprende un puente internacional, las casetas de control aduanero, migratorio y pago de peaje, edificio central administrativo, patios de revisión fiscal de exportaciones e importaciones, estación de ferrocarril y áreas de carga y descarga de trailers, agencias aduaneras, y bodegas fiscales de transferencias de exportación e importación.

. Area complementaria: es donde están concentradas todas las terminales de autotransporte, comprende también un área de exposiciones para la venta de productos al por mayor almacenados en las bodegas; una superficie de 20 Has para la exposición al exterior de maquinaria y equipo pesado, instalaciones para los transportistas y, como parte de una etapa posterior, superficie para la construcción de un hotel, además de servicios bancarios, y locales comerciales.

Infraestructura vial de servicios: es la parte troncal que estructura y comunica el conjunto y que tiene por finalidad principal distribuir eficientemente el tránsito a todas las subzonas y propiciar un flujo continuo y ágil para el cruce internacional, incluyendo cruces solucionados en desnivel.

Nucleando la infraestructura vial y de servicios se hallan las centrales de máquinas y de mantenimiento.

También se ha previsto un área a manera de reserva ecológica conformada por áreas verdes que rematan en la ribera del río Bravo y que a través de un gran parque vinculan al "Centro" con la localidad.

Asociando a este criterio de incorporar la implementación de un AFI dentro de un proyecto más amplio de posible desarro-

llo de una banda del litoral marítimo regional, o de un tramo fronterizo, cabe citar, como línea de reflexión, las políticas provinciales que tienden a crear zonas de "Cordillera libre", como instrumentos geopolíticos para integrar las economías regionales con las de los países limítrofes, especialmente con Chile. Dentro de este objetivo y con el propósito de facilitar la exportación de productos originarios de las provincias de la región del norte del país fue creada hace unos años una comisión ministerial para establecer la infraestructura comercial necesaria a fin de poder utilizar los puertos chilenos ubicados al norte del paralelo 30 como salida de esos productos; como resultado, en 1985 se produjeron los primeros embarques vía Antofagasta a través de la aduana de Salta, los que se repitieron al año siguiente.

- Pasos fronterizos: la posibilidad de una puesta en marcha de verdaderos corredores interoceánicos que movilicen un cambio estructural económico y espacial de las vías de comercio exterior, hace necesario realizar una evaluación de los pasos de interconexión entre Argentina y los países vecinos, especialmente Brasil y Chile, propicios para tal finalidad; y la eventual localización de AFI en concordancia con estas expectativas en la medida que tales ubicaciones fronterizas satisfagan las restantes condiciones requeridas.

La localización de un AFI sobre la línea de frontera cordillerana implicaría considerar la exportación e importación de productos o insumos industriales por la vía del Pacífico con utilización de puertos chilenos.

Los puertos chilenos que cuentan con depósitos francos (se entienden por depósito franco al recinto unitario próximo a puerto o aeropuerto, perfectamente declinado que se encuentra amparado por presunción de extraterritorialidad aduanera, y en el cual las mercancías extranjeras podrán ser sometidas a operaciones expresamente autorizadas) son los siguientes: Arica, Antofagasta, Coquimbo, Santiago, Valparaíso, Talcahuano, Valdivia, Puerto Montt, Castro (isla), y

Coyahique, aunque se considera que la mayor parte del comercio exterior se realiza a través de Valparaíso. Sin embargo, los pasos cordilleranos que facilitan el cruce de la frontera entre ambos países no tienen un paralelismo geográfico que facilite la accesibilidad a todos estos puertos, debiéndose considerar, además, que existen numerosos pasos que se encuentran habilitados unilateralmente por uno u otro país y, por consiguiente, son pasos sin correspondencia recíproca, o en otros casos no se ha ejecutado aún la extensión de la red vial nacional para acceder al paso fronterizo y desde éste a los puertos del Atlántico o del Pacífico, según corresponda al corredor de transporte que se desee implementar.

En el presente está en vigencia el Tratado de Paz y Amistad suscripto con Chile en 1984 en relación al tema de Pasos Fronterizos, en virtud del cual se han conformado comisiones técnicas bilaterales que en trabajo conjunto buscan allanar las dificultades y articular acciones tendientes a implementar las obras de infraestructura necesarias, y definir sus prioridades.

Con similares finalidades tendientes a propiciar la vinculación física con Chile, tanto provincias del norte argentino y del sur patagónico han constituido grupos regionales que actúan ante la Comisión Binacional Argentino Chilena con demandas concretas.

Las provincias del norte argentino -Tucumán, San Juan, La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy, Córdoba, Entre Ríos, Corrientes, Misiones y Chaco- a los efectos de impulsar la infraestructura de Pasos cordilleranos al norte de Mendoza manifestaron en el acta levantada en la reunión realizada en Tucumán el 12.6.87 "la firme intención de propiciar en el futuro la habilitación, o activación, de los siguientes pasos fronterizos: JAMA (Jujuy), ZICO (Salta), PIRCAS NEGRAS, SAN FRANCISCO (Catamarca) y AGUAS NEGRAS (San Juan); y algunas iniciativas provinciales han apoyado con obras viales la implementación efectiva de estos puntos de cruces. En tal senti-

do Jujuy ejecutó el camino hasta la frontera internacional facilitando así el primer transporte de vehículos de cargas por el Paso de Jama, aunque este Paso aún no estaría habilitado bilateralmente por ambos países, ya que las autoridades chilenas no autorizaron (1) el cruce de una caravana de 25 camiones -que transportaban equipos pesados de perforación para la Empresa Nacional de Petróleo de Chile- y los camiones debieron cruzar la frontera por Huaytiquina, un paso ubicado en Salta, oficializado hace mucho tiempo y que alargó el recorrido en más de 250 Km. La utilización del Paso de Jama, que es una antigua aspiración de Jujuy lleva más de 20 años de gestiones para habilitar el tránsito de camiones de gran porte (de más de 30 Tn y de varias decenas de metros de largo), para lo cual tendría las convenientes condiciones físicas. Por lo tanto, aparentemente a las condiciones físicas o técnico-económicas inhibitorias deben agregarse las dificultades de tipo político o institucional que llevan a largo plazo la factibilidad de lograr una mayor fluidez de comunicación fronteriza y accesibilidad a la costa del Pacífico.

También Catamarca ha solicitado que la habilitación del Paso de San Francisco sea declarado de interés nacional en un proyecto de ley, aduciendo la "importancia geopolítica de este Paso que permitiría la puesta en marcha de un corredor interoceánico desde el Puerto de Santos (Brasil) a Puerto Caldera (Chile) en el Pacífico, con posibilidades de la utilización de este vínculo por otros países del área, tales como Paraguay, Uruguay y Bolivia". (2)

En términos de pasos fronterizos asociados a corredores de transporte -entendiendo como tales al conjunto de aspectos de infraestructura y servicios de transportes asociados a flujos de carga y/o pasajeros- cabe también mencionar el proyecto Itajaí-Bernardo de Irigoyen iniciado en marzo de 1986

(1) f.de i.: "La Nación" 6.8.89, pág.17 Sec.1ra.

(2) Este proyecto fue aprobado por la Cámara de Senadores de la Nación el 11.9.89

por la Subsecretaría de Comercio Exterior y Negociaciones Internacionales de la Provincia de Misiones con las autoridades brasileñas de la Administración del Puerto de Itajaí y la Prefectura Municipal homónima en el sentido de canalizar productos provinciales exportables utilizando el Puerto de Itajaí en sustitución del Puerto de Buenos Aires, gestiones que culminaron con la firma de un Acta Protocolar entre autoridades provinciales y brasileñas, en cuyo articulado se mencionaba como paso fronterizo provincial de conexión a Bernardo de Irigoyen, y entrada a Brasil por Dionisio Cerqueira, identificándose además, las rutas brasileñas viables para el trayecto de transporte.

En forma similar las provincias del Sur: Chubut, Santa Cruz, Río Negro, Neuquén y el Territorio de la Tierra del Fuego, han acordado en los últimos meses constituir con carácter permanente el Grupo de Provincias Patagónicas, con la denominación de PACOPA -Pasos de Cordillera de la Patagonia-, con el propósito común de aunar criterios y propuestas que faciliten la vinculación física de esa región con Chile. A tales fines conviene solicitar a la Comisión Binacional la articulación de acciones tendientes a potenciar las obras de infraestructura necesarias en 9 pasos prioritarios, con ubicaciones geográficas en las citadas provincias y en el Territorio.

También obra en el mismo sentido el siempre postergado proyecto de construir el ferrocarril trasandino sur, determinado por ley nacional 23.253 que partiría de la localidad de Zapala para vincularse con la red de Chile en Lonquimay y con el Puerto de Talcahuano.

Considerando los aspectos viales, ferroviarios y portuarios, el Comité Técnico Binacional para el estudio de las vías de comunicación entre Argentina y Chile ha identificado 4 niveles, de acuerdo a los grados de utilización actual:

- . como vía de comunicación de gran desarrollo: el Paso del Cristo Redentor (Mendoza). Este Paso, al que convergen tres vinculaciones: una ferroviaria, otra caminera por tú-

nel y la tercera por el antiguo camino, está calificado como "sistema del Cristo Redentor".

- . como segunda vía relativamente desarrollada: el Paso Pino Hachado, en Neuquén.
- . de escaso tránsito: Huemules ó Hito 50, en Santa Cruz.
- . y con tránsito casi inexistente: San Francisco en Catamarca.

Con respecto a Paso Jama habría en ejecución un estudio de la demanda potencial que existiría en las provincias del NOA en lo concerniente a comercio fronterizo con el Norte Grande de Chile y zonas internacionales de influencia. También se encontraría planteado la realización de un estudio para la fundamentación técnica de habilitación de pasos cordilleranos, en el cual se consideraran las restricciones, tiempos de adecuación, y las exportaciones a Chile y países del Pacífico.

3.3 Selección regional de centros urbanos

Puede admitirse que no hay localización alguna que posea el monopolio de todas las ventajas posibles con una ausencia completa de inconvenientes. En el caso de las radicaciones de complejos industriales suele darse en la mayoría de los casos que en lugar de adoptarse una decisión integrada y completa, el aspecto de la localización es el último que se plantea en el proceso inversor, abordándose su resolución después de haberse definido los restantes factores económicos: y más aún, la elección del emplazamiento intraurbano suele constiuir una operación que podríamos llamar de segunda fase después de haber decidido la localidad o el área general de localización.

Sin embargo, en el caso de las AFI la elección de la localidad o centro de población de localización del proyecto -decisión que sería adoptada desde un nivel nacional y/o por propues-

ta provincial- resulta de importancia estructural, puesto que ha de influir sobre un volumen significativo de nuevas inversiones y, por ende, sobre las perspectivas del crecimiento local. Pero antes de entrar en el análisis del impacto locacional intraurbano es necesario considerar algunas directrices de orientación que examinen la localización puntual del AFI en términos de lo que es mejor para su desenvolvimiento.

La selección del centro de localización de un AFI correspondería realizarla después de valorar las ventajas relativas que se dan entre posibles localizaciones alternativas. En consecuencia, si esta decisión no es arbitraria o exclusivamente política, debería ser el resultado de una amalgama de factores en interacción que tendrán como componente destacado los sistemas de transporte y su accesibilidad particularizada desde el área franca industrial propiamente dicha. Asimismo habrá que evaluar, cualquiera sea la infraestructura de transporte dominante para el manejo del Área, es decir, portuaria, aeroportuaria o ferroviaria, la factibilidad de satisfacer la demanda de las superficies externas que requiere funcionalmente el AFI como sector de uso exclusivo -especialmente expresada en muelles o playas de carga y descarga- dentro del área específica de la terminal de transporte, además de contar con un enlace directo.

Los centros urbanos constituyen obviamente un mercado de oferta de bienes y servicios para cualquier actividad económica. Tanto a niveles regionales o nacionales el espacio urbano es discontinuo y puntiforme y en la misma forma que las actividades económicas no se dispersan uniformemente en el espacio geográfico o físico territorial, la urbanización participa en el proceso económico con una dimensión espacial en el que los factores de la producción y las localidades van especializándose y diferenciándose cada vez más entre sí.

Los centros urbanos difieren en sus condiciones para que se desarrollen o concentren actividades secundarias o terciarias; y esta oferta económica urbana de apoyo a las actividades vinculadas a la producción, o al consumo, ha proporcionado

bases para la elaboración de sistemas clasificatorios de los núcleos de población, expresados en términos que representen esta aptitud.

Obviamente, los núcleos urbanos menores disponen de una oferta inadecuada de mano de obra local, e insuficiente calidad y diversidad de oferta de servicios mercantiles, financieros, de comunicación y en general, de las actividades terciarias y secundarias de apoyo a la actividad industrial. Es decir, que el tamaño relativo del núcleo urbano no puede separarse de las ventajas económicas de la urbanización, tanto para la oferta de bienes y servicios urbanos como en la oferta de factores relacionados con la producción industrial. En un forum empresario sobre la radicación de nuevas plantas industriales (1) se consideró que una de las variables definitorias para aceptar o rechazar una zona era la capacidad poblacional para absorber la necesidad de mano de obra industrial, llegándose a la conclusión de que la relación debía ser de uno a treinta y cinco, es decir, treinta y cinco habitantes por cada nuevo empleo industrial, admitiéndose también como alternativa la posibilidad de "importar" mano de obra, en cuyo caso cabría tenerse en cuenta el costo adicional en aspectos de vivienda, salud, educación y otros servicios urbanos.

El mayor tamaño del centro puede, asimismo, facilitar la integración de la nueva concentración industrial con otras funciones urbanas ya predominantes, que en el caso de centros menores puede significar un impacto funcional conflictivo, por ejemplo si ya se ha consolidado un desarrollo turístico dominante.

Pero los centros urbanos no son sistemas aislados y autónomos, por lo que hay otro factor que contribuye también a la diversificación de los servicios urbanos: la facilidad de desplazamientos de personas y bienes entre distintos centros.

(1) f.de i.: artículo sobre radicación industrial publicado en "Noticias IDEA", set/78.

Aquellos centros que posean buenas condiciones de interaccessibilidad y comunicación para acceder a otros, poseerán una ventaja relativa con respecto a otros que cuenten con escasos o deficientes condiciones en estos aspectos, de ahí surge una importancia significativa de la ubicación e inserción de un centro dentro de un subsistema urbano y, por el contrario, desventajas del aislamiento geográfico.

Serían entonces factores de selección a tener en cuenta:

- . el tamaño del centro,
- . la dinámica de crecimiento,
- . las economías derivadas de la urbanización,
- . la interconectividad con otros centros.
- . las posibilidades de interacción con otras fuerzas económicas y sociales,
- . la oferta de factores de producción,
- . las condiciones del mercado inmobiliario urbano,
- . el desarrollo industrial local.
- . la complementariedad, o incompatibilidad, con las funciones urbanas predominantes, y
- . la existencia de factores restrictivos de localización intraurbana.

A título de ejemplo metodológico para perfilar un criterio operativo que permita identificar aquellos centros con mejores condiciones relativas para incorporar nueva población, tal como podría ser la atraída por el desenvolvimiento de actividades productivas locales generadas directa o indirectamente por un AFI, cabe mencionar trabajos realizados por organismos competentes. En tal sentido, resulta interesante el análisis realizado oportunamente por la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (1) que, si bien desactualizado actualmente brinda, por su enfoque, un criterio válido para medir el desarrollo urbano como marco de apoyo en el desarrollo económico.

(1) "Zonas constitutivas del territorio nacional" y "categorización de centros urbanos a nivel nacional". SVOA. 1980.

En el mismo se analiza la situación de las ciudades del país de más de 10.000 habitantes evaluando su capacidad existente y potencial para la recepción de nueva población a través de dos tipos de indicadores: uno de carácter económico y otro de carácter social. En el aspecto urbano económico se parte del supuesto que la importancia de una ciudad desde el punto de vista económico no depende exclusivamente de su tamaño poblacional y que la amplitud de un mercado urbano tiene una relación más directa con la capacidad adquisitiva que con la cantidad de habitantes. La búsqueda de un indicador que permitiera relativizar la variable población, y a la vez reflejara los niveles de ingreso, se resolvió con la utilización de un índice bastante representativo: el de ahorros monetarios de la población local, que al representar el monto de dinero ahorrado por los habitantes de cada ciudad da asimismo una idea de la capacidad financiera de esa ciudad para una potencial reinversión urbana local.

A su vez, en el aspecto social se consideraron y midieron como parámetros:

- . la disponibilidad, o carencia, de vivienda, evaluada sobre el parque habitacional existente,
- . el ritmo de la construcción, como indicio de la futura capacidad residencial,
- . las disponibilidades de equipamiento educativo, sanitario y de abastecimiento, como aspectos básicos de las condiciones del habitat en relación al afincamiento de nuevos habitantes,
- . el equipamiento recreativo que, si bien no tan esencial como los anteriores se lo suele considerar un aspecto atractivo importante.
- . y los equipamientos en comunicación e información, considerados básicos para el desarrollo social y económico de una ciudad.

Con todas estas variables se elaboró un índice complejo que sintetiza los indicadores representativos de las mismas, y cuya aplicación relativiza la posición de los centros urbanos

del territorio nacional en seis estratos. Se identificaron así ciudades que tienen jerarquía a nivel nacional (rango I), a nivel regional (rango II), a nivel provincial (rango III), a nivel zonal (rango IV) y a nivel local (rango VI), las que en este último caso incluyen en su área de influencia sólo a ciudades con menor población que la propia.

3.4 Factores de micro localización. Ubicación urbana.

3.4.1 La localización intraurbana

En el caso de las AFI podríamos admitir en primer lugar, que la minimización de condiciones dificultosas para el transporte, y condiciones generales favorables de accesibilidad vial, portuaria, aeroportuaria o ferroviaria, pueden decidir la elección del emplazamiento en determinadas ciudades, estos aspectos no bastan para asegurar la ubicación relativamente óptima dentro de la misma, que depende de otras consideraciones. Entre éstas la existencia de terrenos aptos y la disponibilidad del recurso hídrico se encuentran probablemente entre los factores más relevantes; además de la accesibilidad funcional entre la trama general y la intraurbana. Al hablar de accesibilidad, en este caso, se está involucrando a las condiciones de acceso y proximidades requeridas para optimizar el funcionamiento del AFI.

La existencia de un empalme ferroviario, o de una vía de agua conectada a un puerto marítimo que admitan racionalizar el funcionamiento de las superficies externas que se integran al área específica industrial, se vuelven una condición indispensable. A ello se deben agregar las facilidades de acceso por carretera, en forma directa, o a través de vías de circunvalación a la planta urbana, e incluso los transportes comunitarios si las industrias a instalarse demandaran mucha mano de obra, la accesibilidad fácil a los servicios urbanos procurados por el centro, además de la posibilidad de enlaces rá-

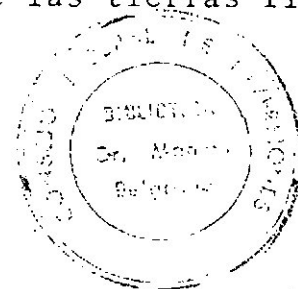
pidos a aeropuertos o rutas interrelacionadas con centros mayores próximos, aspecto de importancia para los cuadros superiores empresarios.

La disposición o disponibilidad de terrenos libres con superficies aptas para el diseño físico funcional del Proyecto lleva a prever dimensiones mínimas de 100 Has, a juzgar por algunas de las áreas francas industriales actualmente en funcionamiento en países vecinos. Un ejemplo apropiado en tal sentido se desprende del AFI de Nueva Palmira, en Uruguay, de algo más de 100 Has, en la cual la reciente instalación de una industria demandó la ocupación parcelaria de 10 Has. (Las AFI instaladas en Uruguay son las menores en tamaño físico en el mundo).

Siendo el mercado del suelo habitualmente un mercado de especulación en el cual es práctica habitual la retención de terrenos de la periferia urbana anticipando alzas previsibles por plusvalía por obras o proyectos del sector público, será conveniente realizar un análisis previo del régimen jurídico de la propiedad inmueble, independientemente a que la explotación del AFI se realice por una corporación pública, mixta o una empresa privada.

La exploración del estado de dominio de los inmuebles existentes en la zona donde sería posible ubicar al AFI debería desde ya abarcar un radio mayor al del emplazamiento, considerando no sólo las tierras disponibles para futuras ampliaciones sino también la definición probable de cordones restrictivos para la localización de usos incompatibles.

Un relevamiento de este tipo debería incluir asimismo las condiciones existentes de uso y ocupación del suelo, además de las disposiciones reglamentarias en tales aspectos, poniendo un énfasis especial en la situación de las tierras fiscales disponibles.



La disponibilidad de tierras fiscales aptas en superficies y formas, en emplazamiento accesible a las zonas de empleo, distancia o rutas importantes, conectividad viable con las playas de transporte portuario o ferroviario, aptitud en las condiciones físicas y gradientes del suelo, la suficiencia del recurso hídrico, más una racional factibilidad técnica económica de extensión de la infraestructura de servicios necesaria, se constituirían en factores de localización intraurbana bastante definitorios para decidir el emplazamiento local.

Cabría agregar otra consideración importante a prever dentro de la posible localización extraurbana del AFI, relacionada con los límites del ejido municipal, y especialmente, teniendo en cuenta las dimensiones, el cerramiento perimetral bajo rigurosas condiciones de control, la condición de enclave físico y de barrera funcional que caracterizan a estas Areas su efecto conflictivo sobre el crecimiento racional de la planta urbana existente.

3.4.2 Consideraciones sobre costos del crecimiento urbano.

Aunque el mecanismo de funcionamiento de la sociedad urbana es en gran medida económico, han sido los economistas los últimos en reconocer que las estructuras urbanas constituyen un campo que exige toda su atención.

El hecho de que la urbanización se eleva marcadamente conforme aumenta la industrialización, induce a plantear la cuestión de si es posible que se produzca el desarrollo económico asociado a la industrialización sin el simultáneo crecimiento de las áreas urbanas. La respuesta sería negativa ya que el efecto de la industrialización como fuerza económica impulsora de la urbanización es algo que no cabe negar.

Pero la respuesta no es simple si se quiere medir cuál es la relación existente entre la industrialización rápida y el desarrollo urbano, como podría ser el impacto local que genere la implantación sorpresiva de un AFI en un determinado

centro; o determinar qué principios económicos sirven de base a las funciones de prestaciones de servicios de una ciudad frente a nuevas actividades económicas?

Si bien la concentración industrial en un determinado centro -ya sea por obra de regímenes de promoción, parques industriales en actividad, o cualquier otra forma de complejo industrial como podría ser un AFI-, puede admitirse como el factor clave en su crecimiento relativo, la "urbanización industrial" puede también ser desequilibrante si no hay una adecuación de la ciudad a las demandas que va produciendo, y este aspecto precisamente marca la distancia cualitativa que hay entre crecimiento y desarrollo urbano.

Los costos del crecimiento urbano son diversos, difíciles de aprehender, dado que varían en función de numerosos factores, y una clasificación posible podría realizarse sobre la base de un análisis funcional. Pueden reconocerse distintos enfoques para realizar agrupamientos operativos, por ejemplo diferenciando costos monetarios y costos no monetarios, ya que una evaluación puramente contable de los costos del crecimiento o cambios de funcionamiento urbano no sería completa si no se consideraran otros costos no monetarios de tipo social, de deseconomías internas y perjuicios de distintas clases, por imprecisa que pareciera ser este tipo de costos y su difícil evaluación en cifras,

Un inventario tentativo de perjuicios incluiría: la mayor polución del aire, la eliminación de residuos y efluentes industriales, el mayor deterioro de las vías de circulación vehicular por el tránsito pesado adicional, el aumento y confusión de tránsito, los mayores riesgos de accidentes, la distorsión de alquileres y del parque inmobiliario local, y otros inconvenientes colectivos que se traducen en gastos adicionales a cargo de la municipalidad -y por consiguiente de los contribuyentes-, que finalmente llegan a las cuentas públicas o privadas pese a la dificultad de medirlos.

Desde ya los costos públicos constituyen la parte más conocida de los gastos de urbanización, muchos de los cuales son componentes de los presupuestos municipales, pudiéndose distinguir:

a) Gastos de funcionamiento y de equipamiento urbano. A su vez entre los gastos de equipamiento cabría distinguir inversiones de sustitución e inversiones de crecimiento, es decir, diferenciar entre la sustitución y la mayor demanda por aumento de usuarios.

b) Gastos de inversión en equipamientos de infraestructura y de superestructura.

Considerándose como equipamientos de infraestructura los directamente ligados a los nuevos usos del suelo (vías de comunicación, agua, electricidad, gas, alumbrado, etc.), es decir, los conectados con la expansión de actividades y del uso residencial que las acompaña y que se deben abastecer con la extensión de un servicio hasta el domicilio del usuario; y los equipamientos de superestructura que aparecen ligados al desarrollo económico general y al nivel socio-cultural del medio urbano (hospital, establecimientos educacionales secundarios y terciarios, bibliotecas, esparcimiento recreativo, comunicaciones, etc.), cuyo dimensionamiento adecuado suele realizarse con cierto retraso al crecimiento urbano.

A su vez, entre los equipamientos de infraestructura se distinguen habitualmente los componentes primarios o estructurales, (ej. bocas de extracción de agua, plantas de tratamiento, cañerías principales) y los componentes terciarios (colectores, desagües, redes de distribución) entre los que se intercalan componentes secundarios a escala zonal. Estos criterios de clasificación pueden ser útiles en la división de programas y operaciones para la distribución de los costos de financiamiento imputables a nivel de la comunidad y de usuarios privados, o entre ambos.

Otros enfoques de diferenciación distinguen costos de adaptación, de crecimiento y de desarrollo, clasificación que tiene en cuenta tanto la variación cuantitativa del equipamiento urbano como su mejora cualitativa. En este caso los costos de adaptación corresponderían a una ampliación en la calidad del servicio público, y su medida supone la previa definición de una pauta de calidad del servicio prestado (ej. semaforización para una circulación vehicular más fluida, señalizaciones de tránsito, colectores herméticos de basura, servicios de comunicaciones de mayor tecnología, etc.).

Otros criterios de análisis diferencian variables de estado y variables de movimiento, haciendo una distinción interesante de las variaciones de costos a través del crecimiento rápido de una ciudad, pero considerando al mismo tiempo la situación de partida, lo cual permite introducir la moción de "retraso de equipamiento", que juega un papel importante en el crecimiento de los costos de capital.

La instalación local de un AFI significará una incidencia tanto sobre la intensidad de la demanda de servicios urbanos generales y de los equipamientos comunitarios como sobre su calidad, e implicará numerosas adaptaciones, reordenamientos, cambios y adecuaciones, a fin de crear los empleos subsidiarios, viviendas y comercios, así como los equipamientos comunitarios y los servicios urbanos correspondientes, además de los requerimientos específicos inherentes a su carácter y funcionamiento.

Es decir, que a nivel de situación local juegan no sólo los costos y ventajas directas privadas relacionadas con la implantación específica, sino también el balance de ventajas indirectas y de costos públicos y sociales.

Pese a las dificultades de los estudios de análisis previo de estos efectos, los mismos son incuestionablemente un instrumento útil en la medida en que una previsión, aun siendo imperfecta, es preferible a la ausencia total de previsión

-condición que ha caracterizado siempre el planeamiento urbano en nuestro país-. En este caso, los estudios de impacto urbanístico local previos atenuarían el riesgo de subestimar los efectos que ejercería la implantación de un gran complejo industrial, como es un AFI, sobre el funcionamiento y crecimiento de la ciudad correspondiente.

4.- RECOMENDACIONES PARA UNA LEY MARCO SOBRE AFI.

Sustentadas en los distintos puntos expuestos en relación a los factores espaciales de localización de las AFI, surgen recomendaciones en los siguientes aspectos:

- a) localización,
- b) protección ambiental,
- c) participación municipal en los entes de administración y control, y previsión de
- d) reinversión local

a) Pautas de localización

La inclusión del elemento espacial en los proyectos de instalación de áreas francas industriales no busca magnificar esta dimensión sino sólo incorporarla a los restantes componentes como un aspecto real de necesaria consideración en la toma de decisiones. Las pautas para orientar geográficamente la localización de AFI deberían considerar tanto los factores territoriales de macrolocalización regional como los condicionantes de microlocalización puntual a fin de minimizar costos y maximizar efectos, relacionando las demandas directas derivadas del carácter funcional del Area, los costos públicos de localización, y los factores urbanos beneficiosos o restrictivos para la implantación.

Asimismo, la definición de criterios de localización dentro de la normativa de una ley marco sobre el tema, que clarifique el tipo de restricciones e identifique indicadores de las condiciones favorables para la localización, permitiría orientar la selección de posibles ubicaciones urbanas y evaluar alternativas en las escalas provincial y regional.

b) Protección ambiental

Si aceptamos que la finalidad del desarrollo económico es

proporcionar un mayor bienestar social a través de la vía del crecimiento de actividades económicas, también debemos aceptar que las acciones concretas de radicación industrial debe implementarse en vinculación con la protección de los recursos naturales y del medio ambiente.

Obviamente, es razonable prever que la constitución de un AFI, que implica una importante radicación industrial en una zona, va a producir un impacto sobre el ambiente con posibles efectos nocivos. En consecuencia, la consideración del tema ambiental no puede estar ausente en el sistema jurídico que normalice la instalación de áreas francas industriales en el país, el que debería precisar las exigencias de preservación ambiental que regirán tanto para la persona jurídica responsable de la constitución del área franca como las condiciones para conceder las autorizaciones de instalación a las empresas beneficiarias del régimen franco industrial.

En esta temática cabe mencionar que en las regulaciones vigentes en EE.UU. sobre el establecimiento de zonas francas, se establece que previamente a la adopción de una decisión en tal sentido, se deberá contar con un informe demostrativo de los beneficios directos e indirectos en distintos aspectos económicos, en el cual se incluye "una detallada descripción de los requerimientos de instalaciones, equipamientos e infraestructura necesarios para que opere en el Area y su estricta adecuación a las normativas ambientales y de protección de la salud pública...".

También en la legislación uruguaya, aunque en forma mucho más débil, se incluye una alusión al problema ambiental que puede ocasionar estos emprendimientos.

En la normativa específica que se elabore correspondería discernir las formas de control, las competencias, y la distribución de las responsabilidades en el cumplimiento de las exigencias que se establezcan.

c) Participación municipal

Es evidente que la instalación de un AFI en cualquier punto del país va a involucrar a diversos sectores y organismos de los niveles nacional y provincial, por lo cual es pertinente que la autoridad del Area sea concebida con una expresión interjurisdiccional integrada por Nación y Provincia, actuando en el marco de sus respectivas competencias, a través de los sectores con mayores atribuciones vinculadas con el carácter y funcionamiento del AFI.

Pero también es evidente que existirá una fuerte interrelación entre los efectos y demandas de la actividad industrial concentrada en este tipo de Areas y la actividad socioeconómica y funcional de la localidad en cuyo ejido municipal se instale. Esta interrelación requiere que en la propuesta organizativa de la autoridad de aplicación del AFI se trate de integrar en su constitución no sólo los intereses nacionales y del estado provincial correspondiente, sino también los concernientes a la administración municipal sede de la instalación, como un medio de representar los intereses colectivos de la población local.

También la participación municipal en los entes que bajo la forma de consorcios público-privados, u otras modalidades, tienen a su cargo la administración del área franca registra algunos antecedentes en la legislación extranjera sobre el tema; así vemos que en el régimen español se incluye en la legislación del consorcio a "5 concejales del Ayuntamiento en representación de la ciudad".

d) Reinversión local

Ya se ha señalado que la constitución y localización de un área franca industrial provocará en la zona en que se ubique un impacto socioeconómico más importante en el nivel urbano que en el regional.

Entre los regímenes vigentes en el extranjero sobre el tema de AF, España es posiblemente el país que tiene una reglamentación más amplia y pormenorizada que abarca detalladamente una gran amplitud de aspectos. Entre ellos brinda un antecedente en cuanto a reintegros por la prestación de servicios, al establecer "que la entidad concesionaria de depósitos francos deberá reintegrar al Estado el total de los gastos que ocasionen la intervención aduanera y vigilancia del mismo... importe cuya falta de pago puede dar lugar a la caducidad de la concesión".

Ya se ha expresado también que los efectos de la radicación de un complejo industrial en ciertos centros tiene un doble signo, ya que si bien representa una fuerza económica impulsora del crecimiento local, también llevará a primer plano toda una serie de problemas o demandas que gravitarán sobre los recursos urbanos, y que este "despegue" de crecimiento urbano-industrial tiene con frecuencia, manifestaciones críticas en las condiciones del "habitat" urbano local y en las prestaciones municipales.

Recordemos que en las estructuras básicas para AF recomendadas por el ONUDI a sus países miembros, como estímulos para su instalación, se mencionan entre los beneficios que los regímenes nacionales deberían brindar a las empresas extranjeras:

- "disponibilidad de una importante fuerza de trabajo cualificado",
- "reducción de los costes salariales",
- "libre repatriación de los beneficios hasta un determinado coeficiente",
- "tarifas especiales para los servicios de transporte entre las zonas francas y el puerto o aeropuerto", y la
- "presencia de talleres de mantenimiento y reparación, cantinas, instalaciones médicas y sanitarias, eventualmente clínicas, bancos, servicios de correos y telégrafos, gasolineras, empresas de transporte y expedición, agencias de seguros, instalaciones deportivas y para el ocio, etc."

además de otras muchas ventajas financieras, de las obvias franquicias aduaneras, recomendaciones que dejan una cierta duda razonable sobre quienes son los verdaderos beneficiarios en estos emprendimientos. Por todo ello parecería razonable además de recomendable prever, dentro de la ley marco que regule este régimen, un coeficiente en las inversiones empresarias, o en sus beneficios, destinado a la reinversión local para la ejecución de obras, instalaciones o prestaciones de servicio de interés común y necesidad local.