

0
0 332
C 15
I

33091

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROVINCIA DEL CHUBUT

ZONAS FRANCAS

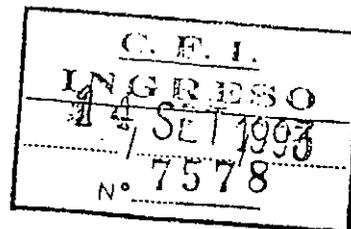


PRIMER INFORME PARCIAL

0/0.332
C 15
I

Buenos Aires, 13 de setiembre de 1993.-

Sr. Secretario General
Consejo Federal de Inversiones
Presente



Ref: PROVINCIA DEL CHUBUT.
Zonas Francas. Primer Informe Parcial.

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. con motivo de someter a su consideración el Primer Informe Parcial correspondiente al estudio de referencia que, tal como le comentara al presentar el primer informe de avance, plantea el singular desafío de estar trabajando sobre una realidad dinámica, sobre un escenario que se va configurando junto con el desenvolvimiento de sus actores.

Si es que mi dedicación a este tema sirve para calificar mi modesta opinión, deseo hacerle notar, por estimar que la apreciación puede resultarle de utilidad, que los trabajos de orden general desarrollados por el Consejo Federal de Inversiones constituyen claramente el esfuerzo más importante y sistemático llevado a cabo en la República Argentina para aportar a esta temática, en la que nuestro país registra un atraso relativo.

El titulado Areas Francas (CFI, 1989), fue el antecedente más valioso sobre el cual asentar algunas de las secciones del presente trabajo, pese a la natural desactualización a que lo han sometido los casi cuatro años transcurridos desde su edición.

Este informe ha procurado insinuar objetivos e instrumentos para configurar una alternativa como la que solicita la Provincia del Chubut. Se lo ha hecho en virtud de las indefiniciones contextuales persistentes, para distintas hipótesis posibles.

Lo saludo con atenta y distinguida consideración.

Dra. Fernanda Céspedes de Bustin

Las p 3 Apes las recibe
Doble Doble pedimento

LIC. ADOLFO AMADIO CATTANEO
JEFE DEL DEPTO. COORDINACION REGIONAL
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Introducción

La presente sección está orientada a las aplicaciones que -para la instalación de una zona franca en la Provincia del - Chubut- se pueden derivar en forma lógica de los antecedentes normativos. No se procura, por lo tanto, hacer un planteo puro de derecho comparado, sino más bien partir de los trabajos que ya existen (1) en pos de aquel objetivo.

Extensión de la experiencia internacional

América Latina

En 1992, el Instituto para la Integración de América Latina publicó una síntesis del banco de datos elaborado por esa dependencia del Banco Interamericano de Desarrollo a partir - de 1991 (2), caracterizando las zonas francas ubicadas en México y Caribe y en América del Sur.

Se trata de una muestra de 63 zonas, ubicadas en 17 países, lo que le otorga una indiscutible representatividad. (3)

Tratando a los incentivos como atributos, las frecuencias correspondientes a cada uno de ellos, dentro de esta muestra, son:

- Exención de impuestos a la importación	63
- Exención de impuestos a la renta	56
- Exención de impuestos a la propiedad	57
- Exención de impuestos a la exportación	61
- Exención de impuestos a las ventas	61
- Exención de impuestos a la remisión de utilidades	49
- Régimen libre para cambio de divisas	61
- Régimen libre para remisión de utilidades	62
- Régimen libre para constitución de empresas	51
- Tarifas portuarias preferenciales	8
- Tarifas de servicios públicos preferenciales	12
- Tarifas preferenciales de arriendo	10
- Líneas de créditos especiales	34
- Acceso al mercado doméstico	34
- Acceso al mercado regional (preferencias arancelarias)	55
- Devolución de impuestos por exportaciones desde el país	19

Este panorama permite obtener algunas conclusiones prelimi

nares:

- a) Existen incentivos prácticamente comunes a todo el conjunto analizado, que vienen a constituirse en elementos de la propia definición por extensión del concepto. Entre ellos figuran las exenciones de impuestos a la importación, a la exportación, a las ventas, a la propiedad y a la renta; el régimen cambiario libre; las preferencias arancelarias y - el régimen libre para la constitución de empresas.

En efecto, no hay excepciones para la exención de impuestos a la importación; sólo dos para las exenciones impositivas a ventas (Manaus y Oranjestad) y exportaciones (Oranjestad y la maquila mejicana); seis para la exención de impuestos a la propiedad (las seis zonas mejicanas); siete - para la exención de impuestos a la renta (Oranjestad y las seis mejicanas); dos para el régimen cambiario libre (Manaus y Paraguaná); ocho para las preferencias arancelarias (Punta Arenas, Hato Mayor, Pedernales, Isla Margarita y las cuatro de El Salvador) y doce para el régimen libre de constitución de empresas (Oranjestad, las tres de Costa Rica, Choloma, las mejicanas con excepción de la maquila, El Progreso y San Marcos).

- b) En el extremo opuesto, otros instrumentos se perfilan como elementos diferenciadores, no presentes por regla general. Entre ellos se destacan el régimen libre para remisión de utilidades, las tarifas preferenciales y la devolución de impuestos por exportaciones desde el país (reintegros).

Dentro del conjunto analizado estos incentivos sólo están presentes en las zonas que en cada caso se identifican a continuación:

- Régimen libre para remisión de utilidades: Manaus.
- Tarifas portuarias diferenciales: Curacao, Oranjestad, - Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, Manuel Carvajal, Santa Marta, Uraba. Vale decir, es un incentivo empleado sólo por Colombia, Aruba y Antillas.
- Tarifas preferenciales de servicios públicos: Curacao, - Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Manuel Carvajal, Río Negro, Santa Marta, Uraba, Alajuela, Cartago, Metropolitana

na de Costa Rica y Choloma.

- Tarifas de arriendo preferenciales: Curacao, Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, Cúcuta, Manuel Carvajal, Santa Marta, Mayaguez, Colonia y Paraguaná.

- c) Un tercer grupo se presenta con frecuencia media, proporcionando matices a cada zona en particular (líneas de crédito especiales y acceso al mercado doméstico, por ejemplo)
- d) Aunque la mayoría de las zonas tienen una orientación marítima, existen algunas continentales, como Manaus, Cúcuta, Río Negro, M. Carvajal y, naturalmente, las bolivianas de El Alto, Oruro y Puerto Aguirre.

Esta referencia se incluye con la intención expresa de significar, por un lado, que la Provincia del Chubut sigue la tendencia general al pensar predominantemente en Puerto Madryn y Comodoro Rivadavia como localizaciones posibles y, por otro, que no se debería descartar definitivamente, tampoco, la posibilidad de hacerlo en su interior, que registra una bajísima densidad poblacional.

- e) Enfocando las cosas de otro modo, puede resultar útil advertir que existen zonas francas que reúnen todos los incentivos mencionados, sin excepción. En tal caso están las colombianas de Barranquilla, Cartagena y M. Carvajal. Se aproxima también Curacao, a la que sólo le falta el reintegro de impuestos por exportaciones desde el país.
- f) El anuncio presidencial de mayo de 1992, que pronosticó para la República Argentina un número de una zona franca por provincia, pondría al país en una posición muy especial en este tema, considerando que pasaría a tener 23 o más, pero no sería un caso tan extraño como algunos suponen ya que, por ejemplo, la República Dominicana, pese a su reducida superficie, cuenta, precisamente, con 23 zonas francas.

Resultados de los regímenes latinoamericanos

Siempre sobre la base de las 63 zonas relevadas por INTAL en América Latina es posible evaluar algunos resultados. Se pueden considerar como indicadores relevantes al número de radicaciones y a la distribución por sectores de la actividad económica en cada zona franca.

Respecto de lo primero, el régimen de la maquila mejicana y el área franca de Manaus se destacan claramente como las experiencias más exitosas en cuanto a atracción de emprendimientos. Entre ambas reúnen, efectivamente, casi los dos tercios del número de empresas radicadas en zonas francas latinoamericanas (2093 en la maquila y 1716 en Manaus, sobre un total de 5930).

Conviene, por lo tanto, prestar atención especial a ambos casos. A ello se dedican los anexos I y II.

En cuanto a la clasificación por tipo de actividad, de las dos experiencias más relevantes es predominantemente industrial la maquila mejicana y predominantemente comercial Manaus. El resto presenta composiciones diversas, pero una conclusión significativa es que existe una clara correlación entre el carácter "continental" y el predominio de la actividad comercial. Así, por ejemplo, sucede con la zona franca de Oruro, en Bolivia, que directamente no registra actividad industrial.

Estos resultados se obtuvieron en el tiempo relativamente breve de la experiencia latinoamericana. Para contribuir a visualizarlos se señala a continuación el año de fundación de cada zona franca, incluyendo también otros datos de interés.

Zona Franca	Año de fundación	Empleo (Nº de puestos) en 1991	Extensión en m2	Distancia a puerto en Km.	Distancia a aeropuerto en Km.
ANTILLAS HOLANDEAS					
Curacao	1975	495	498.790	1	13
ARUBA					
Oranjestad	1976	150	129.098	0	1
BOLIVIA					
El Alto	1991	S/D	110.000	498	1
Oruro	1991	S/D	1.500.000	450	180
Puerto Aguirre	1991	65	1.200.000	+de 1.000	17
BRASIL					
Manaus	1957	50.445	S/D	puerto fluvial	14
CHILE					
Iquique	1975	8.050	2.400.000	0	0
Punta Arenas	1977	760	520.000	4	20

COLOMBIA					
Barranquilla	1958	4.652	1.000.000	0	5
Buenaventura	1970	466	360.000	1	140
Cartagena	1974	3.500	479.888	3	24
Cúcuta	1972	S/D	440.000	600	2
Manuel Carvajal	1976	2.414	553.730	155	2
Río Negro	1985	S/D	S/D	600	0
Santa Marta	1974	120	400.000	0	12
Uraba	1985	S/D	S/D	0	30
COSTA RICA					
Alajuela	1986	2.341	227.580	90	1
Cartago	1985	6.686	550.000	150	45
Montecillos	1988	298	242.160	107	3
Z. F. Metropolitana	1987	1.073	200.000	138	7
REPUBLICA DOMINICANA					
Bani	1983	4.400	1.000.000	50	90
Barahona	1983	2.600	233.134	185	225
Bonao	1987	3.600	239.869	156	180
Esperanza	1987	1.390	21.274	129	161
Hainamosa	1988	1.025	392.479	20	15
Hato Mayor	1991	S/D	712.046	54	90
Higüez	1985	163	61.439	113	121
Itabo	1985	4.327	622.126	2	50
La Armería	1990	800	131.612	12	54
La Romana	1969	18.275	499.728	0	107
La Vega	1982	7.304	311.439	141	149
Las Américas	1986	885	348.375	10	5
Los Alcarrizos	1988	256	215.022	10	37
Macoris	1982	835	123.484	109	55
Moca	1987	S/D	149.918	1	50
Pedernales	1991	S/D	S/D	13	0
Puerto Plata	1973	2.700	260.000	5	20
S. Pedro de Macoris (A)	1971	38.857	626.923	3	40
S. Pedro de Macoris (B)	1985	2.000	410.000	56	64
San Isidro	1986	3.027	269.193	20	15
Santiago	1973	36.693	242.162	60	60
Villa Altagracia	1987	1.500	65.030	60	65
Villa Mella	1986	800	500.000	35	40
GUATEMALA					
Sto. Tomás de Castilla	1973	1.001	360.000	0	6
HONDURAS					
Chaloma	1989	4.923	84.340	45	27
PANAMA					
Colón	1948	11.498	2.900.000	2	3
Isla Margarita	1989	S/D	670.000	6	1
PERU					
Tacna	1989	4.523	4.590.000	50	3
PUERTO RICO					
Mayagüez	1960	S/D	162.193	9	100
San Juan	1980	73	242.760	0	8
EL SALVADOR					
El Pedregal	1974	S/D	100.000	97	8
El Progreso	1991	S/D	S/D	97	65
San Bartolo	1974	3.431	720.000	100	45
San Marcos	1991	S/D	60.000	95	30

URUGUAY					
Colonia	1923	100	230.000	70	200
Montevideo	1991	S/D	500.000	18	8
Nueva Palmira	1923	123	1.000.000	0	225
VENEZUELA					
Paraguaná	1973	326	2.200.000	0	8

Nota: la información sobre las zonas francas majicanas se incluye en el -
anexo referido al régimen de maquila.

Sudeste Asiático

Si la experiencia latinoamericana es interesante por razones de proximidad y de contexto, la de los países del sudeste asiático lo es por paradigmática, ya que, en gran medida, las importantes performances de muchos de esos países, al ser asociadas de alguna manera con las zonas francas de que dispusieron, fue uno de los factores que atrajo nuevamente la atención sobre el tema en los últimos años.

El Mar de la China Meridional, en efecto, está rodeado de un verdadero collar de zonas francas y otras figuras de la familia. Todas ellas están minuciosamente descritas en el libro publicado por FAYARD-RECLUS en 1986 (4).

Todas esas localizaciones se explicaron, en el tiempo en que se produjeron, por marcados costos diferenciales respecto de los países de que provenían las empresas. Esas diferencias, a la vez, fueron producto de factores diversos. Así por ejemplo:

En TAIWAN las zonas francas, dotadas de adecuado equipamiento, proporcionaban liberalidades absolutas para importar, exenciones impositivas por cinco años y permisos automáticos para contruir. Fue así como florecieron las de KAOHSIUNG (de 1966, la más antigua), que se desarrolla sobre 68 hectáreas y ocupa 40.000 personas, habiéndose transformado en la primera plaza del sudeste asiático en cuanto a movimiento de contenedores (1,5 millones transbordados por año); HSINCHU, la de mayor desarrollo tecnológico (electrónica, montajes de precisión, biotecnología), donde se adicionan facilidades crediticias a tasas bajas al conjunto general de beneficios y TAICHUNG, que data de 1969 y, en 23 hectáreas, ocupa 15.000 personas en 46 empresas.

En HONG KONG las condiciones iniciales eran extraordinariamente propicias: gran concentración de capital, capacidad empresarial y trabajo (por entonces con remuneraciones inferiores a los 100 dólares-año), fácil acceso al capital financiero por ser el tercer centro bancario mundial, liberalidades para instalar empresas y para girar utilidades al exterior, exenciones de impuesto a las ganancias por dos años y reducción a la mitad por otros tres, etc. Todo ello explica que -

SHENZHEN sea la más activa de las zonas francas chinescas, - con 180.000 empleos y un desarrollo de 320 kilómetros cuadrados.

Naturalmente se podría seguir hablando muchísimo del desarrollo de emplazamientos francos en esta parte del mundo, pero lo realmente importante a los efectos de nuestro trabajo -/ consiste en advertir las siguientes cuestiones que ayudarán a orientar en el caso de Chubut:

a) En realidad el caso de las zonas francas del sudeste asiático debería ser dividido en dos etapas para su cabal comprensión: la primera, que se registra entre las décadas - del 70 y del 80 se asienta en el mero aprovechamiento de - ventajas comparativas estáticas, como ya quedó insinuado y tal como lo demuestran los siguientes indicadores:

- 80% de la inversión correspondiente a empresas deslocalizadas, principalmente de Japón, EE. UU. y Europa, en ese orden.
- Exportaciones compuestas casi en su totalidad por electrónicos y textiles (75%), correspondiendo el cuarto restante a producciones cuyo común denominador era su bajo valor.
- 80% de los insumos provenientes de Asia, pero 70% de las exportaciones destinadas a los mercados norteamericano y europeo.
- Gran porcentaje de rotación de empresas.

La segunda etapa, después del cambio espectacular de estas economías, al que ya se aludirá, se inicia a mediados de - la década del 80 y se asienta en la competitividad, con -/ trabajo calificado, énfasis en lo tecnológico y desregulación.

b) La performance de estos "tigres" o "NIC'S" asiáticos, como han sido denominados, no obedece a lo que sucedió dentro - de las zonas francas sino fuera de ellas, donde se generó un entramado de pequeñas y medianas empresas de gran dinamismo y flexibilidad, potenciadas por el gran crecimiento del ingreso per cápita.

c) Por todo lo antes señalado, la experiencia del sudeste - / asiático tiene un valor muy relativo para constituirse en antecedente a ser considerado en un diseño para la Patagonia, no sólo por lo señalado en el inciso anterior sino - por corresponder a una realidad prácticamente opuesta: simbólicamente se lo podría expresar diciendo que estamos hablando de un área con las mayores densidades poblacionales del mundo y otra con las más bajas.

Europa central y el este

Con la "Perestroika", y más específicamente con el decreto sobre inversiones extranjeras dictado por Gorbachov el 26 de octubre de 1990, se explicita un cambio en las condiciones -/ globales que introduciría a la ex Unión Soviética y sus satélites en el empleo de instrumentos tales como las zonas francas.

Ese proceso había comenzado en junio de 1989, con el encuentro preparatorio de lo que sería el seminario desarrollado en Moscú del 19 al 22 de septiembre de 1989, en el que particularmente se trató el rol de las zonas económicas libres, los procedimientos para su establecimiento, regulación y administración y demás aspectos relacionados.

Se considera importante llamar la atención respecto de estos antecedentes proporcionados por la experiencia en gestión de la Europa del este y del centro por tres motivos importantes:

- 1) En las publicaciones del CFI se ha puesto el énfasis en - otras latitudes, y lo mismo sucede con otras obras que versan sobre el tema, lo que por otra parte resulta natural, ya que es lógico nutrirse de antecedentes que correspondan al sistema de mercado antes de salirse de él.
- 2) Estos países tienen un rasgo común con la Patagonia Sur: el aislamiento; la falta de integración. Si bien en un caso la causa fue la decisión política de naciones soberanas y en el otro la falta de acierto en el diseño de políticas que siempre tuvieron a esa integración entre sus objetivos, lo cierto es que los resultados -salvando las distancias- son similares.
- 3) Existe mucha información disponible a la que recurrir (5).

A título de apretado resumen de estas importantes experiencias en gestación se puede señalar que ellas, al igual que otros cambios económicos que operan en aquellos países, están orientados a proporcionar organización y eficiencia, a cambiar el énfasis de lo cuantitativo a lo cualitativo, a desarrollar actualizadas facilidades de producción, a acelerar el desarrollo de la infraestructura, a incorporar el uso efecti-

vo de tecnología de punta y a incorporar capacidad gerencial. Hasta el momento las manifestaciones salientes son los pasos iniciales que han dado muchas empresas al acceder al comercio exterior mediante nuevas formas de cooperación internacional y el juego coordinado de abastecer a un potencialmente gran mercado doméstico al tiempo que se produce la apertura externa.

Los objetivos básicos que se persiguen son:

- promoción de actividades que impliquen inversiones conjuntas.
- atracción de capital foráneo.
- la adopción de moderna tecnología en los procesos productivos.
- el desarrollo de la capacidad empresarial y gerencial.
- incrementar la productividad.

Sin dejar de reiterar que no se debe perder de vista la importancia de estos antecedentes para el caso de la Patagonia, y específicamente de la Provincia del Chubut, se pasa a concluir con esta sección presentando sintéticamente el caso particular de Hungría.

Aunque la posibilidad de desarrollar "joint ventures" ha existido en Hungría desde 1972, las zonas económicas libres recién quedaron habilitadas con la Ley de 1982 que habilitó las inversiones extranjeras directas en áreas específicas.

En la óptica húngara los dos principales objetivos que se persiguen con las zonas francas son crear "islas de competitividad" en una economía que no está globalmente preparada para introducirse de lleno en la competencia internacional y transmitir las ventajas de esa competencia al resto del territorio.

Los aspectos clave de las zonas francas de Hungría son:

- a) permitir a los inversores evitar ciertos costos (derechos, impuestos, cuotas).
- b) son tratadas como extra-territoriales, de manera tal que los envíos al mercado doméstico se consideran importaciones.
- c) no son "territoriales", en el sentido de no estar basadas

en enclaves físicamente separados. Esto obedece, por un lado, a la reducida superficie del país, pero también a los "efectos de demostración" que se procuran.

La administración de las zonas es mucho más transparente y -/ flexible que la del resto de las actividades, sometidas a regulaciones burocráticas de todo tipo.

Las zonas que, tal como ha quedado implícito, se localizan - allí donde queda aprobada una determinada actividad, operan - como "workshops" para el desarrollo de la cooperación entre - empresas nacionales y extranjeras.

Las normas básicas que regulan la actividad de zonas francas en Hungría son el decreto conjunto Nº 62. 1982 (XI.16.) PM- / KkM del Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Comercio Ex terior; el decreto conjunto de los mismos ministerios Nº 64/ 1982 (XI.16) PM-KkM, modificadorio del Nº 39/1976 (XI.10) PM- KkM y el Acta XXIV de 1988, sobre inversiones extranjeras.

Aspectos a ser considerados para la instalación de una zona franca en Chubut a la luz de la experiencia internacional

Al igual que los países del este (y por ello se insistió - en ese aspecto) la Provincia del Chubut, al arribar en forma tardía a la decisión de emplear este instrumento, está en posición de poder hacer buen uso de las experiencias (buenas y malas) de otros países en este campo de actividad, sobre todo considerando que todo el país está en condiciones similares.

Adicionalmente está el hecho de que la Patagonia es, en muchos sentidos, muy diferente a todas las demás regiones del mundo donde se desenvuelven zonas francas. Así, como quedó dicho, mientras el sudeste asiático tiene densidades poblacionales elevadísimas, la de Chubut apenas supera globalmente el habitante por km². Por otra parte exhibe un bajo grado de integración económica, presenta la paradoja de sufrir las tasas de desocupación más altas del país pese a su reducida población y la de no haber logrado movilizar importantes recursos naturales.

En suma, para tener éxito las zonas francas patagónicas, - inevitablemente, habrán de ser una creación original, lo que no contradice la conveniencia de asentarla sobre el resto de las experiencias.

Todo ello presenta un desafío y a la vez una oportunidad: desafío en el sentido de que los modelos clásicos serán de dudosa aplicación, y oportunidad porque se trata de un lanzamiento no condicionado por ninguna experiencia en curso ("comienzo desde cero").

Por ejemplo, la zona puede ser diseñada de modo de minimizar los caracteres de enclave y maximizar su interrelación -/ con el resto de la economía.

Las lecciones relevantes de la experiencia de otros países serían:

- 1.- Se debe prestar particular atención al rol de las autoridades locales (provinciales y municipales) en el planeamiento, instalación y operación de la zona franca. Estas, normalmente, no están preparadas para enfrentarse con problemáticas normalmente atendidas por el gobierno central.

En este sentido son valiosos los antecedentes de Malasia y de Sri Lanka. En el primero de esos países las zonas de procesamiento para la exportación han sido impulsadas por los gobiernos estatales más que por el federal. En el segundo, su zona principal es manejada por el gobierno comunal de Colombo.

Lo actuado por estos dos países sugiere que las zonas pueden funcionar muy bien en manos de administraciones locales, que se estimula la competencia entre ellas (posicionándolas así mejor ante el resto del mundo) y que no se registran, necesariamente, conflictos con las políticas macroeconómicas.

La organización federal malaya, como quedó dicho, contribuyó a una sana competencia entre zonas de diferentes estados, y esta competencia interna ayudó indirectamente a hacerlas más competitivas en el mercado mundial, aún a costa de algunas duplicaciones indeseables. Cabe puntualizar en forma muy particular que, en el caso de Malasia, las zonas francas se constituyeron en el factor principal de radicaciones industriales en los estados de menor desarrollo relativo.

El ejemplo de Sri Lanka, por su parte, demuestra que un gobierno comunal puede desempeñarse exitosamente en la promoción y gerenciamiento de una zona franca, pero no puede dejar de advertirse que el manejo municipal, en el caso de la Provincia del Chubut, colisionaría con el objetivo de minimizar los caracteres de enclave y maximizar los efectos de difusión, por lo menos en principio.

- 2.- No se puede dejar de advertir que muchas zonas originalmente concebidas como de procesamiento para la exportación terminaron convirtiéndose en "zonas de procesamiento para la importación", lo que en el caso de Chubut, en caso de repetirse, no implicaría transformación sino, posiblemente, fracaso liso y llano, atendiendo a la pequeña magnitud del mercado interno.

El caso más importante es el de Manaus, cuya producción es absorbida prácticamente en su totalidad por el mercado

interno brasileño, existiendo ejemplos similares en China, México y Barbados.

Uno de los factores del giro ha sido el uso de los mercados domésticos como un "dumping ground" para productores que no alcanzaran los estándares internacionales; otro, - mucho más complejo, los desaciertos en el conjunto de políticas globales que deben acompañar la instalación de zonas francas y su proceso de evolución. En este sentido, - un buen ejemplo de política tecnológica es el desarrollado por Japón, al lograr una exposición progresiva de las empresas domésticas mediante una competencia controlada.

En resumen: no son buenos ni el extremo de exigir un 100% de exportaciones (porque genera enclaves sin efectos de - difusión sobre el resto de la economía) ni la apertura indiscriminada del mercado doméstico a las "exportaciones" desde sus propias zonas francas, porque se termina con zonas de procesamiento para la importación.

Como conclusión particular, la Provincia del Chubut debería apuntar a especializarse en actividades que supongan la introducción de tecnologías de punta, con regímenes -/ preferenciales para la exportación al resto del mercado - nacional y también para las exportaciones propiamente dichas.

- 3.- La mayor parte de las industrias desarrolladas en zonas - francas para la exportación son livianas, con bajas inversiones en capital fijo (textiles, vestidos, electrónicos de uso doméstico, plásticos, artículos deportivos, elec-/ trodomésticos, muebles, comidas y bebidas). Sin embargo - se registran importantes excepciones: tal es el caso de - la zona de procesamiento para la exportación de Trinidad Tobago, dominada por destilerías de petróleo y petroquími- cas. Lo mismo sucede en Ghana, donde predomina la fabrica- ción de aluminio y en los Emiratos Arabes Unidos (quími- / cas, petroquímicas y fabricación de automóviles).

Resulta de interés verificar que todos esos casos están - vinculados con los recursos naturales del país huésped, y que la política de los tres países mencionados no fue la

de atraer industrias pesadas a zonas ya creadas, sino más bien la de crear zonas francas en derredor de industrias - pre-existentes.

No es necesario advertir que estas conclusiones pueden - ser de gran importancia para la Provincia del Chubut, ya que posee petróleo y gas como Trinidad Tobago y energía - eléctrica a bajo costo, como para reproducir la experien- cia de Ghana.

Otra clave para el desarrollo de industria básica orientada a las exportaciones que ha quedado revelada con estas experiencias es la necesidad de asentarla sobre recursos locales (en el más amplio sentido del término). Esto hace que se generen fuertes lazos que tienden a consolidar la estructura.

En rigor no es necesario que el desarrollo se base en un recurso natural, también se lo puede hacer a partir de -/ una materia prima o producto intermedio (aluminio, madera, por ejemplo).

Naturalmente los resultados no son, en estos casos, tan - rápidos como las proporcionadas por plantas fabriles pre- fabricadas, estandarizadas, que constituyen la radicación típica en zonas donde se busca una rápida respuesta. Por el contrario, en los casos a que nos venimos refiriendo - las plantas son relativamente grandes, requieren inversiones importantes y tienen un largo horizonte de planeamiento.

- 4.- En orden al objetivo de evitar rasgos de enclave una experiencia interesante es la de China, con zonas especiales de gran extensión territorial. China, en realidad, debe - ser vista no como un modelo sino más bien como un labora- torio en que se están experimentando cuestiones que pueden ser de interés.

También el régimen de la maquila mejicana, al que se le - dedica uno de los anexos, presenta ideas concretas para - lograr esos efectos; y lo mismo puede decirse del régimen Chileno, con sus "áreas de extensión".

5.- La última de las lecciones que se puede derivar de la experiencia internacional es la de atraer deliberadamente a empresas pequeñas y medianas que están procurando su inserción en el comercio internacional antes que a las grandes transnacionales, ya consolidadas, para que instalen nuevas factorías.

La experiencia de países como Jamaica, Mauricio y México sugiere que de esa manera se logra un arraigo mayor.

Objetivos posibles

Si se coincide en que la situación de la Patagonia es singular, y que requiere por lo tanto un diseño diferente al de otras zonas, se entenderá que no resulta conveniente sacar -/ otras conclusiones que las enunciadas en la sección anterior. Sin embargo, aún es posible identificar algunos objetivos.

La experiencia de otros países muestra que los efectos que las zonas francas producen en el país huésped se dan una vez que las mismas adquieren una determinada masa crítica y una vez que los sistemas económicos y legales han adquirido estabilidad. En la transición, sin embargo, pueden cumplir con -/ otros roles, entre los cuales el más notable puede ser el de constituirse en laboratorios de ensayo para nuevas soluciones económicas.

Existiendo alternativas diversas, debe quedar claro que la definición de objetivos y metas para las zonas es el punto lógico de partida para definir la localización territorial óptima y para construir los regímenes apropiados para su funcionamiento.

Entre esos objetivos, podrían figurar:

- 1.- La transición hacia una efectiva economía de mercado (recuérdese que el propio Ministro de Economía de la Nación reconoció que las reglas de mercado no sirven para la Patagonia Sur).
- 2.- En relación estrecha con lo anterior, una mayor independencia de los agentes económicos, que hasta el momento se han desarrollado en contextos muy regulados, y en algunos casos en sectores que podrían ser calificados como -/ "para-Estatales".
- 3.- Un mayor acceso al comercio internacional de las empresas en general, objetivo al que puede contribuir el sistema telemático que la Provincia y el Consejo Federal de Inversiones vienen desarrollando.
- 4.- Satisfacción mayor de los consumidores argentinos por bienes de alta calidad y de las necesidades industriales por nuevas tecnologías y bienes de capital de alta performance.

- 5.- Integración más fuerte de la región patagónica con el resto de la economía nacional, por ejemplo a través de la satisfacción de las necesidades mencionadas en el punto anterior.
- 6.- Ya en un terreno más específico, servir como puntos focales para la difusión de nuevos productos y tecnologías. Este podría ser el caso del desarrollo de la energía eólica, que reúne todas las condiciones necesarias.
- 7.- Generar nuevos conocimientos y jugar un rol relevante en la formación de una nueva generación de empresarios, adaptados a reglas de mercado más competitivas. Este rol educacional puede ser muy importante considerando el aislamiento a que se ve sometida la Patagonia por su situación geográfica.
- 8.- Servir de mecanismo para concentrar recursos escasos (tecnológicos, financieros, gerenciales y organizacionales). En este sentido son interesantes las perspectivas de una ciudad como Comodoro Rivadavia, que es sede central de la universidad regional y futuro asentamiento de una bolsa de valores.
- 9.- Aportar al desarrollo regional, aunque este objetivo no se debe contraponer a la rentabilidad económica, ni ser objeto de metas tan inmediatas como para reproducir experiencias negativas que se han repetido a lo largo de todo el mundo en tales condiciones.
- 10.- Atraer inversiones extranjera directas, para lo que se requiere reglas claras y bien definidas.

Como comentario final de esta sección cabe puntualizar que las zonas francas no deben ser visualizadas como un sustituto, sino como complemento del resto de los instrumentos de política económica. Su papel consiste en incrementar el espectro de opciones, y éstas deben manejarse de modo que se maximicen -/ los lazos con el resto de la estructura económica.

Concesiones, privilegios e incentivos

Las concesiones, privilegios e incentivos ofrecidos por -/ las autoridades de las diversas zonas francas son, en general, importación libre de derechos de bienes y servicios; exenciones impositivas por períodos de hasta 15 años y subsidios indirectos en forma de servicios prestado por debajo de su costo (espacio físico, electricidad, gas, etc.).

Hay, sin embargo, ejemplos de concesiones especiales. Así Filipinas proporciona la opción de deducir el 50% del costo de entrenamiento laboral del ingreso imponible; Malasia subsidia los gastos en promoción de exportaciones y Taiwan reintegra - el 15% de las inversiones en maquinarias producidas localmente.

Las concesiones deben analizarse individualmente con cuidado, ya que mientras algunas tienen un costo de oportunidad nulo (exenciones impositivas a empresas que no se hubieran radicado sin ese beneficio), también es cierto que se puede discriminar a la empresa ya instalada fuera de las zonas, y que otras, como las citadas en el párrafo anterior, tienen altos costos fiscales y dudosa efectividad.

La literatura existente sobre el tema sugiere que uno de - los principales elementos para atraer a las inversiones externas es la estabilidad política e institucional, así como la - predisposición del país huésped para someterse al arbitraje - internacional. En suma, más que la ley en sí, interesan la estabilidad política y continuidad institucional que aseguren - la consistencia y permanencia de las reglas.

Marco legal

El código aduanero argentino (Ley 22415) prevé la figura de "áreas francas"; denominación comprensiva de diversas modalidades particulares, como las zonas, los territorios y los puertos francos.

Básicamente las define como ámbitos en que el movimiento de mercaderías no está sometido al control aduanero, de modo tal que no se graven las importaciones ni las exportaciones. Exige, además, su establecimiento por ley. En el aspecto operativo, habilita el almacenamiento, manipulación, fraccionamiento, comercialización, consumo, mezcla o reparación, perfeccionamiento o beneficio.

Deja abierta la posibilidad, también, de establecer regímenes de estímulos para las exportaciones del área con destino a otros países.

En suma, nuestro código aduanero, aunque no contempla la diversidad de situaciones inherentes al instrumento en su grado actual de desarrollo, tampoco plantea rigideces graves, -/ permitiendo así que se pueda dictar una ley que atienda aquella realidad.

En la República Argentina las leyes dictadas instituyendo áreas son la 5142 (La Plata) y 8902 (Concepción del Uruguay), vale decir, son preexistentes respecto del código. Además presentan escaso interés, ya que su concepción responde al modelo global por entonces predominante, el mismo que se agotó en 1930.

En cuanto a proyectos, hay más de 20 presentados en el Parlamento Nacional, los que en su mayoría se refieren a localizaciones específicas y, también en general, son expresiones voluntaristas, no basadas en estudios de factibilidad de ningún tipo.

En un trabajo orientado a analizar la factibilidad de instalación de una zona franca en San Lorenzo (6) se caracteriza a ese conjunto de proyectos señalando:

- a) que casi la totalidad prevé otorgar exención total de impuestos nacionales, previendo sólo dos de ellos su limita-

ción en el tiempo.

- b) que, en cambio, sólo algunos contemplan la eximición de impuestos provinciales.
- c) que todos los proyectos contemplan el levantamiento total de las barreras al comercio internacional dentro de la zona.
- d) que una parte considerable de los proyectos plantea diversas formas de desregulación de los movimientos financieros, aunque existen otros en que el tema ni se menciona.
- e) que sólo en un caso se contemplan tarifas promocionales y la no vigencia de monopolios en el abastecimiento de servicios de comunicación y energéticos.
- f) que los proyectos de mayor elaboración contemplan la libre contratación de extranjeros en un porcentaje (que va del 25% al 50%) del total de la nómina salarial.
- g) que, a diferencia de los regímenes de otros países, no se plantea una flexibilización importante en los contratos de trabajo.
- h) que unos pocos casos explicitan que las actividades industriales o comerciales deben estar orientadas a la exportación.
- i) que la mayoría propicia explotaciones privadas, planteando algunos la posibilidad de que sean mixtas.
- j) que una parte importante de los proyectos reconoce al Poder Ejecutivo Nacional como autoridad de aplicación.

Muy especial análisis merece el proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo, al Senado, ya que además de tener un carácter general ilustra las orientaciones de los responsables de la política económica.

Este proyecto prevé facultar al Poder Ejecutivo Nacional para crear en cada provincia no más de una zona franca, (previamente definida como el ámbito al que se refiere el art. 590 del Código Aduanero) incluyendo las ya existentes, por convenios particulares con cada Provincia que adhiriere. Ese artículo (el 2º) ha sido visto con natural preocupación en -/

las provincias menos desarrolladas, pero deben advertirse dos cuestiones a su favor: que no incluye la restricción prevista en el proyecto de los diputados Parada, Gioja y otros en el sentido de su extensión territorial y que no impide, en sí, la existencia de estímulos diferenciales para determinadas zonas. Debe advertirse, adicionalmente, que no contempla la posibilidad de instalar dos en cada una de las provincias de la Patagonia Sur, tal como fuera anunciado por el Presidente de la Nación en mayo de 1992.

El objetivo declarado consiste en impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, contribuyendo a la liberalización y al crecimiento de la economía. Sin embargo limita las actividades de producción a las que se destinen a terceros países, tendiendo así a la figura de "áreas industriales para la exportación".

Traza también rasgos fuertes del perfil al prohibir el consumo de mercaderías y la habilitación permanente o transitoria de la zona franca, con lo que la define como un ámbito físico delimitado y exclusivo.

Igualmente, al prever llamado a licitación para la concesión sesga el carácter de la explotación hacia lo privado, aunque el artículo 17 admite que sea mixto.

Además. prevé expresamente que las obras y la infraestructura necesarias correrán por cuenta del explotador y concesionario. Este, además, tendrá la obligación de asegurar la prestación de servicios de agua, luz, gas, telecomunicaciones, fuerza motriz, calor, refrigeración o cualquier clase de servicios necesarios. Ello, en la práctica, adiciona una notable desventaja a las provincias en las que, como Chubut, se registran carencias en materia de infraestructura básica.

Adicionalmente el art. 30 prevé que las exportaciones efectuadas desde la zona franca no gozarán de otros incentivos que correspondan a las exportaciones efectuadas desde el resto del territorio nacional, mientras que el art. 32 estipula que en el convenio respectivo de adhesión los gobiernos provinciales se deberán comprometer a no reducir sus impuestos de todo tipo a las actividades y usuarios de la zona franca, y adicionalmente a acordar con los municipios igual comporta-

miento. Por su parte, el art. 34 impediría que los usuarios - de la zona franca se acogieran a beneficios y estímulos de -/ los regímenes de promoción industrial, regionales o sectoriales, creados o a crearse.

En resumen, este proyecto contiene algunas rigideces que - constituirían limitaciones objetivas para que Chubut, y otras provincias patagónicas, concretaran el tipo de zona franca -/ que sus actores sociales vienen concibiendo, a saber y entre otras:

1) La instalación potencial de una (y sólo una) zona franca - por provincia (Art 2º) presenta dos aspectos contradicto- / rios con la estrategia de desarrollo de la Patagonia Sur.

a) Si es cierto que la Patagonia Sur es una subregión postergada, la posibilidad de desarrollar enclaves con las mismas facilidades en otras áreas con mayor desarrollo - relativo y superiores ventajas de localización puede, - en un extremo, definir en forma negativa la factibili- / dad de su instalación. No obstante ello, y tal como se lo señaló, el proyecto tampoco impide el establecimien- to de beneficios adicionales para una región determina- da, pero esta posibilidad no está concretamente contem- plada.

b) Se cierra la posibilidad de instalar dos zonas en cada una de las provincias sudpatagónicas a la que ya se hizo referencia. Cabe señalar, para advertir la vigencia de la idea, que, según lo informaron los diferentes medios de comunicación, esta posibilidad fue expresamente considerada en la reunión que mantuvieron el Presidente de la Nación y el Gobernador de Santa Cruz el 3 de septiembre último.

Para Chubut, específicamente, quedaría vedada una de -/ las posibilidades que más adelante se explicitarán.

2) No existen elementos suficientemente fuertes como para que se operaran las drásticas reducciones de costos necesarias - para insertar un proyecto de esta naturaleza en el inter- / cambio mundial. Es así muy difícil que se alcancen en la - práctica los objetivos enunciados en el Art. 4º. Esto, na-

turalmente, resulta crucial para una región como la Patago
nia.

- 3) Al no aplicarse IVA a las importaciones (en virtud del Art. 27) se privilegiarán las compras a otros países, minimizán
dose así los efectos de difusión sobre la región en que se
instale la zona franca.
- 4) La prestación de servicios asegurada por parte del conce-/
sionario, sumada a su exclusiva responsabilidad sobre la
infraestructura necesaria, acentúa las dificultades que en
frentarán las localizaciones donde el desarrollo relativo
es menor. Así, por ejemplo, en una ciudad como Comodoro Ri
vadavia:
 - a) no se podría reproducir la figura de las "ciudades abier
tas" del Asia, ya que este proyecto contiene disposicio
nes que lo impiden categóricamente.
 - b) en consecuencia se debería desarrollar un área específi
ca dentro de la cual el concesionario tendría que pro-/
veer todos los servicios, reproduciéndose así, muy pro-
bablemente, los problemas que aquella ciudad enfrentó -
para la localización de parques industriales.
- 5) Una eventual zona franca patagónica, además de competir en
forma desventajosa con las que se instalaren en otras re-/
giones del país, presentaría incluso desventajas respecto
de empresas instaladas en la misma región pero fuera de su
perímetro, ello en virtud del tipo de previsiones conteni-
das en los artículos 30 y 34, a los que antes se aludió en
forma expresa.

Condicionantes del MERCOSUR

Los países signatarios no logran ponerse de acuerdo acerca del rol de las zonas francas dentro del Mercosur, dividiéndose las opiniones entre quienes conciben que les queda reservado un papel y quienes estiman que se contraponen con la "gran zona aduanera especial" que será aquel.

Lo cierto es que, en virtud del tratado de Asunción, recibirán tratamiento de terceros países desde 1995 y que, por lo tanto, a sus producciones les cabrá la imposición del arancel externo común.

El Mercosur, como es sabido, implica la libre circulación de bienes y servicios entre los países que lo componen (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), sin derechos aduaneros ni imposición de restricciones no arancelarias; el establecimiento conjunto de una política comercial y un arancel externo común frente a terceros países y la coordinación y armonización de políticas macroeconómicas que permitan asegurar condiciones adecuadas de competencia en todos los Estados contratantes.

Existen diferencias corrientes que pronostican largas negociaciones. Tal es el caso del arancel externo común, ya que los cuatro regímenes arancelarios son distintos, sin que se adviertan hasta aquí intenciones de modificarlos por parte de ninguno de ellos.

Lo mismo sucede con las políticas macroeconómicas, con grandes diferencias en los componentes fiscales y monetarios y, más específicamente, respecto de:

- a) grado de control de la inflación.
- b) paridad cambiaria y su comportamiento.
- c) esquemas de recaudación.
- d) servicios prestados por el Estado.
- e) tratamiento proporcionado a las empresas estatales.

No obstante todo ello, y con las importantes calificaciones que supone, se puede ensayar un análisis del impacto previsible sobre las zonas francas en particular, discriminando

convenientemente según sus clásicas funciones:

- A.- COMO CENTROS DE ALMACENAMIENTO: El Mercosur no modifica-
ría en forma sustantiva el interés por almacenar mercade-
rías en tránsito, salvo que desapareciera totalmente el -
arancel de importación para productos de terceros merca-
dos, lo que parece improbable. Generalizando la idea, se
podría decir que el interés de los empresarios por utili-
zar zonas francas como centros de almacenamiento resultará
directamente proporcional al tamaño de ese arancel de im-
portación. Ello partiendo de la base de que el empresario
procura pagar derechos de importación exclusivamente so-
bre los bienes que efectivamente necesita en cada momento,
pero que paralelamente tampoco le interesa afrontar com-
promisos de pago por productos (los depositados en la zona)
que aún no va a emplear.
- B.- COMO CENTROS DE COMERCIALIZACION: tampoco en este caso de-
saparecería el interés, salvo la hipótesis muy improba-
ble de que se fomentara (en el Mercosur) la sustitución -
de importaciones o el establecimiento de barreras arance-
larias o para arancelarias. Es más, podría ganar impulso
la actividad (hoy prácticamente inexistente), de concen-
trar la oferta exportable de una región en una zona fran-
ca, con obvias ventajas para los importadores de terceros
mercados.
- C.- RADICACION DE INDUSTRIAS: es el aspecto más oscuro, ya -/
que dependerá del tratamiento (aún no definido) que se -/
proporcionará a las que se instalen en ellas, tema sobre
el que los países signatarios mantienen puntos de vista -
diferentes, ocurriendo algo similar con las actividades -
de la propia radicación de empresas extranjeras.
- D.- PRESTACION DE SERVICIOS: puesto que la radicación de em-
presas de servicios (por su carácter inducido) se encuen-
tra en relación directa con el nivel de actividad económi-
ca que se desarrolla en el lugar, y considerando además -
que los servicios se prestan en primer lugar a usuarios -
de la propia zona franca, se puede pronosticar que habrá

más empresas de este tipo cuanto mayor sea el desarrollo de las zonas francas.

En resumen:

1º: en general, el MERCOSUR, aunque exigirá como resulta lógico algunos esfuerzos de adaptación y algunos ajustes, no significaría un obstáculo para el desarrollo de zonas -/ francas. Esta apreciación se ve de algún modo confirmada por lo que sucedió en los países que ya experimentaron - procesos de integración a nivel regional.

La adaptación, en suma, puede resultar negativa para algunas actividades pero positiva para otras.

2º: para la Patagonia en particular, no se puede dejar de advertir que las apreciaciones pronostican una consolidación de las actividades con orientación a los mercados lo que, sumado a la radicación de zonas francas en otras -/ provincias más cercanas a ellos (y en especial al eje Buenos Aires-San Pablo) disminuye las posibilidades de una -/ instalación exitosa de zonas francas en su territorio.

Elementos de un marco legal propicio

Hay una conclusión principal que va decantando a medida -/ que el análisis de las diversas experiencias empíricas va revelando las posibilidades de este instrumento: que para concretarlas en Chubut se debe trabajar esencialmente sobre aquellos aspectos diferenciadores que se fueron señalando desde - el comienzo de este informe. A exponerlos sistemáticamente se dedica esta sección.

1. Objetivos

Ya se dedicó una sección anterior ("objetivos posibles") a identificar aquellos que podrían diferenciar a un proyecto viable para la Provincia del Chubut.

2. Instrumentos

En la sección destinada a evaluar la experiencia latinoamericana, los incentivos quedaron implícitamente clasificados en "generales" y "especiales". Para Chubut, por el importante conjunto de consideraciones que lo justifican, el énfasis debe ser puesto en lo singular, en lo que permita diferenciaciones con el resto del país. Así se podría disponer:

- a) Créditos especiales, como los tienen 34 de las 63 zonas -/ consideradas. Hay una idea promisorio para la Patagonia -/ Sur, que es la de proporcionarle incentivos dinámicos y no ventajas estáticas, lo que en la práctica se lograría anticipando para ella determinadas medidas que después se extenderían al resto del país. En el caso del crédito bancario, las medidas, el uso de figuras como la banca "Off shore" y aún la aplicación de subsidios explícitos configurarían posibilidades ciertas.
- b) Tarifas portuarias preferenciales: se podría lograr mediante convenios entre los gobiernos nacional y provincial, -/ donde una de las partes (la Provincia) asumiera la obligación de mantenerlas en un nivel bajo contra el compromiso efectivo de la otra (la Nación) de asumir cierto porcentaje de las obras necesarias, algunas de las cuales están en -/ curso y otras en proyecto.

- c) Tarifas de servicios públicos diferenciales: en aquellos - casos en que se registran monopolios naturales (como lo son los del abastecimiento de agua y gas) el camino concreto - sería similar al de las tarifas portuarias; para el caso - de la energía eléctrica, más allá de lo que la propia Pro- vincia pudiere hacer en virtud de su participación en el - sistema, cabe habilitar la autogeneración, quitando todo - tipo de restricciones; para las comunicaciones, anticipar en las zonas francas patagónicas la desregulación, permi- / tiendo la competencia y excluyéndolas así del monopolio le gal.
- d) Contrariamente a lo propiciado por el proyecto del Poder - Ejecutivo antes analizado, restituir en plenitud todos los beneficios de la promoción industrial dentro de la zona - / franca, incluidos los reembolsos a las exportaciones.
- e) Régimen libre de remisión de utilidades.
- f) Posibilidad de localizaciones no convencionales, habilitan do alternativas como las de las ciudades abiertas del Asia, las zonas de extensión Chilenas y la maquila mexicana (és- ta última mencionada aquí por su deslocalización).

Resumen y conclusiones para este informe parcial

- 1.- La factibilidad de instalación de una o más zonas francas en la Provincia del Chubut se verá claramente condicionada, en primer lugar, por el marco legal que las rija. Este, en la legislación argentina, no queda suficientemente definido por las normas ya existentes, lo que configura un crucial factor de incertidumbre.

En efecto, no se puede siquiera suponer con seriedad que un modelo basado en el Código Aduanero y en dos viejas leyes preexistentes (5142 y 8902) pueda servir de base para desarrollar en el país una modalidad sobre la que no se cuenta con experiencias significativas, cuando la República Oriental del Uruguay, que sí la tiene, debió modificar en 1988 el régimen que tenía en vigencia desde 1923.

Este, además, es uno de esos casos en que la extrema apertura conceptual no resulta posible, y se aclara eso porque, hoy por hoy, nada o casi nada impediría que se dictara una Ley creando una zona franca específica y recogiendo en su articulado la síntesis de las mejores experiencias internacionales y la suma de los más eficaces instrumentos. Ello, no obstante, generaría el riesgo de ignorar las disposiciones de otros futuros proyectos que, sobre la misma base, pudieren concebirse y plasmarse. En suma, sólo el acotamiento del contexto proporcionaría el horizonte razonable que se requiere.

- 2.- El que aquí se denominó "proyecto del Poder Ejecutivo" -/ (porque así se lo ha denominado usualmente) no parece ser suficientemente representativo del pensamiento del PEN, - aunque esto suene a un juego de palabras. Ya se hizo notar por ejemplo, en este mismo informe, que el Presidente de la Nación se ha referido en distintas oportunidades a la posibilidad de instalar dos zonas francas en algunas provincias, la que el proyecto por cierto niega de manera expresa.

Se sabe, en realidad, que la autoría corresponde a un ex-Secretario de Estado que integraba hasta muy poco tiempo atrás el equipo económico, en cuyas filas se siguen regis

trando opiniones muy diversas sobre esta temática.

Pese a todo ello sigue siendo el elemento más importante con que se cuenta para la prognosis. y es por ello que se lo ha analizado con cuidado, concluyendo en que, de consolidarse la línea que propone, la posibilidad de que las zonas francas se constituyan en herramienta eficaz para contribuir al despegue de la Patagonia Sur se verá disminuída, básicamente por las rigideces que presenta.

- 3.- El MERCOSUR, por su parte, abre otra importante incógnita. Los especialistas, y no sólo los argentinos, sino también los de los restantes estados miembros, coinciden en apreciar que el rol que jugarán las zonas francas no está de ninguna manera claro.

En ese sentido fue significativo lo producido por la relatoría del seminario que se desarrolló a fines de 1992 en el marco del Subgrupo Nº 7, de política industrial y tecnológica (7), ya que exhibió un predominio absoluto de lo descriptivo, propio de las primerísimas etapas de un proceso de integración.

Para completar la visión de este gran marco que es el MERCOSUR se ha incluido una síntesis de la conocida, cercana y accesible experiencia uruguaya (Anexo III) y otra del proyecto paraguayo sobre zonas francas, tal como fue presentado por sus representantes en el Seminario referido (Anexo IV).

Hasta aquí, lo que se puede apreciar es que no existen razones concretas que permitan suponer que los diferentes tratados y acuerdos puedan afectar la instalación o existencia futuras de zonas francas. Por el contrario, algunas de sus clásicas funciones se verán potenciadas por la mayor masa del mercado.

Para Chubut y el resto de la Patagonia Sur, en especial, el MERCOSUR, al privilegiar las actividades comerciales y de servicios que se localizan con orientación a los grandes mercados, redoblará la exigencia de elementos diferenciales que tornen viables sus emprendimientos.

- 4.- De la experiencia internacional resaltan dos datos objetivos: que las zonas francas son "tan antiguas como las aduana

nas" (esta expresión es de Roger Brunet) y que están extendidas por todo el mundo, abarcando todos los continentes y conviviendo con todo tipo de sistemas y regímenes económicos.

Esta referencia espacio-temporal dice posiblemente más -/ acerca de la utilidad del instrumento que cualquier especulación.

No es tampoco un dato menor cuando el estudio, como en este caso, se orienta a una subregión periférica, que de la -/ consideración de la forma concreta en que las zonas francas se desarrollaron en el tiempo y en el espacio surge - con claridad la relación estrecha que registran con las - grandes corrientes del comercio internacional.

Hay, en efecto, un llamado "cinturón dorado" que vincula las zonas francas de Europa, Japón y los Estados Unidos - de Norteamérica, y es este círculo aúlico el centro induc tor de los impulsos que fueron diseminando áreas especiales a lo largo de todo el mundo.

Aquí radica la principal explicación de una aparente paradoja: por qué la República Argentina, abierta siempre a - las ideas, terreno fértil para la incorporación de innova ciones de todo tipo, es uno de los países más atrasados - en lo que se refiere a esta temática.

Tal explicación es, por supuesto, la situación geográfica, que la torna excéntrica respecto de los grandes flujos co merciales. Aquí hay, entonces, un factor negativo de im-/ portancia para la Patagonia mientras los esquemas que ri- gen aquellos movimientos comerciales permanezcan inaltera dos.

Hay, también, un primer indicio acerca de la localización posible de una zona franca en la Provincia del Chubut, ya que el único proyecto conocido para gestar nuevos esque-/ mas es el llamado "corredor bioceánico Comodoro Rivada- / via - Puerto Chacabuco" que, al vincular ambos acéanos a través de un paso favorable, abriría una nueva ruta al - comercio, creando así, posiblemente, condiciones favora-/ bles para su asentamiento.

5.- El marco normativo, las perspectivas del MERCOSUR y los - datos salientes de la experiencia internacional configu- / ran un primer panorama que puede dar lugar a diversos es- cenarios para el desenvolvimiento de zonas francas en la Provincia del Chubut.

El más adverso de los imaginables vendría dado por una Re pública Argentina que (como hasta hoy) no acierte a dic- / tar el sistema normativo básico, un MERCOSUR en que las - dificultades planteadas por la heterogeneidad de las le- / gislaciones termine oponiendo más trabas y un intercambio internacional que continúe discurriendo por rutas que no pasan ni siquiera cerca de la Patagonia.

En semejante marco todos los esfuerzos que pudiere concre- tar un gobierno provincial como el de Chubut resultarán - seguramente estériles, quedando como única alternativa - / (por cierto improbable) el dictado de una Ley específica para la creación de una zona franca en su territorio - / que resultara adecuada.

Otros, menos adversos, se lograrían con alguna legisla- / ción básica (aunque no fuera la mejor), con avances razo- nables en el MERCOSUR y, sobre todo, con flexibilidad, - imaginación y apertura para concebir un proyecto viable.

6.- "Viabilidad", en este contexto, equivale a identificar - / claramente los condicionantes y encontrar las maneras de neutralizarlos.

Es en este sentido donde, no ya la experiencia internacio- nal global, sino la concreta de distintos países, puede - significar un aporte de importancia.

De la LATINOAMERICANA, por ejemplo, se puede derivar una verdadera definición por extensión del concepto (por cier- to impreciso) de zonas francas, ya que, pese a los mati- ces que las distinguen entre sí, se advierte que existe un conjunto de incentivos comunes, y así prácticamente inhe- rentes a la idea.

Más concretamente, para Chubut, la lección consiste en ad vertir que ninguno de ellos puede ser postulado para ope- rar como aquel factor diferencial que la región sostiene

y reclama, quedando así notablemente reducido el universo de los posibles.

Entre estos últimos estarán la provisión de infraestructura por parte del Estado y las líneas de crédito diferenciales, pero éstos, y otros concebibles, resultan difícilmente compatibilizables con las líneas principales de la política económica en curso.

Así, la posibilidad de emplear el primero de los mencionados está expresamente vedada por el "proyecto del Poder Ejecutivo", mientras que el segundo, que no es siquiera mencionado, requeriría de una decisión política muy singular en una política monetaria tan condicionada por metas férreas como la presente.

Una alternativa promisorio, en este orden, sería la de establecer en la Patagonia Sur, "a la húngara", un área operativa que permitiera corregir algunas desviaciones que inciden en forma preocupante sobre la balanza comercial, disponiéndose así de un instrumento para ejecutar una suerte de "sintonía fina" comercial.

En concreto, la vieja idea de regular los comportamientos comerciales internos mediante su exposición selectiva a la competencia externa podría arrojar resultados más satisfactorios que los conseguidos hasta el presente si se la ejecutara desde un área acotada, con todas las posibilidades de control que ofrece la Patagonia. Podría, asimismo, en acciones ya más sistemáticas, servir para concretar una transición ordenada y firme hacia la apertura en sectores protegidos.

En el otro sentido, el fomento selectivo de las exportaciones que todo país efectúa de una manera u otra, se podría lograr con una política de reembolsos y reintegros como la que de hecho tienen algunas de las zonas francas latinoamericanas, siendo conveniente hacer notar que estos instrumentos, en otras condiciones, ya han sido empleados con éxito en la Patagonia (reintegros a las exportaciones por puertos patagónicos).

Tal vez, sin embargo, la experiencia que merezca mayor atención a los fines de este trabajo sea la de Trinidad y

Tobago, donde la figura de la zona franca se empleó para consolidar un polo petroquímico como el que la Argentina no logró concretar en la Patagonia pese a su importancia predominante en la producción de petróleo y gas.

Debe resultar claro, en efecto, que con una orientación a las materias primas como la que implica este caso, quedan levantadas muchas de las restricciones que fueron anticipadas para la Patagonia Sur.

- 7.- Como ya se dijo, la de Trinidad y Tobago no es la única - experiencia que se puede mencionar para advertir la posibilidad de concretar inversiones importantes y estables, asentadas en ventajas comparativas. Están también los - / ejemplos de Ghana, en el continente africano, que dispone de un área franca especializada prácticamente en la fabri cación de aluminio, una posibilidad que obviamente debe - considerarse para Chubut, no sólo por disponer ya de una planta muy importante (Aluar, En Puerto Madryn) sino por tener posibilidades concretas de incrementar su generación de energía hidroeléctrica y de disponer, así, del insumo crítico para las industrias electro-intensivas.

En el mismo sentido puede mencionarse el caso de los Emiratos Arabes Unidos, aunque este presenta un interés algo menor por las notables diferencias contextuales con el - / que nos interesa, destacándose entre ellas la situación - fiscal del país y su pertenencia a un área geográfica que siempre fue atravesada por las corrientes del intercambio.

- 8.- Así han quedado perfiladas dos grandes líneas de acción - diferenciada para la Patagonia Sur:

- a) Instalar un área que sirva como instrumento de la trans formación estructural de toda la economía nacional, - / propiciando por ejemplo una exposición gradual a la - / competencia como la que concretó en su momento Japón e intenta ahora Hungría. Tales objetivos, de ese modo, - se podrían combinar con los del afianzamiento de la so beranía argentina sobre la Patagonia y con los de su - integración al conjunto nacional, que son compartidos en forma unánime por todos.

b) Afianzar actividades basadas en ventajas comparativas derivadas, en forma directa o indirecta, de la disponibilidad de recursos naturales, tal como quedó esbozado en los puntos 6 (parte final) y 7 de esta misma sección.

9.- Las alternativas antes identificadas van perfilando elementos para definir, en cada caso, la mejor localización. Aunque tal análisis será desarrollado en la siguiente etapa de este estudio se pueden adelantar algunas consideraciones generales. En primer lugar cabe distinguir entre las alternativas deslocalizadas (como la maquila mejicana) y las localizadas y, dentro de estas últimas, las acotadas a un perímetro cercado y las abiertas.

La República Argentina, hasta ahora, apunta a un modelo convencional, de área localizada y delimitada. En esta alternativa Chubut debería prácticamente descartar la posibilidad de radicar una zona franca en alguna de sus vastas áreas que registran muy bajas densidades poblacionales. Por el contrario, la lógica de la localización llevaría al litoral Atlántico, y más específicamente a los puertos marítimos o sus crecanías. Naturalmente será distinto el análisis para cada hipótesis concreta: así, para las enunciadas en 8 a y 8 b, se requeriría poner el énfasis en la infraestructura en un caso y en el acceso al recurso de que se tratare en el restante.

10.- En cualquier caso, lo que subsiste es el conjunto de objetivos posibles, porque conforman la base y esencia del proyecto deseable. Entre los identificados en el presente estudio figuran:

- a) Contribuir en la transición hacia una efectiva economía de mercado.
- b) Desarrollo de la capacidad empresarial.
- c) Mayor acceso al comercio internacional.
- d) Aportar a la mayor satisfacción de los consumidores en materia de bienes de alta calidad.
- e) Incorporación de nuevas tecnologías.

- f) Integración efectiva de la Patagonia Sur al modelo de desenvolvimiento del país.
- g) Servir como puntos focales para la difusión de nuevos productos y tecnologías.
- h) Generar nuevos conocimientos.
- i) Servir de mecanismo para concentrar recursos escasos, sean éstos tecnológicos, financieros, gerenciales u organizacionales.
- j) Aportar en forma efectiva al desarrollo regional.
- k) Atraer inversiones extranjeras directas.

Anexo I

La experiencia mejicana

1. Régimen de la maquila

Se trata, en esencia, de procesos de transformación ejerci-
tados sobre mercaderías extranjeras ingresadas bajo la fi-
gura de admisión temporaria, para su exportación.

Los rasgos salientes son:

- el régimen de admisión temporaria es automático para -/
las empresas a las que se les aprueba un programa de ope-
ración de maquila.
- las maquiladoras están obligadas a exportar el 100% de -
su producción.
- en general los procesos que se desarrollan son interme-/
dios, lo que facilita el control.
- el régimen se sustenta en las diferencias salariales en-
tre países y en la relativa inmovilidad del factor traba-
jo.
- por definición, es baja la contribución a la consolida-/
ción de la estructura económica y prácticamente nulos -/
los efectos multiplicadores intersectoriales.

El régimen data de 1964, y hasta 1991 había llegado a com-
prender 2093 empresas, que ocupaban 486.000 personas, pre-
dominando los sectores eléctrico, electrónico, automotriz
y confecciones.

Se localiza en un 74% en la frontera con EE. UU y en un -/
26% en el interior del país (el régimen se aplica en todo
el territorio mejicano).

2. Zonas Francas propiamente dichas

Baja California: fundada en 1939, tiene carácter mixto, -/
destina su producción a la exportación y al mercado inter-
no. Está ubicada al noroeste sobre el límite internacional.
Cuenta solo con 3 empresas.

Baja California Sur: fundada en 1939, tiene carácter mix-
to, destina la producción a exportación y mercado domésti
co, siendo sus actividades industriales, comerciales y de
servicios. Predominan alimentos, prendas de vestir y maqui
ladoras.

Franja fronteriza sur: fundada en 1990, tiene carácter mix
to, destinando su producción a exportación y al mercado in
terno. Limita con Guatemala.

Quintana Roo: fundada en 1936, se ubica en la parte orien
tal de la Península de Yucatán. Actividades industriales,
comerciales y de servicios.

Salina Cruz: ubicada en el Estado de Oaxaca, fue fundada -
en 1990. Predominan los emprendimientos agroindustriales y
el procesamiento de productos de mar.

Anexo II

La experiencia brasileña (Manaus)

El interés particular de esta experiencia radica en el hecho de haber sido producto de una estrategia de tipo regional.

La Zona Franca de Manaus fue creada por el decreto-ley - / 288/67, posteriormente ratificado por Ley 8387 de 1991. Está controlada por un organismo con potestad jurisdiccional, la Superintendencia Da Zona Franca de Manaus, que es federal. Complementariamente recibe incentivos de la Superintendencia De Desenvolvimento Da Amazonia, de los gobiernos estaduais de la Amazonia occidental (Acre, Amazonas, Rondonia y Boraina) y de la Prefectura de Manaus.

Está permitida la radicación de empresas privadas en general, sean de capitales nacionales o no, existiendo sólo restricciones respecto de un conjunto de bienes cuya industrialización y comercialización está vedada (tabaco, armas y municiones, automóviles de paseo, bebidas alcohólicas y perfumes). El régimen, sin embargo, no es automático, ya que se requiere aprobación previa del proyecto técnico-económico, el que para ello debe ser considerado "de interés para el desarrollo de la economía regional".

Extraterritorialidad aduanera

Para importaciones desde el exterior hay exención del impuesto sobre productos industrializados (IPI) y sobre el impuesto a las importaciones (II) para todos los productos. Complementariamente, la importación de bienes de capital en el marco del Programa Especial de Exportación (PROEX) no tributa el impuesto sobre la circulación de mercadería y servicios (ICMS).

Las "importaciones" desde el resto del territorio del Brasil, por su parte, están exentas de IPI y tienen reducciones de ICMS.

En cuanto a la exportaciones, éstas están totalmente exentas de impuestos, mientras que para las ventas al resto del territorio nacional hay:

- exención de IPI
- pago de II con las reducciones previstas en el art. 7º -

de la Ley 8387.

- tributación de ICMS a la salida de los productos, existiendo reintegros que varían entre el 45% y el 100% para las industrias con proyectos aprobados por el Gobierno del Estado.

Anexo III

La experiencia uruguaya

La Ley 15921, que declaró de interés nacional la promoción y desarrollo de las zonas francas, fue publicado en el Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay del 26 de enero de 1988 (tomo 330, año LXXXII), instituyendo un régimen que vino a reemplazar al que regía desde 1923.

La nueva ley dio cabida a las administraciones privadas; - establece la desgravación, a los bienes y servicios introducidos a las zonas francas de todo tributo nacional creado o a crearse; las exime de la compra y contratación de bienes y -/ servicios monopolizados por el Estado y permite la contrata- ción de hasta un 25% de personal extranjero. Habilita, asimis- mo, la posibilidad de contratar servicios fuera de las zonas mediante una fórmula simple y desgravada. Prevé la existencia de usuarios directos (los que tienen lugar físico dentro de - la zona franca) e indirectos (los que, no teniéndolas, cele- / bran acuerdos con los directos para usarlos).

El tratamiento es de extraterritorialidad aduanero, no limitándose el tiempo de estadía de las mercaderías ni el tipo de actividades, salvo la producción de material bélico y el - comercio minorista.

Entre las ventajas de las zonas francas uruguayas se men- / cionan la posibilidad de almacenar sin límite de tiempo, el - régimen de "facón", la proximidad geográfica con grandes cen- tros urbanos y la posibilidad de obtener certificados de ori- gen, con el requisito de poco más del 50% de insumos naciona- les, para su envío a países del Mercosur. Entre sus desventa- / jas figuran las altas tarifas eléctricas y de combustibles, - las elevadas cargas sociales y la escala reducida de operacio- nes, que adiciona costos.

Anexo IV

Proyecto de Ley de Paraguay sobre zonas francas

1. Naturaleza y actividades:

Es de interés nacional la promoción y desarrollo de las Zonas Francas, con los objetivos de promover inversiones, incrementar las exportaciones, aumentar la utilización de mano de obra nacional y estimular la integración económica.

Las actividades que deben ser desarrolladas en ellas será de carácter comercial, industrial, agropecuario y de servicios.

2. Empresas que actúan:

Las empresas pueden ser públicas o privadas.

3. Extraterritorialidad Aduanera:

La salida de bienes, mercaderías y materias primas de la - Zona Franca con destino al extranjero será, para todos los efectos fiscales, una exportación paraguaya; cuando el -/ destino de las mercaderías es para la República del Para- / guay, será considerada una importación al país.

4. Exoneraciones tributarias y no aduaneras:

Los usuarios de la Zona Franca estarán exentos de todo tributo nacional creado o a crearse.

Los bienes, servicios, mercaderías y materias primas, cualquiera sea su origen, introducidos a las Zonas Francas, estarán exentos de todo tributo o cualquier otro instrumento de efecto equivalente sobre la importación.

5. Otros beneficios:

No están previstos en este proyecto.

6. Aspectos institucionales:

La dirección nacional de Zonas Francas será la encargada - de la fiscalización y control, el que se ejecutará a través de la oficina de la administración nacional de puertos.

NOTAS

- (1) Véase por ejemplo "Las áreas francas en el derecho comparado", de la Dra. Graciela Guidi (CFI, 1989).
- (2) "Zonas Francas", publicación coordinada por Marcelo Sierra, (BID-INTAL, 1992).
- (3) Ver más adelante listado completo, incluyendo indicadores relevantes para cada una de las Zonas Francas.
- (4) Roger Brunet; "Atlas Mondial des Zones Franches et des Paradis Fis-/caux" (parís, FAYARD-RECLUS, 1986).
- (5) Por ejemplo la publicación de las Naciones Unidas "The Challenge of free economic zones in central and eastern Europe" (New York, 1991).
- (6) "Aspectos Centrales y reflexiones en torno a la utilización de zonas francas" (no editado, Buenos Aires, agosto de 1992).
- (7) Seminario MERCOSUR sobre zonas francas, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales. Manaus, 20 al 23 de octu-/bre de 1992.