

G  
G 332  
C 15  
II

38092

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

### PROVINCIA DEL CHUBUT



### ZONAS FRANCAS

### INFORME FINAL

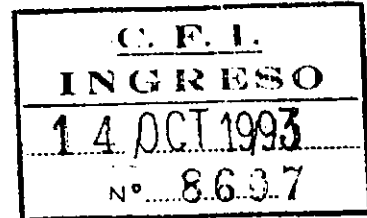
0/0.332  
C 15  
II  
F 3112  
12 404  
2 77

inf: 212

Buenos Aires, 14 de octubre de 1993.-

Sr. Secretario General  
Consejo Federal de Inversiones  
Presente

Ref: PROVINCIA DEL CHUBUT.  
Zonas Francas. Informe Final



De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. con motivo de hacerle llegar el Informe Final del Trabajo realizado sobre Zonas Francas en la Provincia del Chubut.

Lo saludo con atenta y distinguida consideración.

  
Dra. Fernanda Céspedes de Bustin

## **C O N T E N I D O S**

### **PARTE I : CONSIDERACIONES GENERALES**

- Introducción.
- Estrategia de desarrollo del Chubut.
- Las Zonas Francas como instrumento.
- Las Zonas Francas como alternativa para la Provincia del Chubut.
- Notas de la Parte I.

### **PARTE II : ASPECTOS BASICOS Y LEGALES A SER CONSIDERADOS** **PARA EL DISEÑO DE UNA ZONA FRANCA EN CHUBUT**

- Introducción
- Extensión de la experiencia internacional.
  - América Latina.
  - Resultados de los regímenes latinoamericanos.
  - Sudeste Asiático.
  - Europa Central y del Este.
- Aspectos a ser considerados para la instalación de una Zona Franca en Chubut a la luz de la experiencia internacional.
- Objetivos posibles.

- Marco legal
- Condicionantes del MERCOSUR.
- Elementos de un marco legal propicio.
- Anexos.
- Notas de la parte II.

### **PARTE III: ANALISIS DE LOCALIZACION**

- Primera Hipótesis: Zona Franca deslocalizada.
  - Adhesión a un Estatuto.
  - Ampliación de efectos.
  - Múltiples localizaciones.
- Segunda Hipótesis: Zona Franca localizada.
  - Aspectos principales a ser considerados.
- Aspectos físico-territoriales
- Análisis cuantitativo de localización.
  - Presentación del método.
  - Asignación de ponderaciones y calificaciones.
- Anexos.
- Notas de la Parte III.

### **PARTE IV : RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

## OBJETO DEL PRESENTE INFORME

El presente informe sintetiza el estudio que el CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES encomendó, a requerimiento de las autoridades de la Provincia del Chubut, con el objeto de evaluar la factibilidad de instalar una ZONA FRANCA en su territorio, de determinar su localización óptima y de definir los perfiles concretos del proyecto.

Se trata, en suma, de diseñar el instrumento más eficaz, en los diversos contextos yuxtapuestos que lo condicionan, para alcanzar un conjunto de objetivos inscriptos en la estrategia de desarrollo provincial.

## INTRODUCCION

Este informe bien se pudo denominar "Inscripción del instrumento Zona Franca en la estrategia de desarrollo del Chubut", ya que ese título revelaría el verdadero propósito del trabajo, el que procura integrar los diversos elementos en un sistema coherente.

Esta sección se reserva, en cambio, para la tarea previa (y de alguna manera opuesta) de aislar los términos del sistema objetivos-metas-instrumentos, apuntando a su clara exposición y cabal comprensión.

### 1. Estrategia de desarrollo del Chubut

Existe un documento relativamente reciente de la Presidencia de la Nación (1) que se constituye en ideal punto de partida, ya que, al tiempo que define políticas nacionales para el desarrollo de la Patagonia Sur (2) es contemporáneo del anuncio presidencial que instaló definitivamente el tema de las Zonas Francas (ZF) en la discusión de la problemática patagónica.

Los objetivos que inspiran al Poder Ejecutivo, según lo revelan éste y otros documentos, acciones y declaraciones, sin pretender hacer una enumeración taxativa, son:

- 1.- Mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la Región.
- 2.- Ocupar un territorio prácticamente vacío, el que -como tal- plantea problemas geopolíticos permanentemente latentes.
- 3.- Basar el crecimiento económico en actividades genuinas, en el sentido de no requerir subsidios permanentes para su sostenimiento.
- 4.- Desarrollar los recursos naturales de toda índole con eficacia y eficiencia.
- 5.- Mejorar y efficientizar el transporte y las comunicaciones.
- 6.- Lograr, a corto plazo, metas razonables de crecimiento, tendiendo así a que la sub-región vaya superando su situación de retraso relativo.

Desde la óptica de las provincias, que en realidad no difie-

re en demasía de la nacional, las metas se pueden resumir de esta manera:

- 1.- Integración a la vida nacional de un modo pleno y efectivo.
- 2.- Necesidad de que se reconozcan y compensen los factores adversos, naturales e históricos, que inciden en su desenvolvimiento presente.
- 3.- Definición de instrumentos efectivos, potentes, que quiebren la inercia de las tendencias.
- 4.- Generación de las condiciones que permitan un despegue.

En este marco, la estrategia de desarrollo implícita de la Provincia del Chubut, que se debe comprender para poder concebir el rol a ser jugado en ella por las zonas francas, queda aproximadamente delineada mencionando algunas de las líneas sobre las que opera su Gobierno:

En primerísimo lugar, existe la intención de propiciar la instalación de una ZF, cuestión ésta que, naturalmente, es la de mayor relevancia. En forma concordante cabe señalar:

- Que existe un proyecto definido de reorientación de las corrientes comerciales, generando una salida hacia los mercados del Pacífico (de hecho, un corredor comercial) sobre el eje Comodoro Rivadavia-Puerto Chacabuco.
- Que tal iniciativa adquirió status internacional al ser instalada para su tratamiento en los ámbitos institucionales en que se trabaja en la integración argentino-chilena.
- Que el Gobierno Provincial ha llamado a licitación nacional e internacional para desarrollar nuevas obras portuarias en Comodoro Rivadavia, afectando para ello un presupuesto de significativa importancia relativa (U\$s 32.000.000).
- Que, en forma concurrente, y también con la asistencia del CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, se avanza hacia la instalación de un mercado de capitales en la misma ciudad.
- Que los gobiernos nacional y provincial, en un emprendimiento de gran magnitud que involucra también a la Provincia de Santa Cruz, planean una inversión de gran magnitud para mejorar el abastecimiento de agua a las ciudades del Golfo San Jorge.

## 2.- Las Zonas Francas como instrumento

Aunque ello implique enunciar una "verdad de Perogrullo" se debe expresar, con total claridad, que las ZF, como instrumentos, no deben ser subestimados ni sobreestimados.

Hay a esta altura suficiente experiencia internacional, debidamente documentada, como para saber que no se pueden esperar de ellas efectos mágicos, pero que tampoco se las debe ignorar.

Las ZF no son, por supuesto, un "talismán que mágicamente resolverá los problemas locales" (3). Esto está debidamente demostrado por los resultados pobres (en algunos casos nulos) que exhiben algunas de las áreas creadas en el mundo. Tampoco son, sin embargo, "sólo un nuevo mito argentino".(4)

Por acudir a fuentes de probada confiabilidad se podrían citar estas frases:

"El crecimiento de las zonas de procesamiento para la exportación -también conocidas como zonas económicas especiales, zonas de comercio exterior o zonas económicas libres- es probablemente una de las innovaciones institucionales más significativas que ha irrumpido en la escena económica mundial en los pasados veinte años." (Naciones Unidas, 1991). (5)

"Considerando que las zonas francas y depósitos francos constituyen, respectivamente, partes del territorio aduanero de la Comunidad y locales, separados del resto de este territorio, en donde hay generalmente una concentración de actividades relativas al comercio exterior; que estas zonas y depósitos francos garantizan, gracias a las facilidades aduaneras en ellas previstas, la promoción de las actividades anteriormente citadas y, en particular, la redistribución de mercaderías dentro y fuera de la Comunidad; que, por lo tanto, las disposiciones relativas a los mismos constituyen un instrumento esencial de la política comercial de la Comunidad,..." (Consejo de las Comunidades Europeas, 1988). (6)

"Todo esto, sin duda, convierte al Consorcio de la Zona Franca de Barcelona en un agente dinámico y destacado de la ciudad que está colaborando en el necesario fortalecimiento de la potencialidad económica de Barcelona y está contribuyendo a hacer posible su proyección futura en un contexto in-



ternacional cada vez más abierto y próximo" (Consortio de la Zona Franca de Barcelona, 1992) (7)

Queda claro, entonces, que las ZF son un instrumento válido para potenciar la actividad económica, en la medida en que se acierte en su diseño y se logre insertarlas en sistemas a cuyo funcionamiento contribuyan con eficacia.

### 3.- Las ZF como alternativa para la Provincia del Chubut.

Los términos de la cuestión han quedado prácticamente presentados: la Provincia del Chubut tiene objetivos de crecimiento y desarrollo y concibe a las ZF como uno de los instrumentos que puede ejercitar par alcanzarlos. Se trata, entonces, de ir explicitando la forma concreta en que se puede dar tal contribución.

En realidad el interés que despiertan las ZF obedece, en gran parte, a sus logros. Estos se pueden resumir en términos de:

- PRODUCCION
- EMPLEO
- RADICACION DE EMPRESAS
- EXPORTACIONES
- TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA
- MODERNIZACION INDUSTRIAL

Sin embargo, como ya quedó dicho, no proporcionan soluciones mágicas. Más aún, se puede incurrir con ellas en costosos fracasos. Uno de los organismos de las Naciones Unidas (8), sobre la base de las experiencias de quince países en las dos últimas décadas, ha efectuado un conjunto de observaciones relevantes a tomar en consideración:

- a) Las Zonas Francas nunca se desarrollan conforme al plan original. Así por ejemplo ocurrió en Mauricio, donde su ZF, al planearse en la década del 60, se concebía con un 30% de electrónicos; 25% de textiles y vestido; 15% de metálicas básicas; 10% de materias primas relacionadas y 20% de otros tipos de industrias. En la práctica, hacia 1985, los textiles significaban un 87% del empleo, la industria de la madera un 2,5%, la de joyas un 2% ,sin participación de los electrónicos (salvo un 1,2% de fabricación de relojes.

De la misma manera, otras zonas planeadas en forma equili-

brada han devenido en "monoculturas" virtuales. Tales son los casos de las ZF de Sri Lanka (90% del empleo en textiles); República Dominicana (61,3% en textiles); Egipto (54% en textiles); Malasia (74,5% del empleo en electrónicos) y México (54,3% en electrónicos).

Tales fenómenos se deberían a un número de razones económicas y sociológicas complejas, lo que sugiere que las zonas francas, como cualquier otra organización social compleja, adquieren un dinamismo interno que los planificadores no pueden anticipar.

La primer recomendación sería, entonces, NO INCURRIR EN EL ERROR DE UN PLANEAMIENTO RIGIDO, PRIVILEGIANDO EN CAMBIO LA ADAPTABILIDAD Y FLEXIBILIDAD POR MEDIO DE UN BUEN DISEÑO DE LA ADMINISTRACION DE LA ZONA.

En Chubut no se han registrado hasta aquí, por lo menos en el material que se pudo verificar, indicaciones en el sentido de orientar las actividades en una dirección u otra. También se debe decir, sin embargo, que tampoco se pudo constatar preocupación por el diseño que garantice flexibilidad operativa, lo que seguramente se debe a lo incipiente de la idea.

- b) Los beneficios sociales y económicos de una ZF, que usualmente sirven de justificación para instalarlas, tienden a ser mucho mayores o menores que lo previsto, y en ocasiones muy diferentes.

Un buen ejemplo, y muy oportuno por cierto para Chubut, (9) es el de la reducción del desempleo. Las ZF, según se lo ha observado, tienden a elevar la tasa de actividad antes que a reducir el desempleo, típicamente por la ocupación de mujeres jóvenes que, en otras circunstancias, no hubieran estado buscando trabajo en el mercado laboral organizado.

La segunda recomendación, por lo tanto, consiste en NO SOBRESTIMAR OBJETIVOS COMO EL DEL EMPLEO, MIDIENDO CON SENSATEZ LOS EFECTOS POSIBLES.

- c) La performance exportadora de las ZF se constituye en una ilustración alternativa, Generalmente, lo que se plantea es alcanzar un importante nivel de exportaciones netas, pero, en realidad, las más exitosas en este sentido son las que presentan rasgos de enclave más marcados, mientras

que las que desarrollan lazos integradores con el resto de la economía ven disminuídas aquellas performances. En consecuencia, considerando que lo realmente importante para Chubut es la generación de impulsos inductores hacia su economía global más que la gestación de "islas" de producción-empleo-exportaciones, LO RAZONABLE SERIA MINIMIZAR LOS RASGOS DE ENCLAVE, y ese será, seguramente, un punto de discusión con el nivel nacional, desde el que lógicamente se valora en mayor medida el aporte a la balanza comercial.

- d) Para evitar equívocos, se debe puntualizar que la incertidumbre, naturalmente, está presente en todo proyecto de desarrollo. Lo que se está diciendo aquí, en concreto, es que ella resulta mayor en éste que en otros casos, residiendo la razón principal en el dinamismo inherente a las ZF y al conjunto de interacciones que suponen.

Una sugerencia práctica para quienes impulsan la creación de una ZF en Chubut, en este sentido, es la de reunir en un seminario a los actores del planeamiento y desarrollo de sus parques industriales. Ello tendría un doble propósito: anticipar el tipo de dificultades que se presentarán (seguramente multiplicadas) e ir integrando a la idea al factor humano con cierta formación en este tipo de emprendimientos.

- e) Por último, resulta útil enumerar los errores más comunes que han cometido los responsables del planeamiento de ZF en el mundo:

- INADECUADA LOCALIZACION DE LA ZONA, por ejemplo por malas comunicaciones terrestres y aéreas.
- INSUFICIENTE INFRAESTRUCTURA BASICA, como telecomunicaciones y provisión de energía eléctrica.
- LAZOS INSTITUCIONALES DEFICIENTES entre la autoridad de la ZF y los responsables de los diversos departamentos gubernamentales con incumbencia en sus cuestiones.

## N O T A S

- (1) Presidencia de la Nación, "Políticas para el desarrollo de la Patagonia Sur, mayo de 1992.
- (2) Esta denominación, acuñada recientemente, se refiere al conjunto conformado por las Provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.
- (3) Expresión del Diputado Nacional Jorge López, autor de uno de los proyectos-marco sobre ZF, al referirse al tema en una publicación especializada.
- (4) Ese fue el título de una reciente nota publicada en "Megatrade", con el no menos sugestivo subtítulo de "la verdadera dimensión de un instrumento en retroceso".
- (5) "El Desafío de las Zonas Francas...", Nueva York, 1991.
- (6) Primer considerando del Reglamento (CEE) Nº 2504/88 del Consejo de las Comunidades Europeas, relativo a las zonas francas y a los depósitos francos. (Bruselas, 25 de julio de 1988)
- (7) Memoria Anual del Consorcio de la Zona Franca de Barcelona, 1992.
- (8) The United Nations Centre on Transnational Corporations.
- (9) Comodoro Rivadavia está entre las ciudades del país que registran las mayores tasas de desempleo y subempleo según la EPH.

## **PARTE II**

**ASPECTOS BASICOS A SER CONSIDERADOS**

**PARA EL DISEÑO DE UNA ZONA FRANCA**

**EN LA PROVINCIA DEL CHUBUT**

## 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 pu- co 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 Lati- na 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 Mé- xico 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 INIAL 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 Ururo, 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 HOLANDESES					
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
Ururo	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					
Iacna	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 descriptas 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 chinas, - 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 del 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 gestación 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, modificatorio 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 km<sup>2</sup>. 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, electrodomésticos, 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 petroquímicas. Lo mismo sucede en Ghana, donde predomina la fabricación de aluminio y en los Emiratos Arabes Unidos (químicas, 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-existentles.

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 orienta da 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 inversio nes importantes y tienen un largo horizonte de planeamien to.

- 4.- En orden al objetivo de evitar rasgos de enclave una expe riencia 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 ló gico de partida para definir la localización territorial ópti ma y para construir los regímenes apropiados para su funciona miento.

Entre esos objetivos, podrían figurar:

- 1.- La transición hacia una efectiva economía de mercado (re cuérdese que el propio Ministro de Economía de la Nación reconoció que las reglas de mercado no sirven para la Pa tagonia Sur).
- 2.- En relación estrecha con lo anterior, una mayor indepen dencia de los agentes económicos, que hasta el momento se han desarrollado en contextos muy regulados, y en algu-/ nos 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 Inver siones vienen desarrollando.
- 4.- Satisfacción mayor de los consumidores argentinos por bie nes de alta calidad y de las necesidades industriales por nuevas tecnologías y bienes de capital de alta performan ce.

- 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 radi- cado sin ese beneficio), también es cierto que se puede dis-/ criminar 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, fracciona-/- miento, comercialización, consumo, mezcla o reparación, per-/- feccionamiento 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 agoló 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 sectoria- les, 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 pos- tergada, la posibilidad de desarrollar enclaves con las mismos 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 hi- zo referencia. Cabe señalar, para advertir la vigencia de la idea, que, según lo informaron los diferentes me- dios 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 sep- tiembre 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 Patagonia.

- 3) Al no aplicarse IVA a las importaciones (en virtud del Art. 27) se privilegiarán las compras a otros países, minimizándose así los efectos de difusión sobre la región en que se instale la zona franca.
- 4) La prestación de servicios asegurada por parte del concesionario, sumada a su exclusiva responsabilidad sobre la infraestructura necesaria, acentúa las dificultades que enfrentarán las localizaciones donde el desarrollo relativo es menor. Así, por ejemplo, en una ciudad como Comodoro Rivadavia:
  - a) no se podría reproducir la figura de las "ciudades abiertas" del Asia, ya que este proyecto contiene disposiciones que lo impiden categóricamente.
  - b) en consecuencia se debería desarrollar un área específica dentro de la cual el concesionario tendría que proveer todos los servicios, reproduciéndose así, muy probablemente, 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 regiones 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 contenidas 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 Provincia 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, permiti- / liendo 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, habilitando 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).

## Anexo I

### La experiencia mejicana

#### 1. Régimen de la maquila

Se trata, en esencia, de procesos de transformación ejercidos sobre mercaderías extranjeras ingresadas bajo la figura 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 operación de maquila.
- las maquiladoras están obligadas a exportar el 100% de - su producción.
- en general los procesos que se desarrollan son intermedios, lo que facilita el control.
- el régimen se sustenta en las diferencias salariales entre países y en la relativa inmovilidad del factor trabajo.
- por definición, es baja la contribución a la consolidación de la estructura económica y prácticamente nulos -/ los efectos multiplicadores intersectoriales.

El régimen data de 1964, y hasta 1991 había llegado a comprender 2093 empresas, que ocupaban 486.000 personas, predominando 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 interno. 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 doméstico, siendo sus actividades industriales, comerciales y de servicios. Predominan alimentos, prendas de vestir y maquinadoras.

Franja fronteriza sur: fundada en 1990, tiene carácter mixto, destinando su producción a exportación y al mercado interno. Limita con Guatemala.

Quintana Roo: fundada en 1936, se ubica en la parte oriental 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 Borai-na) 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 contratación de hasta un 25% de personal extranjero. Habilita, asimismo, 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, celebran 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 mencionan la posibilidad de almacenar sin límite de tiempo, el régimen de "facón", la proximidad geográfica con grandes centros urbanos y la posibilidad de obtener certificados de origen, con el requisito de poco más del 50% de insumos nacionales, para su envío a países del Mercosur. Entre sus desventajas figuran las altas tarifas eléctricas y de combustibles, las elevadas cargas sociales y la escala reducida de operaciones, 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 Fiscaux" (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 octubre de 1992.

### **PARTE III**

## **ANALISIS DE LOCALIZACION**

No estando consolidado el marco normativo cuyas disposiciones condicionarán el análisis de la localización de una ZF en Chubut, el recurso consiste en acudir a hipótesis, las que deben quedar convenientemente identificadas.

#### PRIMERA HIPOTESIS: Zona Franca deslocalizada

En el mundo, tal como quedó expresado en otras secciones, existen casos concretos de zonas francas que no están referenciadas a un ámbito físico particular. Tales son, por ejemplo, los de la maquila mexicana y de la övezet húngara.

Se dan también otros en que la ZF, sin dejar de estar físicamente localizada, extiende de hecho sus efectos por ampliación (zonas chilenas), por repetición (República Dominicana) o por extensión (República Popular China).

Se pueden identificar así tres alternativas para las cuales la localización pasa a ser una cuestión secundaria:

##### 1.- Adhesión a un Estatuto

La primer posibilidad consiste en que el régimen de zonas francas se plasme en un estatuto al que las empresas pudieran adherir, requiriéndose en tales casos acto expreso de la autoridad de aplicación.

El Estatuto prevería un conjunto de incentivos a los que podrían acceder, en forma total o parcial, quienes reunieran los requisitos definidos a tal fin.

Este enfoque permitiría una gran flexibilidad, ya que, por ejemplo, se podría establecer que las empresas que incorporaren tecnologías nuevas quedaran exceptuadas de derechos de importación e impuestos sobre el capital en la Patagonia Sur, que sería así una gran ZF; que las destilerías y petroquímicas no tributaran impuestos ni derechos dentro de la subregión; y así las variantes prácticamente infinitas que se pueden imaginar.

##### 2.- Ampliación de efectos

Tal como sucede con las ZF chilenas, se podría instalar una ZF en sí localizada, pero definiendo al resto del territorio provincial como área de extensión, con tributaciones inferiores a las del área aduanera general. Esta alternativa presentaría la virtud no desdeñable de mejorar las condiciones de vida de la población, e imprimiría un sesgo hacia lo comercial.

### 3.- Múltiples localizaciones

El tercer caso en que "la" localización pasa a segundo plano se da cuando existe disposición para multiplicar el número de zonas, tal como lo ha hecho la República Dominicana, que en su pequeño territorio cuenta con 23. Esta es, en rigor, una hipótesis que se deja identificar cada al solo efecto de la sistematicidad, ya que parece difícil que se dé en la Argentina, excepto la posibilidad de repetición en una misma provincia enunciada por el Sr. Presidente de la Nación en la ocasión a que ya se aludió en el presente.

#### SEGUNDA HIPOTESIS: Zona Franca localizada

Esta, en realidad, presenta dos alternativas diferentes: la zona delimitada, alambrada, y la "ciudad abierta". Ambas, sin embargo, tienen en común el requisito de un cuidadoso estudio de localización.

#### Aspectos principales a ser considerados

En la óptica de las Naciones Unidas, el tema de la localización de una ZF puede ser separado en dos cuestiones: lugar y tamaño. Sobre esa base, y atendiendo a la vasta experiencia internacional, se podrían identificar algunos parámetros significativos, entre los que figurarían:

- Distancia hasta los centros demandantes principales. Este concepto incluye tanto la distancia física como las facilidades de transporte y comunicaciones preexistentes.
- Disponibilidad de fuerza de trabajo, en calidad y cantidad.
- Disponibilidad de otros recursos, como materias primas, destrezas científicas y tecnológicas, clima, "standards" ambientales, tierra cultivable, etc.
- Mercado interno en que los productos puedan ser vendidos: tamaño, condiciones, características.

#### a) Zona costera o continental

Una ZF localizada en la costa marítima, más específicamente en las proximidades de un puerto, tiene grandes ventajas en muchos sentidos. Más allá de las consideraciones teóricas que se pueden hacer, son contundentes las evidencias de lo que sucede efectivamente en el mundo. Las ZF, en efecto, están ubicadas, en su enorme mayoría, sobre la costa del mar.

No obstante ello, una de las características distintivas de las industrias con alto desarrollo tecnológico es que no están limitadas por criterios convencionales de localización (1). De esa manera se puede concebir una zona localizada lejos de cualquier frontera, pero conectada eficazmente por lazoa aéreos y telecomunicacionales.

#### b) Desventajas relativas

Ha quedado antes expresado que la orientación de la legislación argentina apunta a viabilizar un conjunto amplio de zonas uniformemente distribuidas en todo el país, y también que la Patagonia presenta concretas desventajas relativas. Siendo así, no tendría sentido inclinarse por una alternativa de segundo orden, por más viable que ésta fuere, siendo posible plantear la previsible competencia con otras áreas nacionales desde una localización óptima.

#### HIPOTESIS DE TRABAJO

La hipótesis lógica de trabajo se asienta así sobre estas premisas:

- 1) Chubut debe localizar su ZF en las proximidades de un puerto marítimo, porque los tiene y ellos constituyen la localización óptima. (2)
- 2) Su necesidad de compensar la desventaja asociada a la distancia impone prestar atención, además, a los lazoa aéreos y telecomunicacionales.

Existen dos grandes razones para preferir las localizaciones cercanas a puertos marítimos:

- Facilidades de transporte, almacenaje y otros relacionados.
- Actitud psicológica de la población, caracterizada normalmente por un mayor grado de apertura a las ideas foráneas, actitud ésta que se forja y consolida como consecuencia de la propia actividad.

En la Provincia del Chubut, como era entonces de esperar, las comunidades que acogieron con mayor rapidez y decisión la idea de instalar una ZF fueron las de Puerto Madryn y Comodoro Rivadavia. En el segundo de los casos existe un grupo organizado trabajando el tema (3), que ha llegado a conformar un comité técnico y a producir un documento de trabajo. (4)

## ASPECTOS FISICO-TERRITORIALES

Este título está inspirado en un trabajo de la Arq. Lidia Sejas (5) cuyas sugerencias metodológicas se han seguido para desarrollar la presente sección, y al que corresponden las citas encomilladas.

Es cierto que "...las soluciones adoptadas hasta el presente han demostrado ser paliativos insuficientes para revertir las tendencias históricas en la ocupación del espacio nacional". Chubut es una clara muestra en este sentido, ya que con una superficie de 224.686 kilómetros cuadrados (IGM) registró en el Censo de 1991 una población de 357.042 habitantes, lo que da una densidad de 1,6 por km<sup>2</sup>.

Ese promedio, de por sí muy bajo, está influenciado por los aportes de los Departamentos de Rawson (25,5) y de Escalante (9,2), que son los únicos que superan los cinco habitantes por kilómetro cuadrado.

Es igualmente cierto que se da "...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." En el caso del Chubut no se trata específicamente de la capital, pero sí se repite, como quedó evidenciado, el fenómeno de la polarización, lo que confirma la parte sustantiva de la apreciación.

En efecto, tomando la población de las cinco ciudades más importantes, se advierte que en conjunto reúnen un altísimo porcentaje del total (6):

Comodoro Rivadavia	125.725h
Trelew	79.340h
Puerto Madryn	45.047h
Esquel	23.411h
Rawson	20.674h
<hr/>	
TOTAL 5 ciudades	294.197h

Avanzando sobre la temática de la localización, se presentarían a priori como apropiadas: "un área fronteriza con fácil interrelación vial regional con los países vecinos, e infra-

INSTITUTO NACIONAL DE  
VITIVINICULTURA  
SAN MARTIN 430 CIUDAD (5500)  
MENDOZA-ARGENTINA  
DEPARTAMENTO DE RELACIONES  
INSTITUCIONALES Y PRENSA SECTOR  
BIBLIOTECA

0/0 332 / 015  
0/0 332 / 732



estructura para el tráfico aéreo transportado, o puertos con zonas anexas dotadas de la infraestructura necesaria para el movimiento de exportación o importación."

Por otra parte, los factores concretos a considerar serían:

- Tamaño del centro.
- Dinámica de crecimiento.
- Economías de urbanización.
- Interconectividad con otros centros.
- Oferta de factores de producción.
- Condiciones del mercado inmobiliario urbano.
- Desarrollo industrial local.
- Compatibilidad con las funciones urbanas predominantes.
- Disponibilidad de viviendas.
- Ritmo de la construcción.
- Disponibilidad de equipamiento educativo, sanitario y de abastecimiento.
- Equipamiento recreativo.
- Equipamiento en comunicaciones e información.

Con este conjunto de indicadores in mente, y antes de ensayar cuantificaciones, es conveniente intentar una primera aproximación, básicamente cualitativa, al análisis de localización, comparando para ello los dos emplazamientos preseleccionados.

(F1) SITUACION GEOGRAFICA: Tanto Comodoro Rivadavia (CR) como Puerto madryn (PM) son ciudades que se erigen a la vera del mar, de modo tal que no existan por este lado factores diferenciadores. PM está unos 450 kms más al norte, lo que constituiría una ventaja en la hipótesis de una ZF con rol predominantemente comercial.

(F2) INTERRELACION VIAL CON PAISES VECINOS: aquí aparece una clara ventja en favor de CR, ya que no solamente está vialmente conectada con Chile sino que, además:

- a) La ruta Comodoro Rivadavia-Coyhaique (por dos pasos fronterizos alternativos) es de hecho la más empleada en el tránsito de personas y bienes entre Chubut y la Región de Aysén, en la República vecina.
- b) Los pasos cordilleranos son operables durante todo el año por su baja altura.

c) Durante los últimos años ambos gobiernos han hecho esfuerzos concretos para mejorar las condiciones de ese corredor (destacamentos aduaneros, provisión de energía, caminos)

(F3) INFRAESTRUCTURA PARA EL TRAFICO AEREO: también en este caso la ventaja es clara en favor de CR, ya que dispone de un aeropuerto internacional, que de hecho opera como tal, con una línea de bandera chilena (LADECO) que ofrece frecuencias regulares. PM, en cambio, tiene a 60 km. un aeropuerto "internacionalizable" (Trelew), ya que sus propias instalaciones aeroportuarias sólo pueden atender conexiones regionales.

(F4) PUERTO: pese a que ambas ciudades son portuarias, PM presenta aquí una clara ventaja, ya que su puerto de aguas profundas es perfectamente operable y, de hecho, uno de los mejores del país. En CR, en cambio, las obras portuarias están inconclusas, aunque, como se dijo antes, existe determinación por parte del Gobierno Provincial para continuarlas.

(F5) TAMAÑO DEL CENTRO: CR, con sus 125.725 habitantes (1991) es la ciudad más importante de la Patagonia Sur. En rigor ejerce influencia gravitacional sobre un vastísimo territorio, que comprende partes significativas de las provincias de Chubut y Santa Cruz. PM, con 45.047 habitantes (1991) tiene un área de influencia mucho menor, no sólo por su tamaño sino por la presencia de otros centros urbanos cercanos que la acotan.

(F6) DINAMICA DE CRECIMIENTO: ambas ciudades registraron en algún momento crecimientos explosivos. Si se toman los números fríos en una serie larga no cabe duda de que es mayor el ritmo de CR, ya que su población es mayor siendo posterior su fundación. No obstante conviene prestar atención a lo dicho en primer término: CR como consecuencia de la actividad petrolera y PM por la instalación de una planta elaboradora de aluminio primario tuvieron sus "booms", y en ambos casos éstos fueron manejados en forma apropiada.

(F7) ECONOMIAS DE URBANIZACION: más allá del hecho obvio del mayor desarrollo urbano de CR, no se dispone de los elementos

necesarios como para arriesgar un juicio cualitativo global.

(F8) INTERCONECTIVIDAD CON OTROS CENTROS: este factor, por cierto relacionado con otros aquí considerados, debe ser analizado desde dos puntos de vista:

- a) En cuanto a la organización de un sistema de centros urbanos y de sus flujos mutuos, ya quedó dicho que es mayor la jerarquía de CR. Ello se puede comprobar con cualquiera de los flujos usuales para medirlo (comunicaciones telefónicas, transporte de bienes y personas, derivaciones sanitarias, por ejemplo).
- b) Por el lado de las conexiones con otros centros ubicados fuera del sistema regional, las de CR son también mayores.

(F9) OFERTA DE FACTORES DE PRODUCCION: hay ventajas para CR por el lado del trabajo, los recursos naturales y el capital, y, como natural consecuencia de la operación de esos factores en el tiempo, de la capacidad empresarial.

- a) Trabajo: aún suponiendo que en PM las tasas de actividad, desempleo y subempleo fueran similares a las de CR (no existen en realidad mediciones válidas), la oferta, en valores absolutos, sería más importante en CR. En cuanto a la calificación, siendo más antigua la tradición industrial de CR, resulta válido suponer que su nivel es por lo menos similar al de PM.
- b) Capital: un estudio reciente encargado por el CFI demostró la factibilidad de instalación de un mercado de capitales en Comodoro Rivadavia. Esto no sólo indica que existen buenas condiciones actuales, sino que, con el desarrollo del referido mercado, las mismas resultarán aún superiores en el futuro.
- c) Recursos naturales: debe resultar suficientemente categórico que el crecimiento de CR haya sido consecuencia de la explotación de un recurso natural, siendo distinto el caso de PM.

(F10) CONDICIONES DEL MERCADO INMOBILIARIO URBANO: dando a este factor un enfoque estructural, de largo plazo, no cabe duda de que aquí reside una ventaja neta para PM, ya que, más allá de las particulares señales que tales mercados puedan emitir en la corriente coyuntura, CR tiene problemas fi-

sicos de expansión que no presenta PM. En este sentido el dato más significativo es que en CR se hayan ganado tierras al mar, cuestión que parecería insólita en la vasta y despo- blada Patagonia si no se conociera la particular configura- ción de la ciudad.

(F11) DESARROLLO INDUSTRIAL LOCAL: tomando indicadores macro- económicos convencionales, como valor de producción o valor agregado, se observa que las industrias metálicas básicas tie- nen una gran importancia relativa, ubicándose en el orden del 40% de los aportes. Es evidente, entonces, que por el la- do de lo producido se podría decir que es mayor el desarrollo industrial relativo de PM. Lo inverso ocurre si se toma el nú- mero de establecimientos fabriles.

(F12) COMPATIBILIDAD CON LAS FUNCIONES URBANAS PREDOMINANTES: aquí la ventaja en favor de la localización en CR es neta, ya que se trata de una ciudad que registra una diversidad de ac- tividades industriales importantes; que tiene un área de mer- cado de enorme extensión y que está ubicada en el extremo de una conexión bioceánica privilegiada.

PM, en cambio, compatibilizaría en forma muy dificultosa su rol de centro turístico con la instalación de una ZF indus- trial, aunque, por el contrario, lo haría con clara superio- ridad en el caso de una comercial.

Un capítulo aparte merece la cuestión ambiental: PM se erige a la vera del Golfo Nuevo, un sistema ecológico de alta sen- sibilidad, con un bajísimo factor de renovación de aguas, del orden del 10%, lo que impondría extremar los recaudos en la medición del impacto ambiental de un eventual proyecto de ZF que se localizara allí.

(F13) DISPONIBILIDAD DE VIVIENDA y (F14) RITMO DE LA CONSTRUC- CION: el Censo de 1991 reveló un stock de 36.685 viviendas en CR y de 14.397 en PM. Ello arroja relaciones de 3,427 y de 3,129 habitantes por vivienda, respectivamente.

En cuanto a los permisos acordados para construcción de uso residencial, la relación del total de habitantes a superficie en metros cuadrados da un resultado de 3,360 para CR y de 3,714 para PM.

Estos clásicos indicadores de existencias y flujos revelan así que las condiciones son similares, no existiendo razones para derivar de aquí ventajas de localización.

(F15) DISPONIBILIDAD DE EQUIPAMIENTO EDUCATIVO: al año 1991, que se toma como base para homogeneizar la información, la situación comparativa del equipamiento educativo era:

Establecimientos de enseñanza	CR(a)	PM(b)
INICIAL	37	16
PRIMARIA COMUN	44	20
PRIMARIA ADULTOS	4	2
PARASISTEMATICA	4	2
ESPECIAL	6	3
SECUNDARIA	10	5
UNIVERSITARIA	(c)	(d)

(a) se tomó el Departamento Escalante (ciudad de CR 97,27% de la población.

(b) se tomó el Departamento Biedma (ciudad de PM 98,82% de la población)

(c) Universidad Nacional de la Patagonia.

(d) Delegación de la misma universidad.

Se advierte que, en cuanto a equipamiento educativo en relación con la población, está mejor dotada PM si se exceptúa el nivel universitario, donde la ventaja para CR es evidente.

(F16) DISPONIBILIDAD DE EQUIPAMIENTO SANITARIO: en el Departamento Escalante existe un hospital de nivel VIII (máxima complejidad), dos de nivel III y doce periféricos de nivel II. Biedma, por su parte, cuenta con uno de nivel IV, cinco periféricos de nivel II y uno de nivel I.

Ello constituye un indicador claro de la mayor disponibilidad de equipamiento sanitario en CR.

(F17) DISPONIBILIDAD DE EQUIPAMIENTO DE ABASTECIMIENTO: las localizaciones bajo análisis disponen de estructuras completas de abastecimiento en las distintas ramas.

(F18) EQUIPAMIENTO RECREATIVO: este es importante para la localización de aquellas actividades que la literatura anglosa-

jona denomina "orientadas hacia la amenidad". Si así se lo entiende, resulta bastante evidente que PM (uno de cuyos roles es el turístico) presenta en este rubro claras ventajas.

(F19) EQUIPAMIENTO EN COMUNICACIONES E INFORMACION: del análisis de los anexos/a la presente sección se desprende que la situación en materia de comunicaciones e información es relativamente homogénea para los principales centros poblados de la Provincia del Chubut. No resulta lógico, por lo tanto, inferir ventajas o desventajas a partir de ellos.

## ANALISIS CUANTITATIVO DE LOCALIZACION

Pese a que algunos de los indicadores empleados están autocorrelacionados, no resulta necesario hacer correcciones si se acude a la simplificación (absolutamente válida) de limitar el análisis a los no-indiferentes.

Existe, efectivamente, un conjunto de factores de juego indiferente, que son, por las razones ya apuntadas en cada caso:

- Dinámica de crecimiento (F6)
- Desarrollo industrial local (F11)
- Disponibilidad de vivienda (F13)
- Ritmo de la construcción (F14)
- Disponibilidad de equipamiento educativo (F15)
- Disponibilidad de equipamiento de abastecimiento (F17)
- Equipamiento en comunicaciones e información (F19)

Resulta importante advertir que se podrían hacer planteos más sofisticados que quebraran la indiferencia factorial de algunos de estos indicadores, lo que tal vez se justifique cuando los avances institucionales vayan proporcionando definiciones al efecto. Para posibilitarlo se ha tomado la precaución de plantear una metodología sencilla, explícita y abierta.

Por ejemplo, si uno de los objetivos de la futura ~~3~~F fuera el impulso a la transferencia de tecnología F15 podría pasar a jugar a favor de la localización con mayor equipamiento en materia de educación técnica y universitaria.

De la misma manera el modelo queda preparado para el ingreso de información que no hubiere sido contemplada. Por ejemplo, alguna diferencia no considerada en el abastecimiento de un insumo crítico.

Hay un segundo grupo de factores cuya interpretación es difícil, en el sentido de que requerirían estudios específicos antes de ingresarlos en una expresión polinómica. Son los casos de:

- Situación geográfica (F1).
- Economías de urbanización (F7).

Así queda definido un conjunto de diez factores diferenciales para el análisis de localización.

La inclinan hacia Comodoro Rivadavia:

- Interrelación vial con países vecinos (F2).
- Infraestructura para el tráfico aéreo (F3).
- Tamaño del centro (F5).
- Interconectividad con otros centros (F8).
- Oferta de factores de producción (F9).
- Compatibilidad con las funciones urbanas predominantes (F12)
- Disponibilidad de equipamiento sanitario (F16).

La inclinan hacia Puerto Madryn:

- Infraestructura portuaria (F4).
- Condiciones del mercado inmobiliario urbano (F10).
- Equipamiento recreativo (F18).

#### Presentación del método

Se trata, en definitiva, de asignar una ponderación a cada factor y una calificación a cada uno de estos en las localizaciones analizadas, de modo que cada par ordenado sume - / diez. De esa manera se obtiene un índice de preferencia para cada posible emplazamiento, empleando esta fórmula:

$$I_i = \frac{\sum P_j \cdot C_{i,j}}{10}$$

Donde:

$I_i$  = índice de preferencia de localización para el emplazamiento "i".

$P_j$  = ponderación asignada al factor de localización "j".

$C_{i,j}$  = calificación atribuida al emplazamiento "i" en el factor "j".

Así por ejemplo, si se hicieran pesar las ventajas de manera absoluta, asignando calificación diez (10) al emplazamiento que la poseyera y cero (0) al que no:

a) con ponderaciones homogéneas:

ICR : 70

IPM : 30

b) asignando una ponderación del orden del 20% al puerto - (F4) y homogénea a los restantes:



ICR : 56

IPM : 44

- d) asignando 15% a F2, F3, F4 y F9; 10% a F8 y 6% a los restantes:

ICR : 73

IPM : 27

- e) con 30% a F4; 20% a F2 y F3; 10% a F9; 5% a F8 y 3% a los restantes:

ICR : 64

IPM : 36

Asignación de ponderaciones y calificaciones:

Aunque el resultado final debe surgir de la aplicación que - del método hagan los responsables gubernamentales de los distintos niveles involucrados, la vasta experiencia internacional permite efectuar una propuesta técnica en materia de -/ ponderaciones, sin perjuicio de todas las revisiones que se podrían practicar. Esta se incluye, asumiendo así un grado de compromiso mayor con el resultado, con la convicción de que resultará útil, como mínimo, para emplearla como base - de discusiones:

(F2): 12%, explicándose el peso mayor al promedio por la importancia práctica que demuestra tener la interrelación vial. Considerando que el límite inferior sería (para el particular conjunto de indicadores con que - se viene trabajando) no inferior al 10%, se entenderá que se actuó con prudencia al asignar ese valor específico.

(F3): 15%. Al exponer en forma resumida alguna información referida a las ZF latinoamericanas se incluyeron las distancias respectivas hasta los aeropuertos más cercanos. Se habrá podido advertir entonces la constante de su relativa proximidad, lo que empíricamente demuestra el significado del factor. En el caso de la - Patagonia, separada de los mercados importantes por grandes distancias, esta ponderación, en caso de ser corregida, debería serlo hacia arriba, recomendándose en concreto un rango de 15/20.

- (F4): 24%. La facilidad portuaria se asumió en este análisis como el factor individual de mayor gravitación, siendo aplicables todos los comentarios correspondientes a F3. En este caso el rango aconsejado es de 20/30.
- (F5): 8%. El tamaño de la población es sin duda un factor - de importancia, que debería tener una ponderación del orden del 10%. En este caso, considerando que el rango apropiado sería 8/12, se tomó el límite inferior para prevenir posibles residuos de autocorrelación, que podrían haber incidido, por ejemplo, en F16.
- (F8): 6%. La interconectividad con otros centros no sólo es importante como factor de localización sino que incide, además, en los efectos de irradiación esperables, los que evidentemente interesan a la Provincia del Chubut. En un factor que se debería ponderar entre 5 y 10.
- (F9): 12%. A la oferta de factores de producción le corresponde una ponderación que varía claramente con los roles concretos de cada ZF. Podría estimarse este amplio rango en 5/20, según los casos. En éste, no estando definido el tipo de ZF, se optó por un número medio, pero el peso relativo debería ser disminuído en el caso de un área predominantemente comercial e incrementado si fuera básicamente industrial.
- (F10): 6%. En el análisis de localización, en general, las condiciones del mercado inmobiliario urbano pueden - llegar a merecer un peso algo mayor. Para la Patagonia, en cambio, debería ser un factor de ponderación - insignificante al lado de otros. Si aquí se eligió ese valor ello fue, exclusivamente, por las particularidades de las dos ciudades a las que se redujo el análisis cuantitativo.
- (F12): 6%. El grado de compatibilidad con las funciones urbanas predominantes es otro de los factores que admite rangos amplios, dependiendo en realidad de un conjunto complejo de cuestiones. Se eligió por ello un valor - medio, asumiéndose un rango de 3/15.
- (F16): 7%. La disponibilidad de equipamiento sanitario es - un factor que debe oscilar (siempre en este contexto)

en un rango del 5 al 10%. El valor concreto del 7% se considera apropiado.

(F18): 3%. El equipamiento recreativo fue considerado como el menos significativo de todos los factores analizados, lo que no impide asignarle un peso que refleje las consideraciones efectuadas al presentarlo. Se estima que su rango debe ser 0/5.

En cuanto a las calificaciones correspondientes a cada posible localización, para cada factor, en ellas la dosis de subjetividad es por supuesto muy grande. Las siguientes se deben interpretar como expresiones cuantitativas de las consideraciones efectuadas en la sección destinada a presentar los aspectos físicos territoriales.

Factor	CR	PM
F2	8	2
F3	8	2
F4	2	8
F5	7	3
F8	6	4
F9	6	4
F10	4	6
F12	6	4
F16	7	3
F18	3	7

Aplicando la expresión escrita al presentar el método y usando las ponderaciones y calificaciones más arriba comentadas los índices de preferencia de localización serían:

ICR : 55

IPM : 45

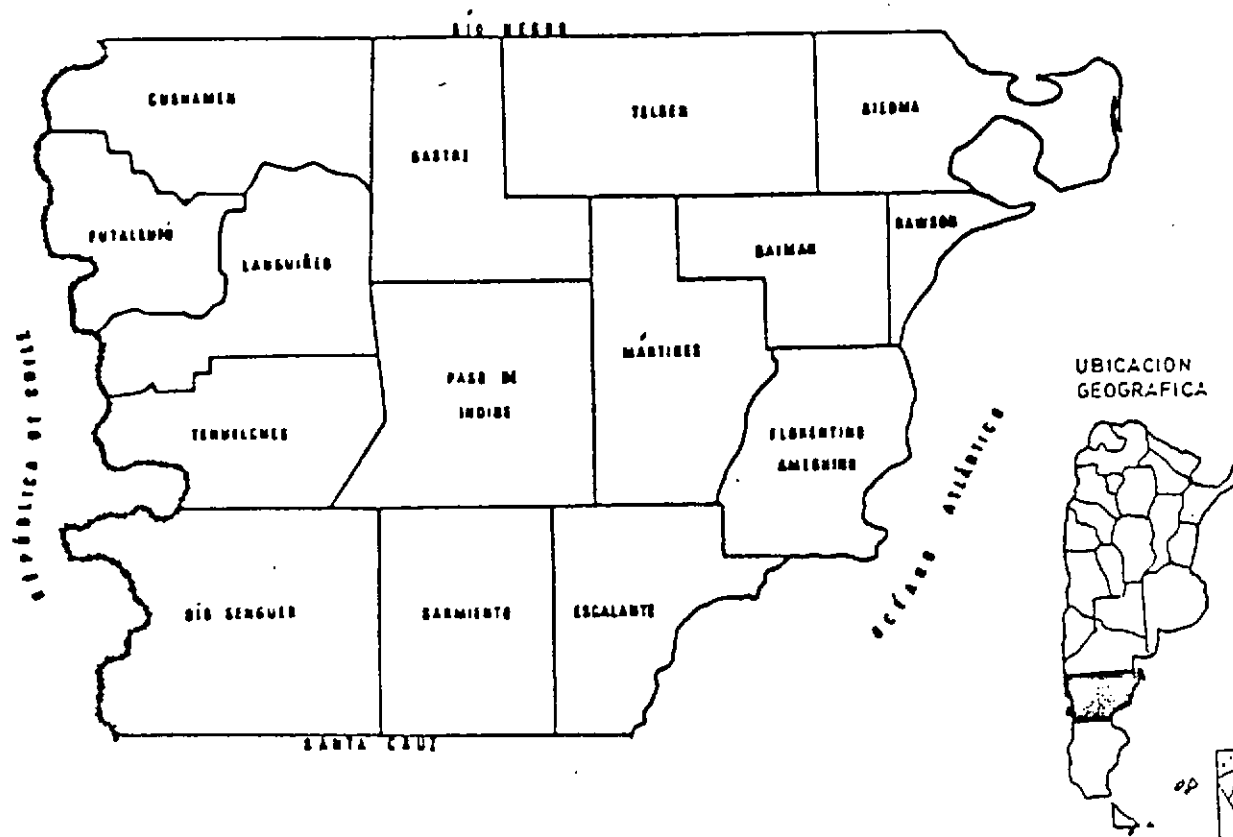
Estos índices (\*) se reitera, son algo más que el resultado de un ejercicio. Están resumiendo, en un sólo indicador, el resultado que, desde una perspectiva estrictamente técnica, arroja el análisis de localización de una ZF en Chubut.

(\*) Los resultados exactos que surgirían de aplicar la fórmula son 54,9 y 45,1.

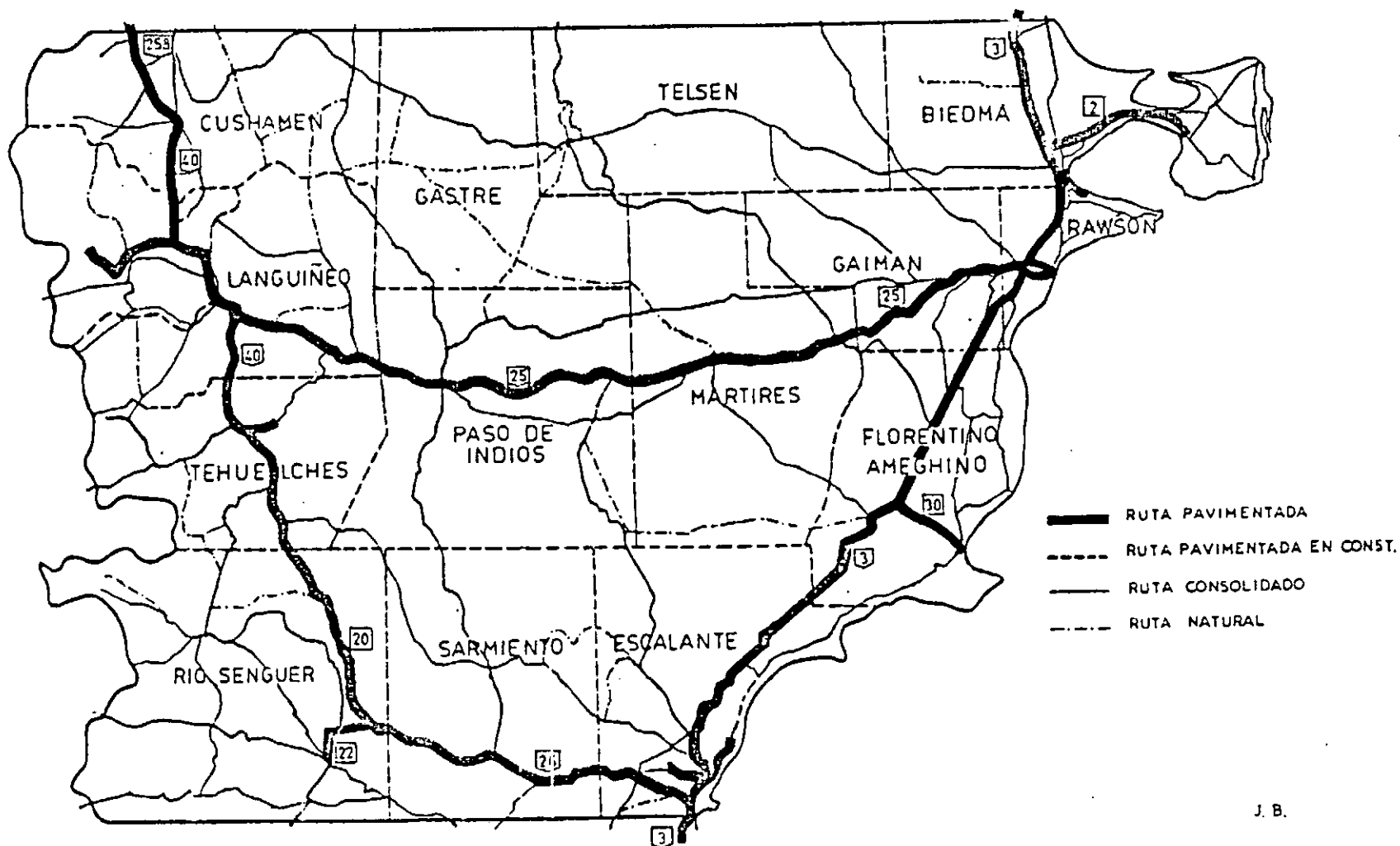
# ANEXOS

# PROVINCIA DEL CHUBUT

## DIVISIÓN POLÍTICA



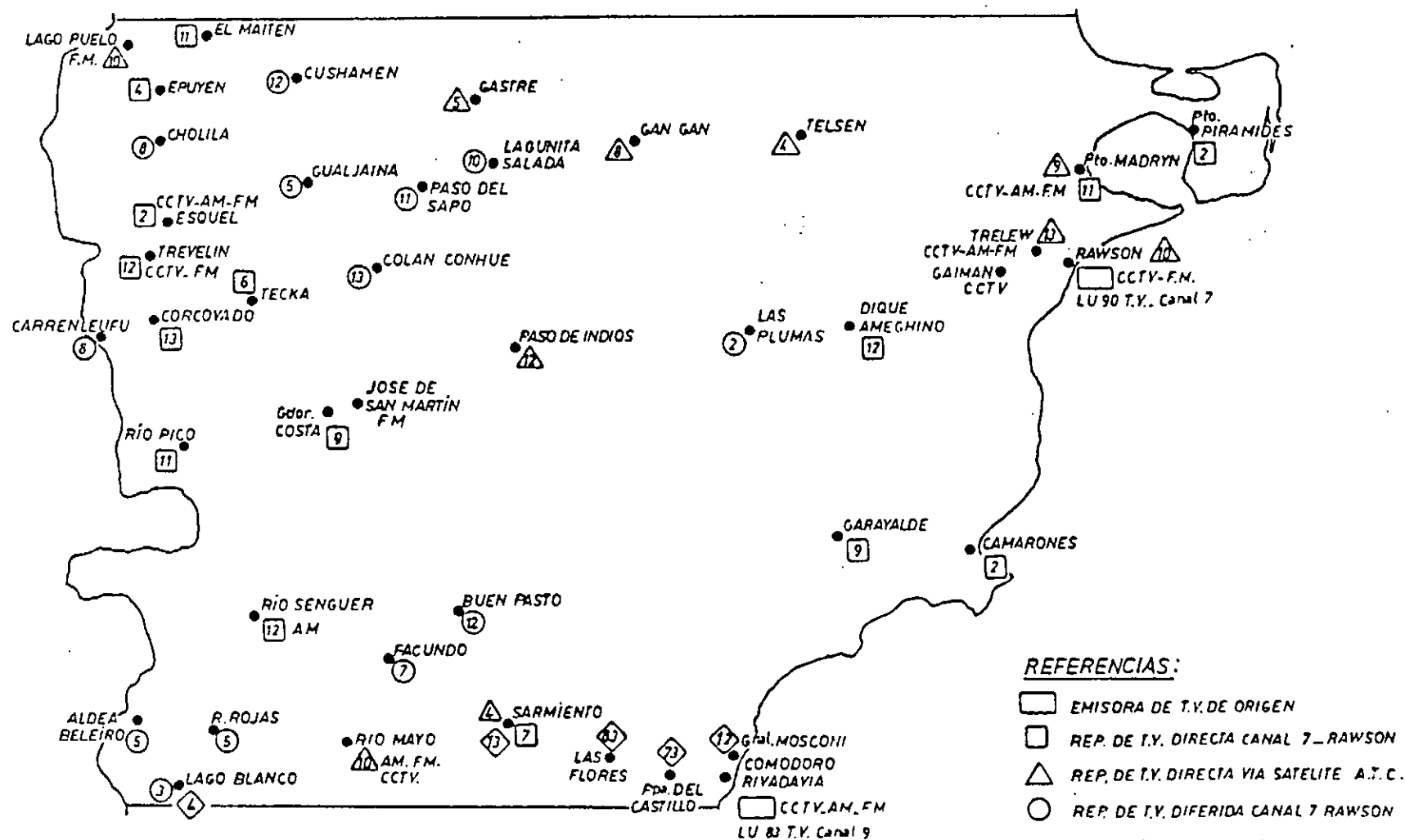
## INFRAESTRUCTURA VIAL ACTUAL



J. B.

FUENTE: ADMINISTRACION DE VIALIDAD PROVINCIAL  
ACTUALIZADO A 1992

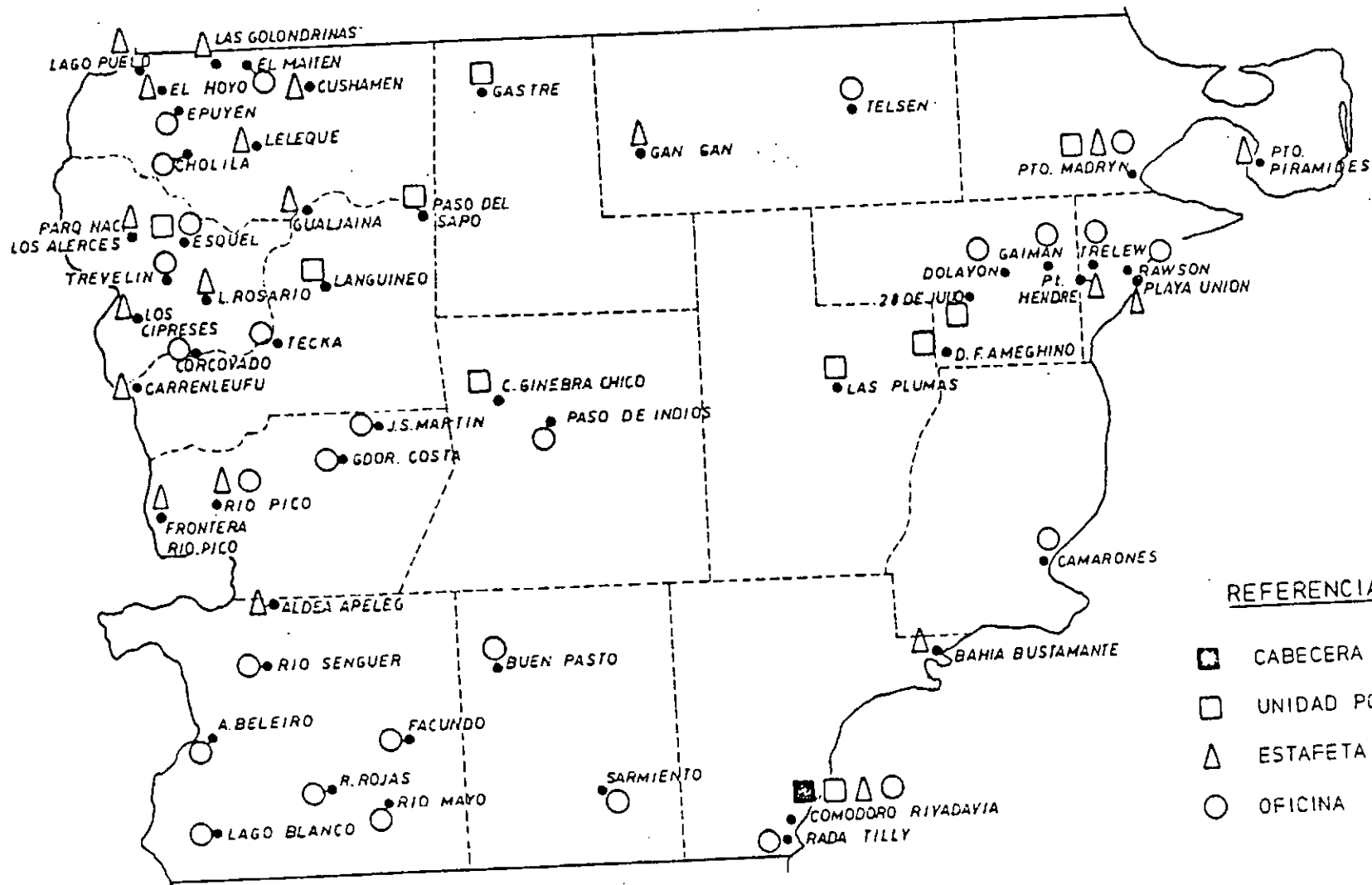
# RADIO Y TELEVISION



FUENTE: DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS PUBLICOS  
DIRECCION DE COMUNICACIONES

ACTUALIZADO A 1991

# CORREOS - 1988



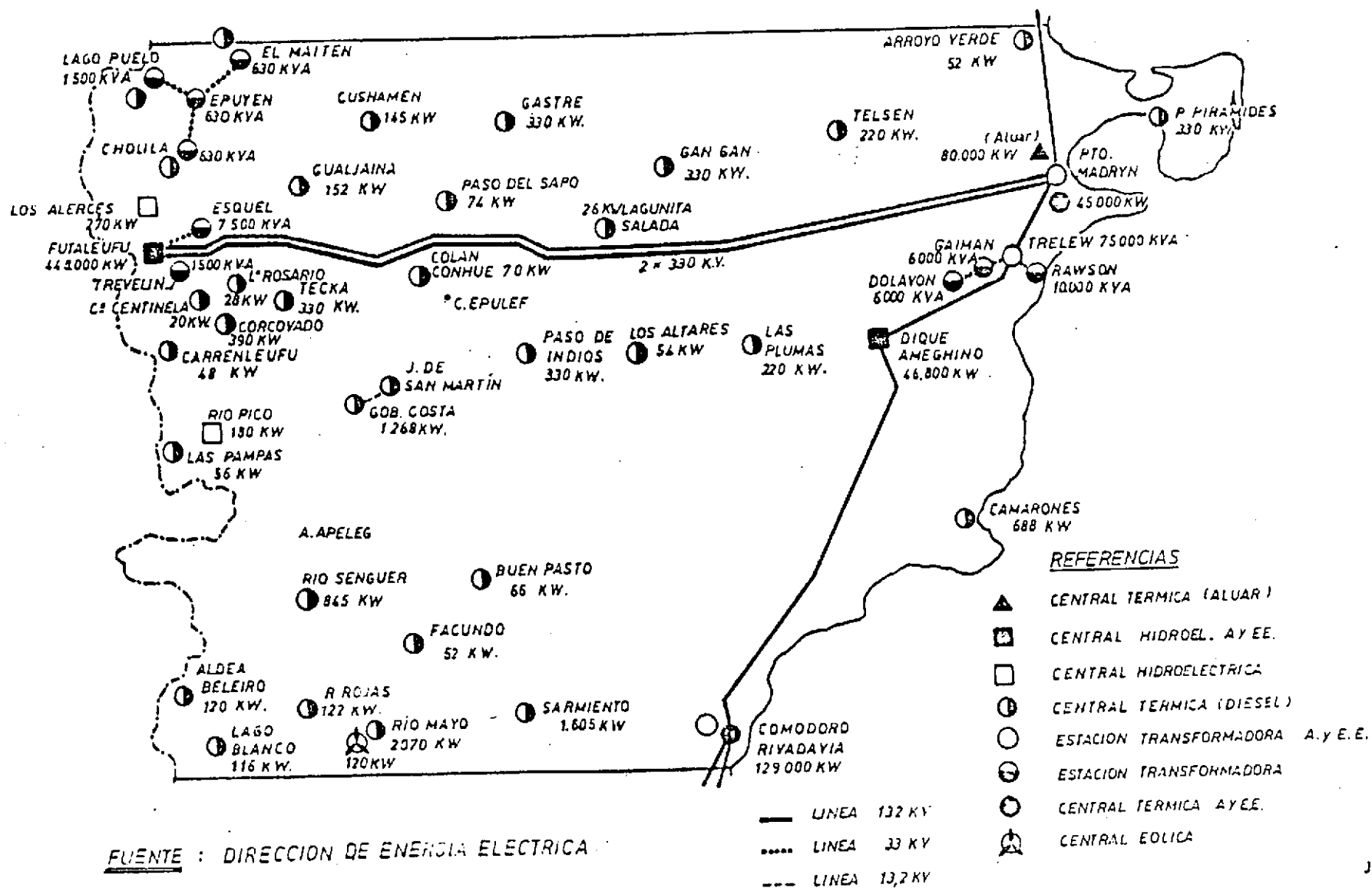
## REFERENCIAS

- CABECERA DE DISTRITO
- UNIDAD POSTAL
- △ ESTAFETA
- OFICINA

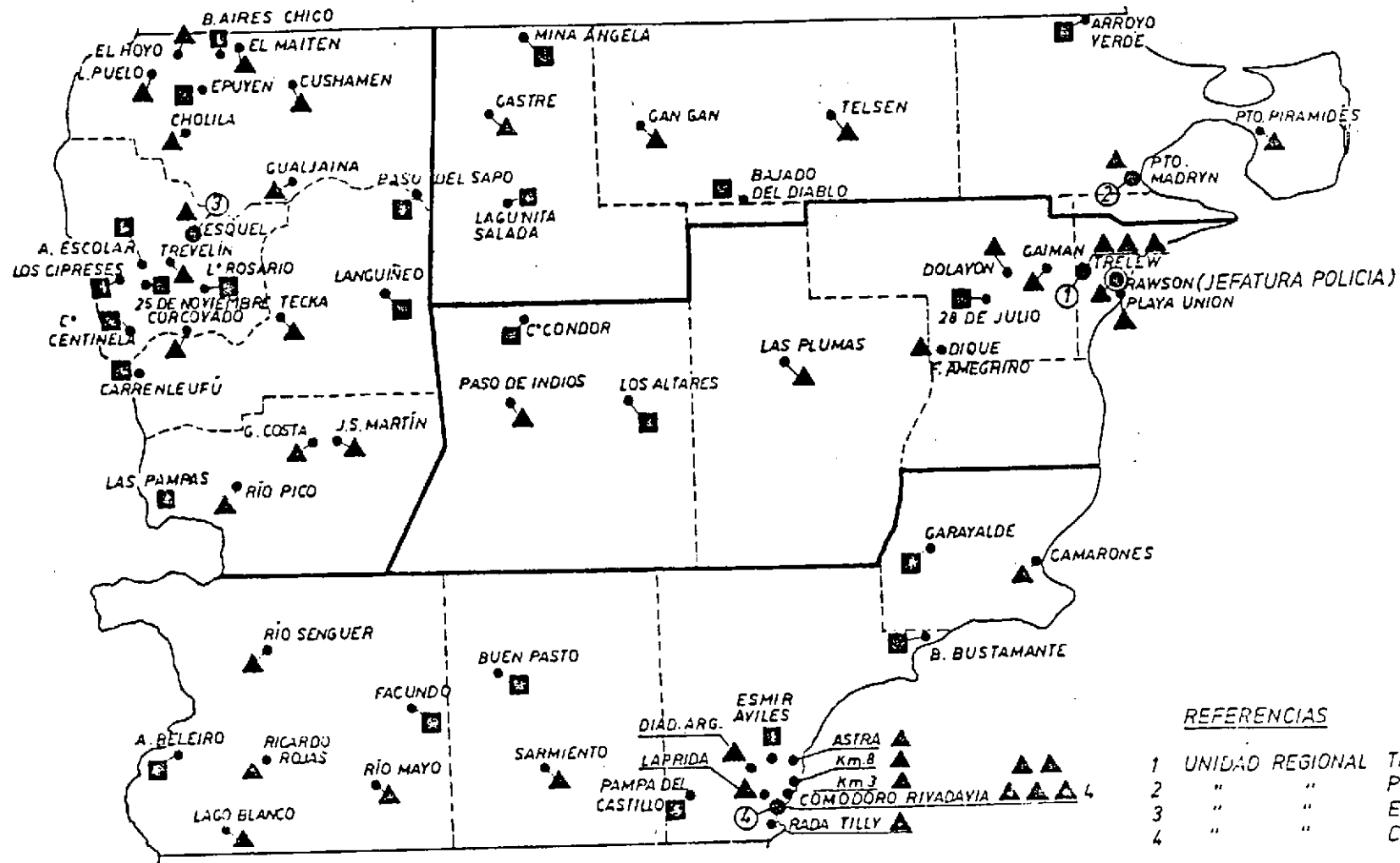
FUENTE: ENCOTEL  
ACTUALIZADO A 1988



# ENERGIA ELECTRICA



# POLICIA PROVINCIAL



## REFERENCIAS

- |   |                 |             |
|---|-----------------|-------------|
| 1 | UNIDAD REGIONAL | TRELEW      |
| 2 | "               | PTO. MADRYN |
| 3 | "               | ESQUEL      |
| 4 | "               | C RIVADAVIA |

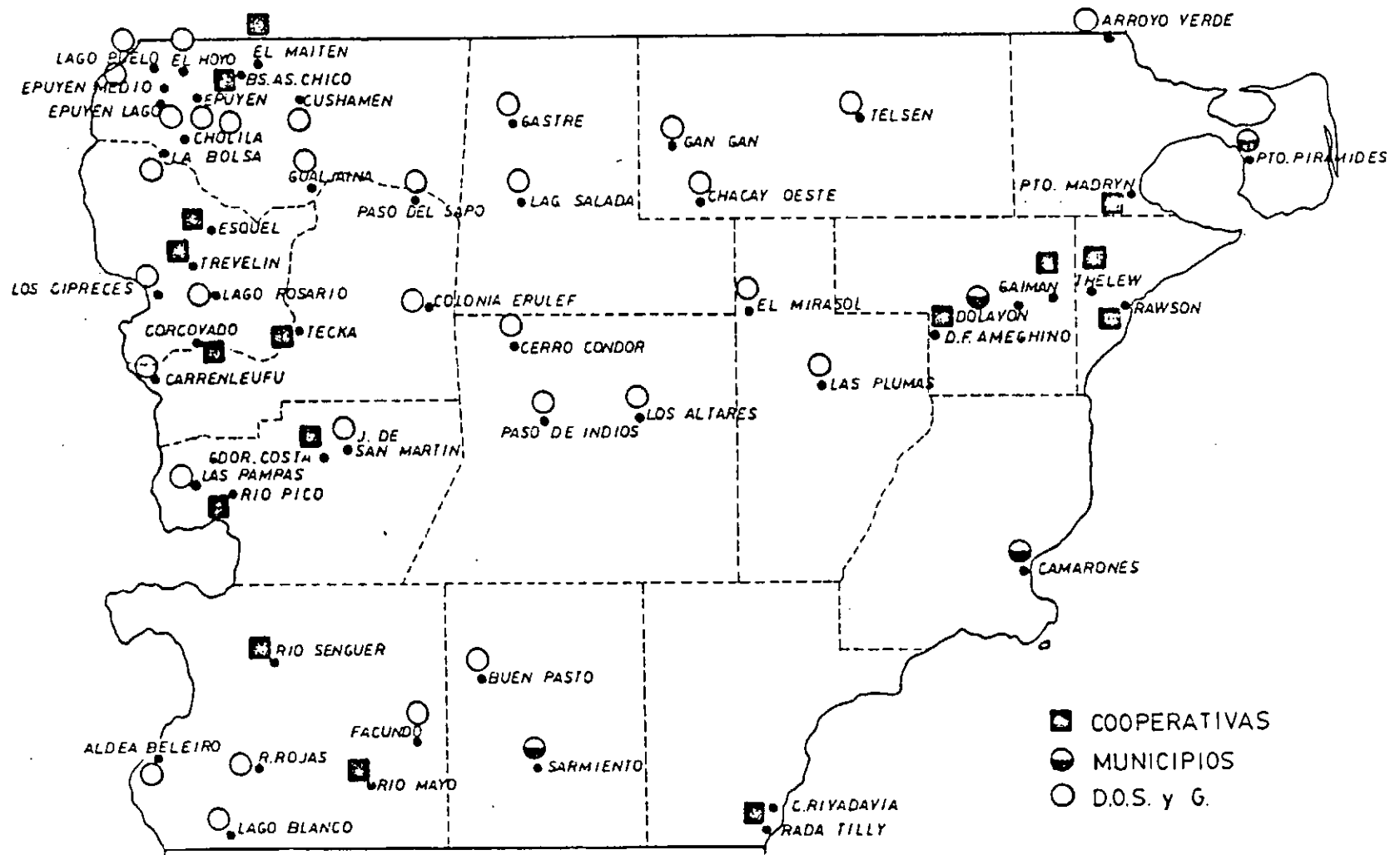
▲ COMISARIA

■ SUB-COMISARIA

FUENTE : JEFATURA DE POLICIA

ACTUALIZADO A 1991

# SERVICIOS DE PROVISION DE AGUA POTABLE

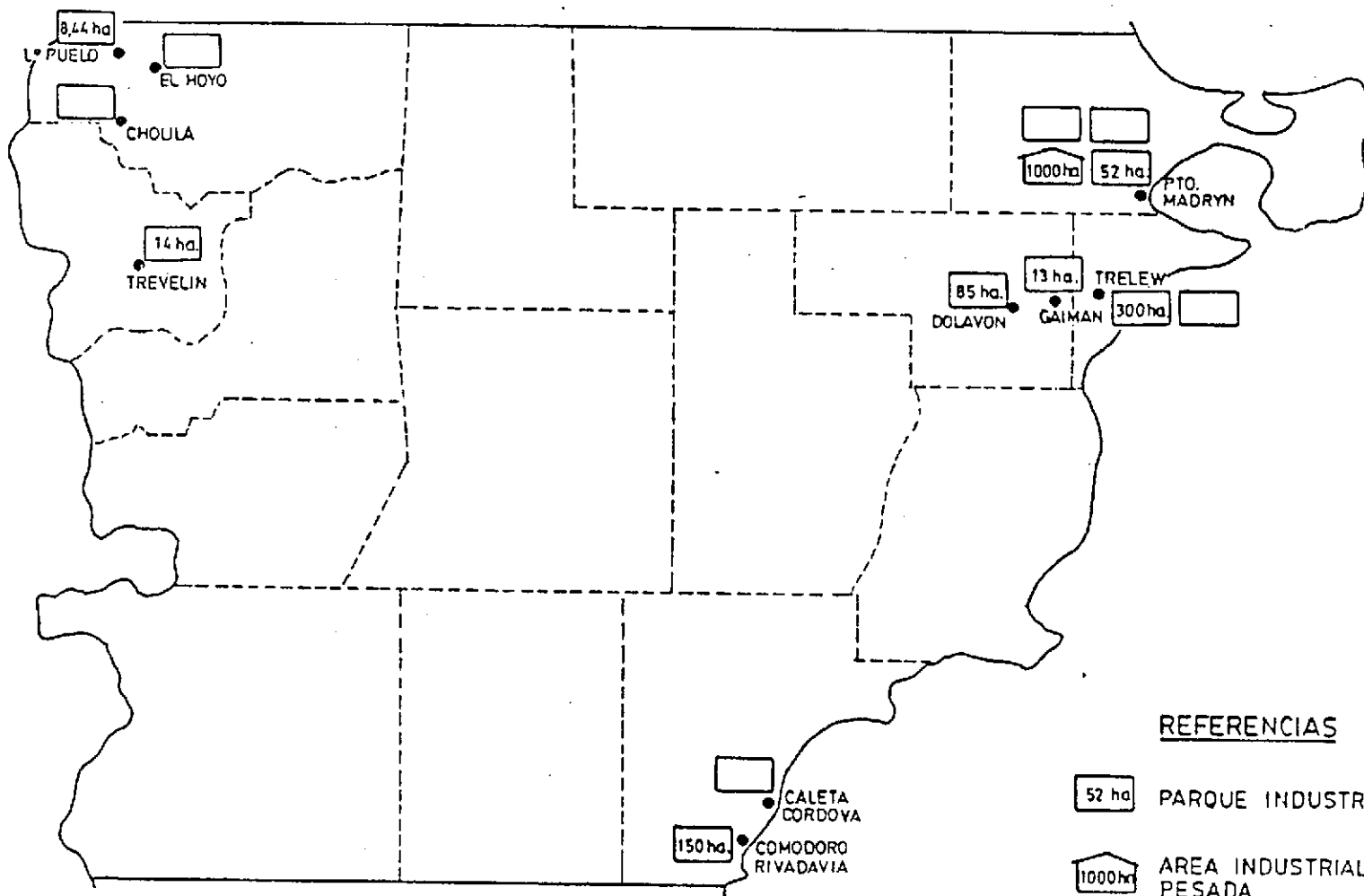


FUENTE: OBRAS SANITARIAS Y GAS



ACTUALIZADO A 1991

J. B.

# INFRAESTRUCTURA INDUSTRIAL



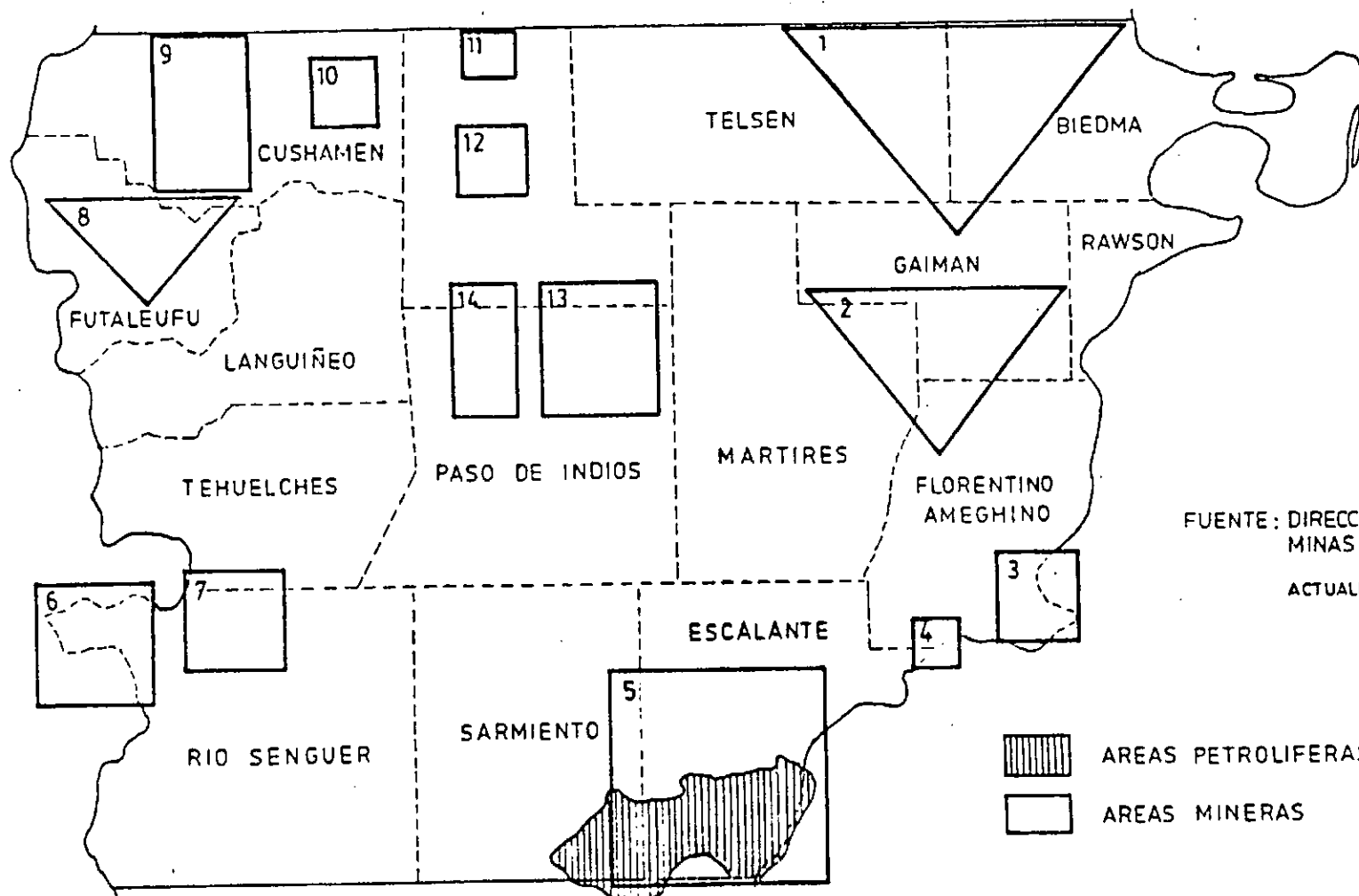
## REFERENCIAS

-  52 ha PARQUE INDUSTRIAL
-  1000 ha AREA INDUSTRIAL PESADA

FUENTE: PROGRAMA RENUE. INDEC. DIRECCION Eyc  
ACTUALIZADO A 1991

J. B.

# AREAS MINERAS Y PETROLIFERAS



FUENTE: DIRECCION Gral. DE  
MINAS Y GEOLOGIA  
ACTUALIZADO A 1991

## PRINCIPALES AREAS MINERAS (MINERALES Y ROCAS DE APLICAC. PREDOMINANTES)

1 TELSEN-BIEDMA — FLUORITA

2 VALLE INF. R. CHUBUT — ARCILLA  
CAOLIN  
CALIZAS

3 CAMARONES — ALUNITA

4 B. BUSTAMANTE — CALIZAS

5 C. PIVADAVIA — HIDROCARBUROS

6 L. FONTANA-LA PLATA — COBRE  
PLOMO  
ZINC

7 R. SENGUER-APELEG — CAOLIN-CALIZA  
ALUNITA

8 ESQUEL-TREVELIN — CALIZA  
ARENA VOLCANICA

9 EPUYEN-EL MAITEN — COBRE-CARBON  
ARCILLA-

10 CUSHAMEN — CALIZAS-CAOLIN

11 LOS MANANTIALES — COBRE-PLOMO-ZINC

12 LAGUNITA SALADA — BARITINA

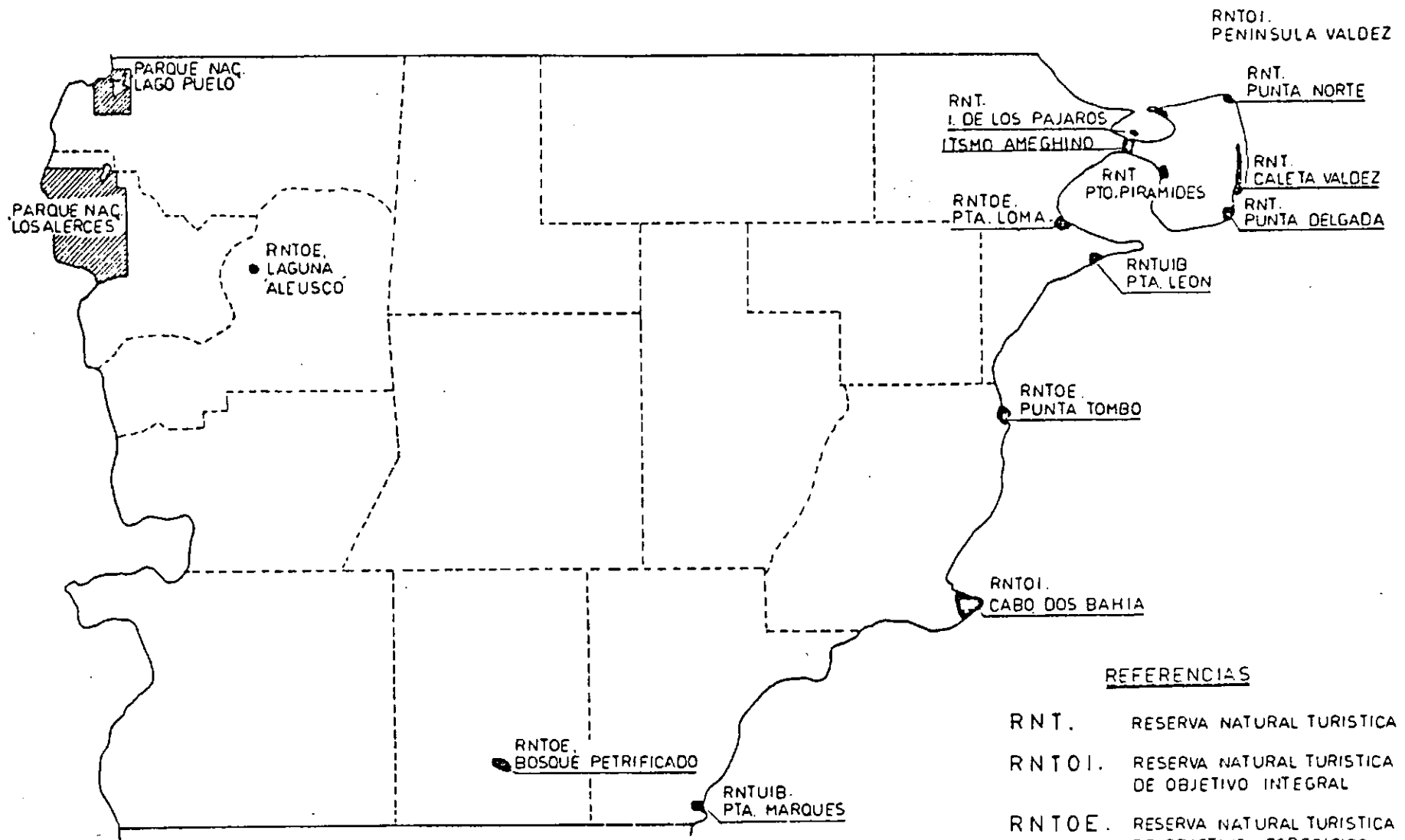
13 C. CONDOR-LOS ADOBES — MINERALES-NUCLEARES  
PLOMO  
BARITINA

14 CAÑADON RAGUAL — PLOMO-ZINC  
CALAFATE  
BARITINA

J.B.

66

## AREAS NATURALES PROTEGIDAS

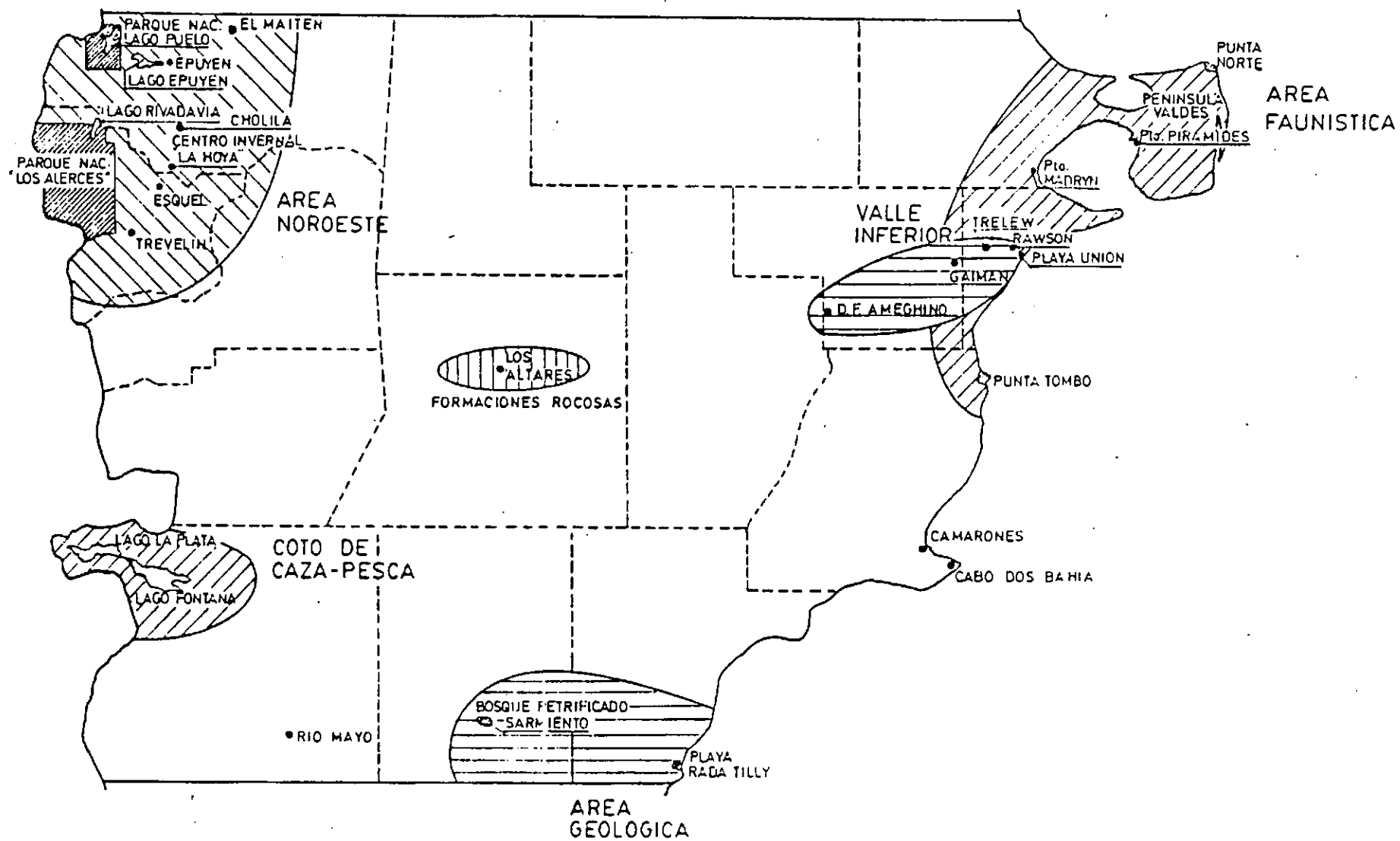


### REFERENCIAS

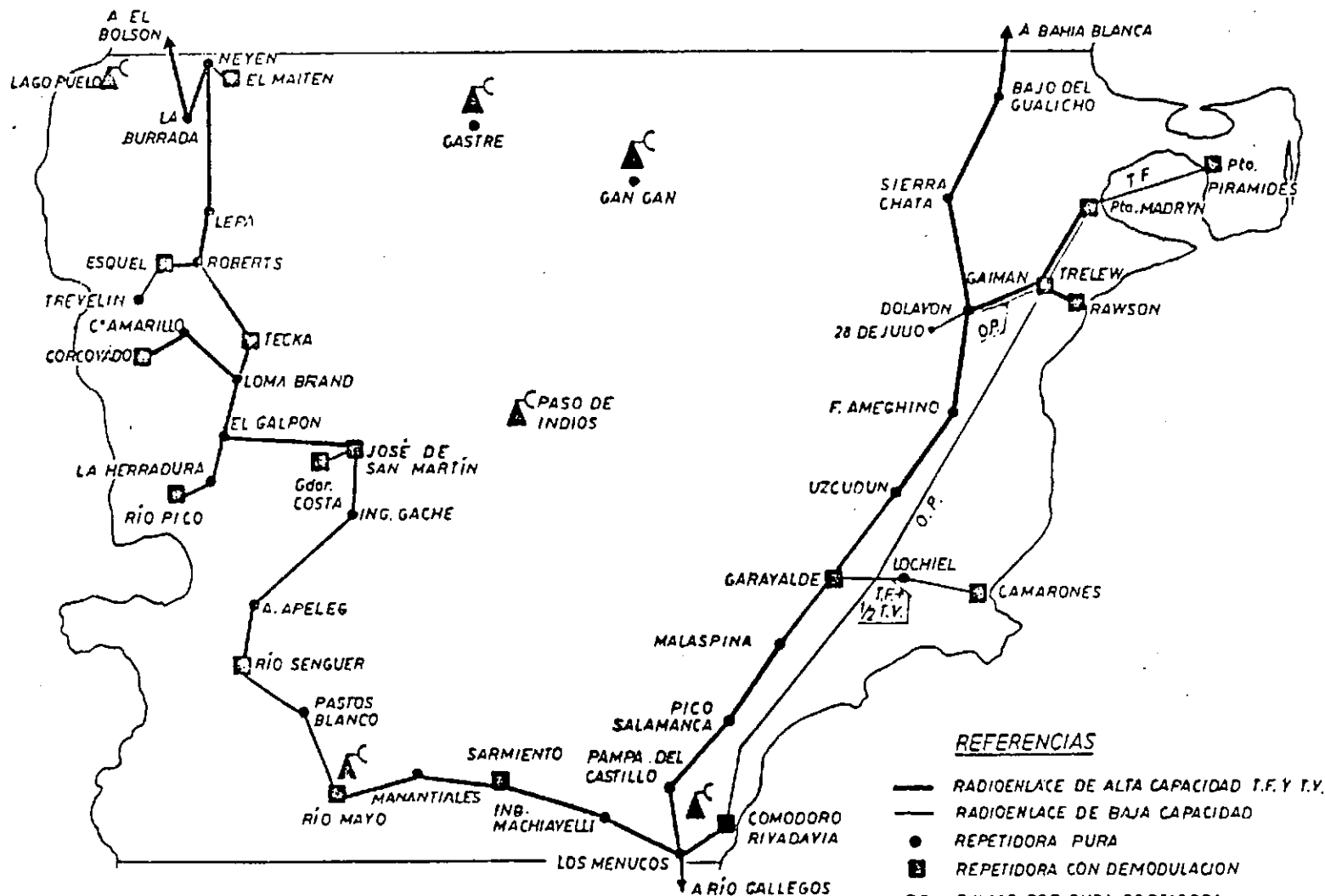
- RNT. RESERVA NATURAL TURISTICA
- RNTOI. RESERVA NATURAL TURISTICA DE OBJETIVO INTEGRAL
- RNTOE. RESERVA NATURAL TURISTICA DE OBJETIVO ESPECIFICO
- RNTUIB. RESERVA NATURAL TURISTICA UNIDAD DE INVESTIGACION BIOLOGICA

FUENTE: Dirección Provincial de Turismo  
ACTUALIZADO A 1991

## AREAS TURISTICAS



# RADIOENLACE PARA TELEFONIA Y TELEVISION

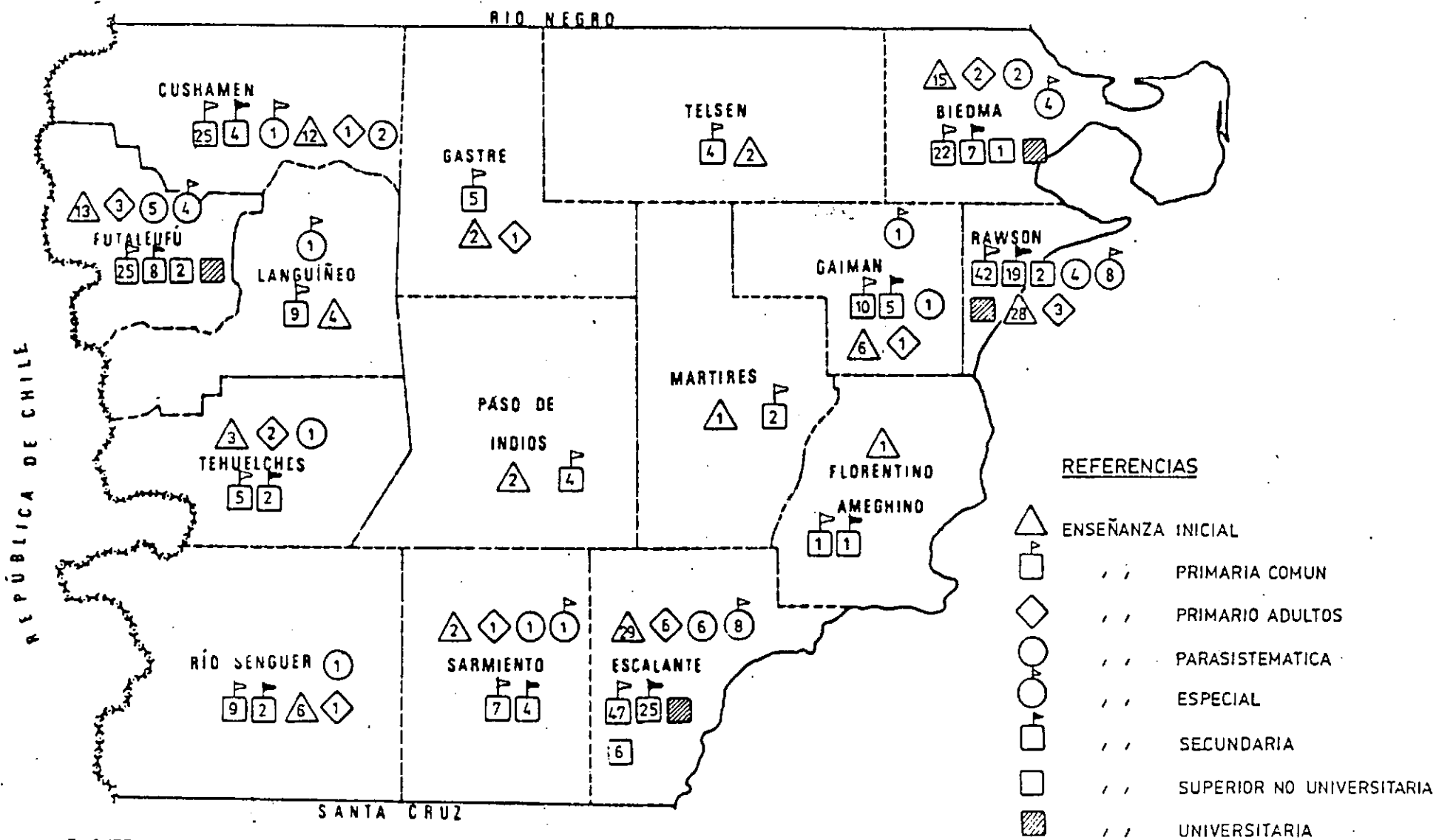


FUENTE: DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS PUBLICOS  
DIRECCION DE COMUNICACIONES

ACTUALIZADO A 1991



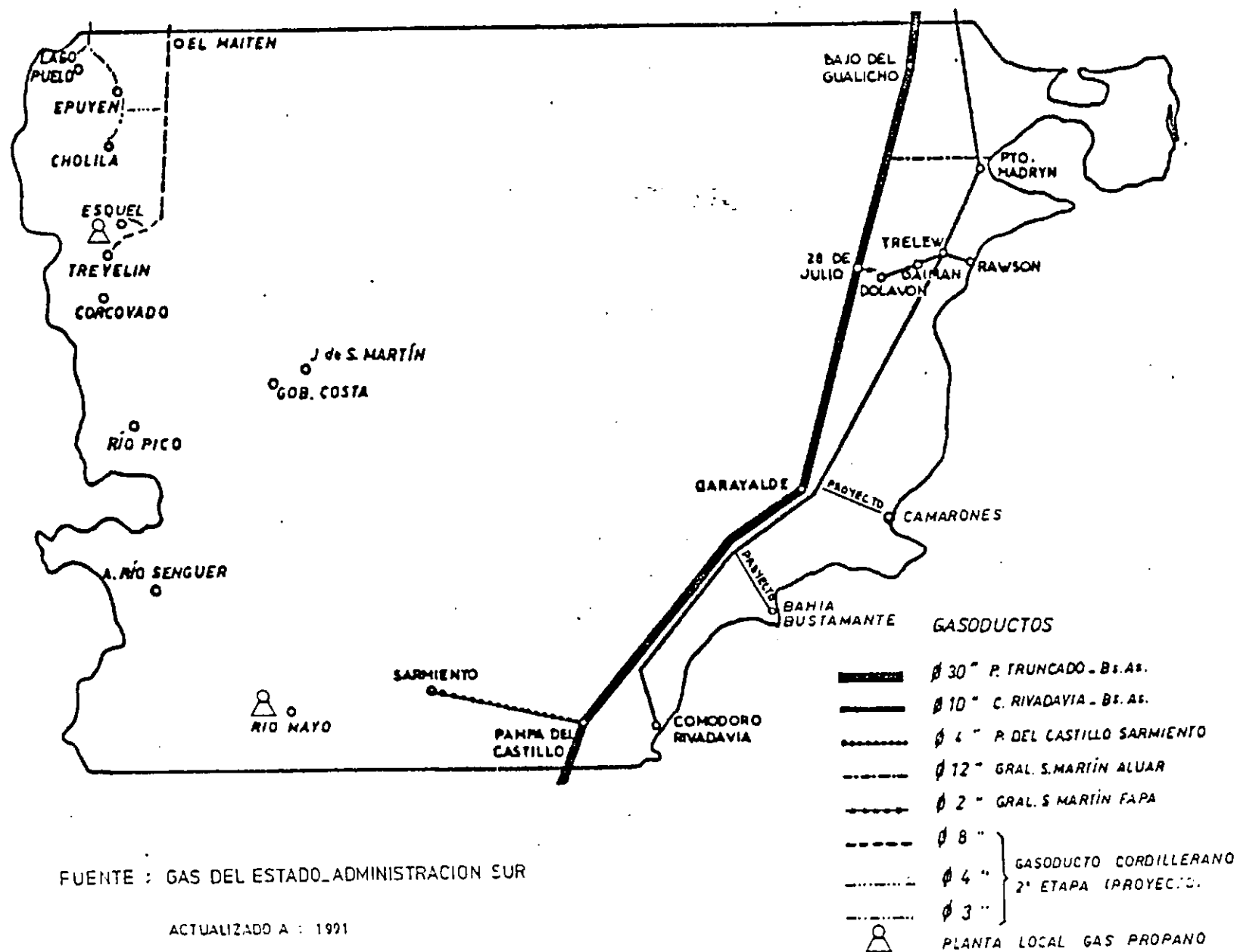
# ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA PROVINCIAL



FUENTE : CONSEJO PROVINCIAL DE EDUCACION  
ACTUALIZADO A: 1993

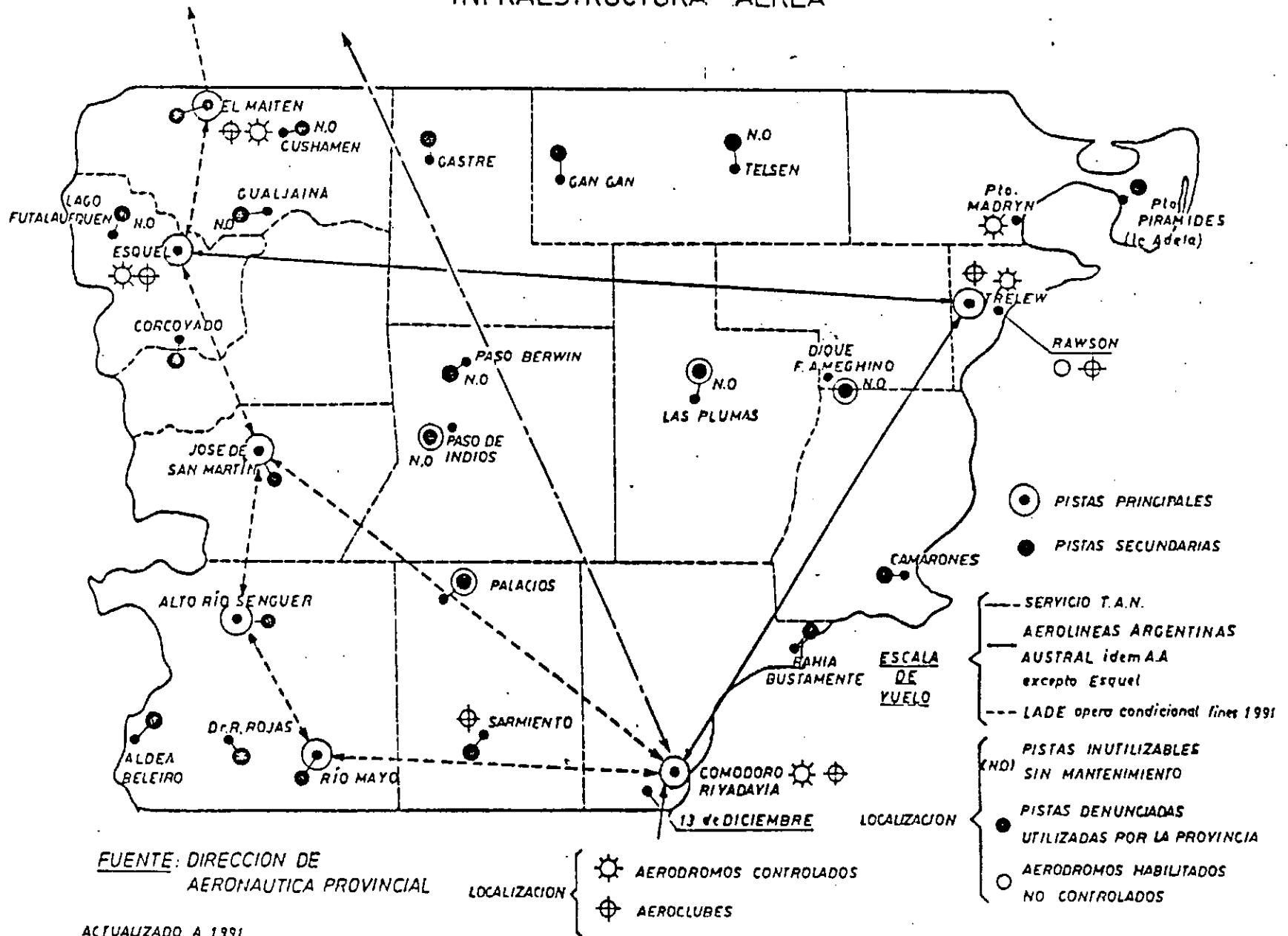
# ABASTECIMIENTO GAS NATURAL

## ACTUAL PROYECTADO





# INFRAESTRUCTURA AEREA



#### NOTAS

- (1) Hay para ello una expresión inglesa de difícil traducción: "foot loose", que se emplea con frecuencia en el léxico de la economía espacial.
- (2) Esta cuestión, cabe insistir, encuentra un muy sólido fundamento empírico en la experiencia mundial.
- (3) "Juan Promotora Zona Franca de la Patagonia Central", - calle Francia Nº 966, fax 0967-35099, tel. 0967-23965, (9000) Comodoro Rivadavia.
- (4) Como "La Ley de Zonas Francas", visión local y regional.
- (5) Arq. Lidia Sejas: "Aspectos Físicos Territoriales de la localización de áreas francas industriales". En "Areas Francas", CFI, 1989, op.cit.
- (6) Datos del Censo de 1991, INDEC.

## **PARTE IV**

### **RESUMEN Y CONCLUSIONES**

## Resumen y conclusiones.

- 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 le yes 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 Repúbli ca O r i e n t a l U r u g u a y, 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 aper tura conceptual no resulta posible, y se aclara eso por- que, hoy por hoy, nada o casi nada impediría que se dicta ra una Ley creando una zona franca específica y recogien- do en su articulado la síntesis de las mejores experien- / cias internacionales y la suma de los más eficaces instru- mentos. 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 hori- / zonte 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 no- / tar 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 disminuida, 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 relatoria 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 primeras 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 adua



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 inductor 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 innovaciones 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 comerciales. Aquí hay, entonces, un factor negativo de importancia para la Patagonia mientras los esquemas que rigen aquellos movimientos comerciales permanezcan inalterados.

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 esquemas es el llamado "corredor bioceánico Comodoro Rivadavia - Puerto Chacabuco" que, al vincular ambos acéanos a través de un paso favorable, abriría una nueva ruta al comercio, creando así, posiblemente, condiciones favorables para su asentamiento.

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

El más adverso de los imaginables vendría dado por una República Argentina que (como hasta hoy) no acierte a dictar el sistema normativo básico, un MERCOSUR en que las dificultades planteadas por la heterogeneidad de las legislaciones 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 concretar 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 legislación básica (aunque no fuera la mejor), con avances razonables 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 internacional 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 cierto impreciso) de zonas francas, ya que, pese a los matices que las distinguen entre sí, se advierte que existe un conjunto de incentivos comunes, y así prácticamente inherentes a la idea.

Más concretamente, para Chubut, la lección consiste en advertir que ninguno de ellos puede ser postulado para operar 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 acolada, 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 fabricación 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 transformación 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 soberanía 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.

9.- En cuanto a la localización, se ha podido obtener un conjunto de claras conclusiones.

PRIMERO: resulta absolutamente claro que la alternativa más compatible con la estrategia de desarrollo de la Provincia del Chubut sería la de una ZF deslocalizada, en cualquiera de sus versiones. Así se maximizarían los efectos de irradiación y se minimizarían los de "enclave", objetivos coherentes con aquella estrategia.

Así, y desde un punto de vista estrictamente provincial, la actitud aconsejable sería la de trabajar sobre esta hipótesis. Como ya quedó dicho las variantes posibles serían:

- a) una ZF lo suficientemente extensa como para abarcar todo el territorio provincial, tal como lo ha hecho la República Popular China.
- b) un estatuto que defina el área por adhesión, sin limitaciones espaciales preestablecidas. En este caso los modelos se encontrarían en la maquila mejicana y en la övëzet húngara.
- c) una zona franca propiamente dicha localizada, pero con un área de extensión, como en la experiencia chilena de Iquique y Puerto Montt.

SEGUNDO: en el supuesto, altamente probable, de que la República Argentina siga marchando hacia un esquema convencional, de zonas francas localizadas y delimitadas, se debe atender con especial cuidado el riesgo de una mala decisión en materia de emplazamiento de una ZF.

Habrà de tenerse presente, por lo tanto, que las desventajas competitivas de una región excéntrica respecto de los grandes mercados y de las corrientes comerciales significativas, impedirán el empleo de este instrumento para sacar de su postración al vasto interior semidesértico de la Provincia y aún para potenciar a su franja cordillera, que objetivamente exhibe aún un aislamiento relativo que resultaría incompatible con la idea misma de una ZF. En forma aún más concreta, las localizaciones factibles se circunscribirían al litoral atlántico, con ventajas muy evidentes para Puerto Madryn y Comodoro Rivadavia.

En rigor, se podría decir que, salvo una modificación muy drástica y altamente improbable de escenarios, esos son los dos emplazamientos posibles. La única variante concebible -que en el presente informe no se ha considerado- sería que el marco normativo orientara la ZF de Chubut hacia un tipo de actividades que hicieran jugar los diferentes factores hacia una tercer alternativa: la ciudad de Trelew, con un aeropuerto que sería internacional, ubicada a 60 kilómetros de un puerto de aguas profundas y con dotaciones factoriales que podrían transformarla en localización óptima si el modelo se asemejara al irlandés (Shannon).

TERCERO: Entre las dos localizaciones factibles, hay una ventaja; no abrumadora pero sí clara, en favor de Comodoro Rivadavia. En la sección correspondiente se han analizado con cuidado los factores determinantes y los resultados así lo indican.

Cabe señalar, porque esto torna aún más contundente el resultado; que el día 28 de septiembre de 1993 se procedió a la apertura de la licitación de las obras de abrigo del puerto de Comodoro Rivadavia, y que el nivel de las empresas que presentaron sus ofertas permite inferir que la principal desventaja o restricción para ese emplazamiento quedará previsiblemente levantada en breve plazo.

- 10.- Tampoco se deben perder de vista los objetivos pasibles de ser alcanzados por medio del instrumento ZF. Entre los identificados en el presente estudio merecen destacarse:
- a) Contribución a la transición hacia una economía de mercado que experimenta el país.
  - b) Desarrollo de la capacidad empresarial.
  - c) Mayor acceso al comercio internacional.
  - d) Aporte a la mayor satisfacción de los consumidores en materia de bienes y servicios de alta calidad.
  - e) Incorporación de nuevas y mejores tecnologías.
  - f) Integración efectiva de la Patagonia Sur al modelo de desenvolvimiento del país.
  - g) Difusión de nuevos productos y tecnologías, sirviendo al efecto como puntos focales.
  - h) Generación de nuevos conocimientos.

- i) Concentración de recursos escasos, sean éstos tecnológicos, financieros, gerenciales u organizacionales.
- j) Aportes efectivos al desarrollo regional.
- k) Atracción de inversiones extranjeras directas.

Una significativa lección de la experiencia internacional en materia de Zonas Francas, es que tales objetivos son de difícil compatibilización, y además, que no existe caso conocido en que la planificación haya resultado suficiente para lograrlo.

Es precisamente por eso que, en el diseño del conjunto de los instrumentos que se dicten para concretar una Zona Franca en la Provincia del Chubut, se deberá garantizar un alto grado de flexibilidad y una muy eficaz ingeniería administrativa, ya que sólo así, con un planteo dinámico, construído a partir de la idea misma del cambio, se podrá garantizar una marcha segura hacia los objetivos y metas que inspiran a todos los que impulsan este propósito.

- 11) Finalmente, y en consideración a todo lo expuesto a lo largo de esta presentación, cabe concluir en que no es conveniente el dictado de normativas provinciales hasta tanto no esté definitivamente establecida la política de orden nacional en la respectiva legislación en la materia.

Sí corresponde atender y tomar debida cuenta de las sugerencias de orden económico, espacial y de localización, que hacen a las posibilidades reales y concretas del éxito de una Zona Franca.

Por otra parte, durante todo el desarrollo del trabajo se aportaron comentarios que hacen a la definición de las normativas más aconsejables desde este punto de vista.