

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SALTA
Facultad de Ciencias Económicas,
Jurídicas y Sociales
Instituto de Investigaciones Económicas
Reunión de Discusión N° 116
Fecha: 12/11/97
Horas: 18

ZONAS FRANCAS

El Caso Argentino: Una primera aproximación

Lidia Rosa Elías de Dip¹

1. Introducción

El presente es un estudio preliminar de las Zonas Francas en la República Argentina que surgió como una inquietud personal ya que el contexto actual a nivel nacional e internacional ha cambiado y la legislación nacional y los estudios existentes sobre el tema han descuidado algunos puntos, que son importante a la hora de la toma de decisiones con respecto a los impactos que provocarían la localización y funcionamiento de ellas, teniendo en cuenta los posibles proyectos a realizar dentro de las distintas actividades permitidas, porque es posible que no se logren los objetivos para los cuales ellas son creadas.

En este trabajo se presentan algunas preguntas que surgen de las zonas francas en Argentina en el marco legal nacional (Ley 24.331²) y del Mercado Común del Sur, y se trata de construir un enfoque teórico de zonas francas, en su contexto actual legal y de integración con otros países, dentro de las teorías económicas convencionales y no convencionales para establecer los lineamientos fundamentales a tener en cuenta en la evaluación social, sin pretender que el análisis y sus conclusiones sean taxativos pero que si que sean útiles para sentar las bases para estudios posteriores y poder contestar con cierta precisión los interrogantes.

¹ Master en Economía. Profesora de Economía, Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y Directora del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales. Integrante de la Comisión de Economía y Comercio Exterior del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Salta.

² Sancionada el 18 de Mayo de 1994.

2. Marco de Estudio y Análisis de las Zonas Francas en Argentina

La experiencia de algunos países lleva a observar que no siempre las Zonas Francas han llevado a cumplir los objetivos y solucionar los problemas para las cuales fueron creadas. Si bien la creación y funcionamiento de Zonas Francas constituyen instrumentos de política económica de parte de los gobiernos, en algunos países donde se han creado los resultados no fueron los esperados en materia de contribución a las exportaciones de bienes y reducciones del desempleo.

Algunos de los motivos de la falta de éxito de algunas Zonas Francas pueden deberse a una inadecuada difusión de las leyes de Zonas Francas en el exterior, a la falta de infraestructura acorde a los requerimientos de las actividades que ellas se desarrollan y de un marco legal y regulatorio eficiente que incentivarán la radicación de inversiones extranjeras y aseguran el logro de los objetivos de su creación. Por lo que es importante a la hora de la toma de decisiones de la instalación y funcionamiento de una zona franca tener con una evaluación social realizada a priori que cuente con información, lo más completa posible, referente a los posibles impactos nacional y regionales que ellos provocarían.

A pesar que numerosos son los argumentos que se esgrimen a favor de las zonas francas existen ciertas consideraciones de naturaleza económica - social que tal vez no se tuvieron en cuenta cuando se sancionó la legislación vigente para zonas francas de Argentina y que pueden ser importantes ya que pueden estar condicionando el éxito o fracaso de ellas.

Dadas las características económicas y sociales de nuestro país y los objetivos que se quieren lograr, este estudio de zonas francas se centrará en un complejo contexto de economía positiva y normativa dentro del marco legal nacional, ya que es necesario realizar un análisis integrado que no deje de lado aspectos económicos y sociales de bienestar y de desarrollo principalmente con respecto a las economías regionales y el comercio internacional, que deberían tenerse en cuenta cuando se realice sus evaluaciones sociales.

2.1. Marco Legal y Objetivos Generales

Los regímenes de Zonas Francas constituyen en esencia un estatuto privilegiado discriminatorio en materia fiscal y aduanera conteniendo elementos de promoción regional de

exportaciones e importaciones y ellas son creadas principalmente para generar divisas, disminuir el desempleo, captar inversiones y transferencia de tecnología.

El marco legal de la creación de Zonas Francas en la República Argentina es la Ley Nacional N° 24.331 que prevé la creación de una Zona Franca por provincia y no más de cuatro adicionales dentro del territorio nacional.

Dentro de los objetivos se resalta el de impulsar el "comercio y la actividad exportadora" y fomentar la inversión y el empleo, para que las zonas francas³ se constituyan en polos de desarrollo regional mediante el uso de los recursos humanos y no humanos disponibles en la región.

Nuestra legislación vigente define las "Zonas Francas" como porciones del territorio de un país con tratamientos aduaneros discriminatorios cuyas actividades principales deben ser la producción y exportación de bienes. Las actividades que en ellas se permiten son las de almacenaje, de comercio, de servicios e industrial y están exentas de impuestos, de tributos, de derechos aduaneros, de gravámenes a las exportaciones y a las importaciones y de tasas y contribuciones. Se pueden producir en ellas bienes de capital que no registren antecedentes de producción en el resto del territorio aduanero general nacional. Se pueden autorizar operaciones comerciales al por menor en zonas francas en ciudades o pueblos fronterizos con países limítrofes y en casos especiales en cualquier otro lugar del territorio.

2.2. Interrogantes de las Zonas Francas

Del análisis del marco legal y objetivos generales de la ley argentina sobre zonas francas y teniendo en cuenta su inserción en el Mercado Común del Sur, surgen numerosas preguntas, algunas de ellas no fáciles de responder, tales como:

1. ¿Tienen sentido las zonas francas en Argentina cuando ella es integrante del MERCOSUR?
¿Que tipo de discriminación en materia tributaria y aduanera de las zonas francas son compatibles con el MERCOSUR?
2. ¿Disminuirá el desempleo regional? . ¿Aumentará el empleo en aquellas regiones en las cuales se cree una zona franca en un área de frontera?. ¿Existe una legislación y controles migratorios

³ Dentro de la ley esto figura en actividades.

- (incluyendo lo referente a salud humana) eficientes que aseguren la disminución del empleo de regiones de nuestro país o estaremos colaborando a aumentar el empleo de los países limítrofes?
3. ¿ Es posible que las industrias que se instalen en las zonas francas realicen dumping ecológico?. ¿ Cual es el límite de degradación del medio ambiente regional compatibles con niveles adecuados de salud humana?. ¿ Disminuirá el rendimiento del factor trabajo y la esperanza de vida de los habitantes de las regiones con los nuevos niveles de contaminación que afectan la salud humana?
 4. ¿La explotación de los recursos renovables y no renovables será racional y compatible con un desarrollo sustentable regional , provincial y nacional?
 5. ¿Las zonas francas aumentarán la economía informal cuya expansión se viene observando en los últimos años?
 6. ¿Que factores hay que tener en cuenta cuando se elige el área de instalación de una zona franca?
 7. ¿La localización e implementación de una zona franca depende de objetivos económicos-sociales o políticos o de una combinación de ellos?
 8. ¿Cuáles son los costos y beneficios sociales regionales, provinciales y nacionales resultantes de la instalación y funcionamiento de las zonas francas?
 9. ¿Se lograrán los objetivos que se pretenden alcanzar al crear las zonas francas con la legislación vigente?. ¿Son compatibles todos los objetivos o existe para ellos un orden de prioridades?

Trataremos de analizar algunos de los interrogantes que surgen de las zonas francas en Argentina dentro de las teorías económicas convencionales y no convencionales encuadradas dentro de la Ley 24.331 y del Mercado Común del Sur.

3. Economías Regionales, Comercio Internacional y Zonas Francas de Argentina

Las diferencias entre regiones de un país y entre países son cuantitativas, es decir las mismas fuerzas están en funcionamiento tanto en el comercio interregional como en el internacional, pero su importancia relativa es diferente. Las regiones dentro de un país tienden a estar mucho más especializadas y a comerciar más que los países, debido a las economías externas, experimentando una mayor movilidad de factores.

La movilidad del trabajo entre las regiones de un país puede ser muy grande en cambio entre países se observa lo inverso⁴. Existen muy pocas perspectivas de que en un futuro previsible la movilidad internacional del trabajo se aproxime a los niveles actuales de movilidad del trabajo interregional ya que las barreras existentes, que surgen de las diferentes condiciones sociales (culturales, ideológicas, lingüísticas, etc.) existentes y de las políticas (posiciones en contra de las migraciones masivas) entre países serán difíciles de eliminar completamente. En cambio lo que se ha venido observando durante los últimos años es el aumento en la movilidad internacional de otros factores de la producción, tales como el capital y la tecnología.

Las diferencias en las economías regionales y las internacionales con respecto a la movilidad de factores tienen dos consecuencias fundamentales. La primera es que la capacidad a largo plazo de una región a exportar, a otras regiones, bienes pasan a depender de su ventaja absoluta⁵, y la segunda es que la movilidad del capital, tecnología y trabajo a menudo dan lugar a procesos acumulativos de crecimiento desigual entre regiones. Debido a la primera razón una región tendera a especializarse en la producción y exportación de aquellos bienes en los cuales posee mayores ventajas absolutas frente a otras regiones, en cambio los países tenderán a especializarse⁶ en la producción y exportación de aquellas mercancías en las que tienen mayores ventajas comparativas⁷ frente a otros países.

Cambios en gustos, tecnología o políticas nacionales de fomento pueden cambiar la pauta de la ventaja absoluta, ya que tales cambios pueden abrir regiones al desarrollo o provocar la pérdida de las ventajas previas de una región.

Las ventajas iniciales de algunas localizaciones, debidas a condiciones históricas o accidentales, tienden a reforzarse a lo largo del tiempo atrayendo volúmenes crecientes de industrias y empleos de otras regiones menos afortunadas, a tales procesos que se autorrefuerzan se les denomina a menudo como ejemplos de causación acumulativa (implicando la interacción de las economías de escala, los costos de transporte y la movilidad del trabajo).

⁴ Excepto en zonas de frontera

⁵ La ventaja absoluta de una región frente a las otras regiones en la producción de un bien ocurre cuando puede producir mayor cantidad del bien con la misma cantidad de recursos que las otras regiones.

⁶ En la realidad muy pocas veces se da la especialidad absoluta de un país en la producción de bienes sino lo que se observa es una tendencia a la especialización parcial debido a la existencia de costos crecientes.

⁷ Un país posee ventajas comparativas frente a los otros países en la producción de un bien cuando puede producir la misma cantidad de ese bien pero a menores costos relativos que los otros países.

Las economías externas asociadas con la concentración de recursos e industrias en una localización particular desempeñan un papel crucial en toda economía regional y urbana y son llamadas economías de aglomeración.

Las etapas de integración entre países tales como Área de Tarifas Preferenciales, Zona de Comercio Libre, Unión Aduanera, Mercado Común y Unión Económica pueden provocar en un país miembro creación y desvíos del comercio internacional con una ganancia o pérdida neta estática en términos de bienestar, como así también beneficios dinámicos al incrementar la competitividad (la producción de cada país es más eficiente), a la economías de escala (por ampliación del mercado) a los estímulos a la inversión (al aprovechar la ampliación del mercado y enfrentar la competencia) y a la mejor utilización de los factores de la producción (por la movilidad del trabajo y del capital). Se supone que las ganancias dinámicas pueden ser mucho mayores que las estáticas.

Al crearse y localizarse actualmente una zona franca en un determinado lugar de nuestro país se estaría creando una microregión, en una región nacional, con tratamiento preferencial en materia de comercio exterior dentro de un territorio nacional que ha suscrito con anterioridad un acuerdo internacional el del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Para las zonas francas en Argentina podrían darse los siguientes casos:

1. Que se especialicen en la producción y en la exportación de bienes en los cuales tiene ventajas absolutas sobre otras regiones.
2. Que se especialicen en la producción y en la exportación de bienes en los cuales tienen ventajas comparativas sobre otros países.
3. Que ocurran simultáneamente las dos situaciones anteriores.
4. Que se especialicen en la producción y en la exportación de bienes en los cuales tiene ventajas comparativas y absolutas con respecto a otros países.
5. Que ocasione creación y desvíos del comercio exterior.
6. Que se especialicen en la producción y exportación de bienes en los cuales tienen ventajas comparativas con respecto a otros países y que la región en la cual está inserta se especialice en la producción y exportación regional de aquellos bienes en los cuales tiene ventajas absolutas sobre otras regiones.

7. Alguna otra combinación de las anteriores no contempladas de 1 a 6 u otras no especificadas en este análisis.

3.1. Políticas Impositivas y Tributarias del Mercado Común del Sur y de las Zonas Francas

El comercio internacional es afectado por las distintas intervenciones que realizan los países en materia de política comercial externa tales como aranceles⁸, barreras no arancelarias⁹, contingentes a la importación¹⁰ y subsidios a la exportación¹¹.

Una zona franca, tal como está creada en nuestro país, es una microrregión con tratamiento preferencial en materia tributaria y aduanera dentro de un territorio nacional que se ha suscrito con anterioridad a un acuerdo internacional, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) que a su vez tiene un tratamiento aduanero y fiscal especial.

En 1991 se firmó en Paraguay el Tratado de Asunción, suscrito por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, mediante el cual se formó el MERCOSUR.

En el Tratado se incluyó la liberalización comercial, la adopción de acuerdos sectoriales, la coordinación de política económica y la definición de una tarifa exterior común con terceros países, con los objetivos de lograr libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción entre los países socios plenos del MERCOSUR. El programa de liberación comercial recíproco contemplaba una reducción gradual de los aranceles hasta su eliminación total en el año 1996.

Desde la etapa inicial del MERCOSUR se ha cumplido la etapa de la eliminación de los aranceles en forma semestral desde 1991 hasta fines de 1994, logrando avances en los acuerdos en 1994 (en Ouro Preto- Brasil), sobre aspectos arancelarios y para-arancelarios entre los países integrantes del MERCOSUR y la adopción de un arancel externo común con terceros países. Actualmente subsiste una unión aduanera imperfecta, ya que el nivel arancelario externo común

⁸ Los aranceles dan lugar a la existencia de empresas ineficientes en la producción de bienes, reduce las compras de los consumidores a un nivel inferior al eficiente y aumentan los ingresos y la producción del país.

⁹ Surgen de la existencia de una administración discriminatoria en contra de los bienes extranjeros y a favor de los nacionales.

¹⁰ Restricciones cuantitativas a la importación de determinados bienes, cuyos efectos económicos se asemejan (aunque no iguales) a los provocados por los aranceles a la importación, reducción de la oferta externa, con su consecuente aumento de precios relativos (interno con respecto al internacional).

pactado¹² cubre el 85%¹³ del total de partidas arancelarias y varía entre el 0% y el 20%, con un promedio del 14%, como así tampoco existe una decisión sobre la armonización tributaria interna¹⁴ de los países ni tampoco ninguna consideración del medio ambiente. Cabe resaltar que para el 15 % restante del total de partidas arancelarias, compuesto por los bienes de capital, productos de informática y telecomunicaciones, se acordó una convergencia de los países a un Arancel externo común del 14% para los bienes de capital, para el 1° de enero del 2001 y del 16% para informática y telecomunicaciones para el 1° de enero del 2006.

En el programa de ajuste de 1995, de acuerdo a lo pactado en Ouro Preto (Decreto 2277/94) la República Argentina impuso una tasa estadística de 0% para los orígenes y destinos a los otros países miembros y del 3% para importaciones y exportaciones a terceros países.

Se estableció que las Areas aduaneras especiales de Tierra del Fuego (Argentina) y Manaus (Brasil) continuarían su funcionamiento sin modificaciones hasta el año 2013, realizando el intercambio de productos e insumos libre de derechos aduaneros.

En 1996 Chile realizó un acuerdo de complementación económica (libre movilidad de bienes y servicios) con el MERCOSUR sin integrarse plenamente ampliando el comercio con los países miembros, para impulsar las inversiones recíprocas y promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física (especialmente para el establecimiento de interconexiones bioceánicas, vía la construcción de nuevos pasos fronterizos entre Argentina y Chile).

En los dos últimos años se ha dejado de profundizar el proceso de integración que sumado al acuerdo con Chile, al que se está negociando con Bolivia y el acuerdo marco con la Unión Europea así como las posibles tratativas con los países integrantes del NAFTA pueden ocasionar dificultades para alcanzar la unión aduanera completa y el mercado común que aspiraban lograr los cuatro países que formaron el MERCOSUR.

¹¹ Al implementarse un país subsidios a la exportación da lugar al dumping comercial ya que ocasionan que se venda a los países extranjero bienes a un precio inferior al costo o precio que tienen internamente. A pesar de que las subvenciones de esta naturaleza fomentan la producción y el empleo de un país dan lugar a la existencia de un costo social interno.

¹² Gonzalez Cano (1996).

¹³ El arancel externo común no incluyó los bienes de capital, productos para informática y telecomunicaciones.

¹⁴ Los estudios realizados hasta el momento incluyen solamente el diagnóstico de situación tributaria de los países socios del MERCOSUR.

A pesar de existían algunas normas y leyes¹⁶ sobre algunas zonas francas de nuestro país, recién en el año 1994 se sancionó una ley nacional que regulara la creación y funcionamiento de todas las zonas francas. Las zonas francas, tal como son legisladas en Argentina, son áreas dentro de nuestro país que se caracterizan por ser zonas especiales creadas para *"impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora"*¹⁶, cuyo *"funcionamiento será convergente con la política comercial nacional"*, con tratamiento aduanero y tributario discriminatorio¹⁷ (exenciones¹⁸ de tributos a la importación y a la exportación, eximición del pago de impuestos nacionales¹⁹ que gravan los servicios básicos de telecomunicaciones, gas, electricidad, agua corriente, cloacales y de desagüe), con la características de que las mercaderías que ingresen²⁰ del territorio aduanero general o especial son consideradas como exportaciones suspensivas, las que salgan con destino al territorio aduanero general²¹ son tratadas como importaciones y las que tengan como destino terceros países gozarán de los estímulos *"correspondientes por la devolución de los tributos pagados cuando fueran posibles de devolución a los exportadores del territorio aduanero general"* y de los establecidos en los acuerdos internacionales suscritos por la Argentina²².

Las zonas francas tienen obviamente un tratamiento preferencial en materia aduanera y tributaria con respecto al MERCOSUR, el cual podría no ser compatible con lo pactado anteriormente en los acuerdos internacionales. La experiencia argentina con respecto a los efectos de las políticas de fomento a través del tratamiento discriminatorio tributario nos lleva que no dejemos de hacernos la siguiente pregunta: ¿Es posible que las empresas descubran un método para la evasión fiscal combinando las políticas de fomento, en materia tributaria y aduanera, de las zonas francas, de las regiones y del MERCOSUR?

¹⁵ En 1907 se sanciona una ley para que regulara la zona franca del puerto de La Plata (Buenos Aires) y contemplaba la posibilidad de abrir otra en la Provincia de Santa Fé, pero recién en 1991 se la reglamenta exclusivamente para las zonas francas de La Plata y Villa Constitución (Santa Fé).

¹⁶ Ley 24.331. Art. 4.

¹⁷ Ley 24.331, Art. 23, 24,25,26,

¹⁸ Excepto a aquellas tasas que se correspondan con servicios efectivamente prestados.

¹⁹ Las provincias adheridas a la Ley 24.331 (Art. 31) no podrán disponer de la exención de los impuestos provinciales excepto por las tasas de los servicios efectivamente prestados (Igual comportamiento para los municipios).

²⁰ Ley 24.331. Art. 27.

²¹ Ley 24.331. Art. 28.

²² Ley 24.331. Art. 30

4. Desempleo y Zonas Francas de Argentina

Dentro de los objetivos a lograr con las zonas francas en Argentina se considera el lograr que ellas se constituyan en polos de desarrollo de las economías regionales fomentando el aumento de la producción y la disminución del desempleo regional. La Ley 24.331 solo menciona que las actividades que se desarrollen en las zonas francas deben utilizar recursos humanos regionales, aplicándose la legislación laboral vigente en el territorio aduanero general, pero no especifica la nacionalidad de los empleados ni el porcentaje mínimo a emplear de trabajadores argentinos.

Con la integración de los países en el MERCOSUR se pretende que exista entre ellos la libre movilidad del trabajo. Estudios realizados por otros autores²³ resaltan la existencia de una asimetría en los costos laborales²⁴ promedios industriales entre los países miembros, siendo Argentina la que presenta los mayores niveles de salarios y tasas de ausentismo (e inclusive con respecto a Chile). En los sectores y actividades de un país, vinculados con el comercio internacional entre países, sus mayores costos laborales tornan menos competitiva la exportación de bienes que son trabajo intensivo²⁶; se encuentran en estudio para los países miembros la equiparación de costos laborales y la eliminación de las asimetrías en los mercados laborales, como así también lo referente a la igualación paulatina de los sistemas de seguridad. La mayor tasa de ausentismo y costo laboral de los trabajadores industriales en Argentina podría incentivar la utilización de trabajadores provenientes de otros países, sobre todo en las zonas francas de frontera donde la movilidad internacional del trabajo va a ser mayor que la correspondiente a las otras zonas francas.

Actualmente las provincias argentinas se caracterizan por presentar altas tasas de desempleo, hecho que podría ser explicado por la existencia de un período de transición a nivel nacional y provincial (reconversión del sector público), porque la urbanización creció más que los empleos, por la migración rural (alta expectativa y baja probabilidad de conseguir empleo en las zonas urbanas), y en el caso de provincias limítrofes a otros países por la inmigración y aumento de la economía informal, etc.

Se espera que en las zonas francas se instalen empresas generadoras de nuevos puestos de trabajo lo que podría ocurrir por las actividades comerciales, de servicios, de almacenaje e

²³ Frediani (1993) y Montoya (1993).

²⁴ Con o sin la inclusión de seguridad social,

industriales. Es importante resaltar que existe mayor probabilidad que en las zonas francas se instalen mayor cantidad de empresas productoras y exportadoras de bienes con capital intensivo que trabajo intensivo por tres motivos fundamentales primero por el espacio que se destina a ellas, segundo por la tecnología y tercero por mayores costos laborales y tasas de ausentismo nacionales con respecto a otros países limítrofes.

A pesar de que en el espíritu de la ley está el empleo de recursos humanos regionales, supuestamente argentinos, no hay que desestimar las siguientes consideraciones:

1. Que la Argentina está en un proceso de integración con otros países con lo que se espera obtener la libre movilidad de factores.
2. Que los costos laborales industriales y las tasas de ausentismo en Argentina son superiores a los de los otros países miembros del MERCOSUR como así también con respecto a Chile y Bolivia.
3. Que nuestra legislación y controles migratorios pueden ser ineficientes e estar incentivando el aumento de la economía informal especialmente en las áreas de frontera.
4. Que es probable que en las zonas francas de frontera se emplee el factor trabajo de origen extranjero con lo que impone costos sociales adicionales en las áreas de salud, educación y seguridad pública de la región. La inmigración podría ser de personas y de enfermedades.

Con lo dicho anteriormente quedaría claro que las empresas que se localicen en las zonas francas probablemente no colaboren a disminuir significativamente en forma directa el desempleo regional, pero si ellas provocan un aumento en la demanda de recursos no humanos e insumos regionales argentinos fomentaría un aumento en la producción y cantidad transada de ellos, por lo tanto es probable que se creen nuevos puestos de trabajo en la región, pero aún existe la incertidumbre con respecto a la nacionalidad de los trabajadores.

5. Crecimiento, Desarrollo y Zonas Francas de Argentina

Cuando se analiza la evolución de la producción y de la riqueza de una sociedad el estudio se centra en el crecimiento económico de una sociedad en cambio cuando se agregan además otras consideraciones sobre la dimensión humana como la distribución del ingreso, la satisfacción de necesidades básicas como la salud, educación, justicia, seguridad y el alcanzar ciertos estándares

²⁹ A pesar que Paraguay no tiene un desarrollo industrial significativo pueden atraer la instalación de industrias extranjera

de vida el estudio se centra en el desarrollo económico- social de una economía y si además le incluimos aspectos de preferencias²⁶ (satisfacción de necesidades) intergeneracionales con respecto a la calidad de vida (medio ambiente y salud humana) completamos el concepto de desarrollo sustentable. Al crecer una economía lo hace cuantitativamente y al desarrollarse lo hace cualitativamente, y pueden no seguir ambos, la misma dirección. La capacidad de carga, el poder de degradación del medio ambiente y los recursos naturales pueden poner límites naturales al crecimiento acelerado de una economía lo cual no implica un estancamiento o retroceso del desarrollo, sino que puede ser compatible un crecimiento estacionario con avances en el desarrollo sustentable.

El crecimiento económico de una región o de un país es uno de los componentes del desarrollo económico-social regional o nacional, respectivamente.

Una política que fomente las exportaciones de una región o de un país podría colaborar al crecimiento a través de aumentos en producción, en empleo e ingresos de divisas, pero no tan solo son importantes sus niveles cuantitativos (cuanto) sino también los cualitativos (como) y la permanencia de esos efectos (por cuanto tiempo).

5.1. Zonas Francas, Medio Ambiente y Salud Humana

Las actividades industriales de transformación y extracción pueden provocar impactos ambientales, principalmente por la emisión de contaminantes, y el tratamiento de los desechos que pueden causar daños en el medio ambiente y en la salud humana de la generación presente y comprometer seriamente la calidad de vida de las generaciones futuras, por lo que es necesario políticas ambientales que regulen las actividades económicas coordinadas en los órdenes nacional, provincial y municipal, que no sean discriminatoria a favor de zonas francas (ni tampoco en el caso de integración entre países), ya que es necesario el establecimiento de normas ambientales tanto en el orden macroeconómico como en el microeconómico porque la producción de ciertos bienes y la extracción de algunos recursos naturales pueden provocar ciertos daños ambientales y sobre la salud humana irreversibles.

para aprovechar la mano de obra más barata.

²⁶ En este punto cabe realizarnos la siguiente pregunta ¿Conoce nuestra generación las preferencias de las generaciones futuras?

La tendencia hacia la industrialización de los países en vías de desarrollo para tratar de solucionar sus problemas de pobreza puede agravar el deterioro ambiental. Además en los procesos de integración es probable que la corriente del comercio internacional estén facilitando el trasvase de contaminación de los países más desarrollados a los menos desarrollados. Las relaciones comerciales entre países (regiones) con distintos niveles de desarrollo llevaría a la especialización en los menos desarrollados en la producción de bienes en los cuales tienen ventajas comparativas (absolutas) con respecto a la dotación de recursos ambientales y naturales, por lo que es difícil que esto lleven a soluciones conjuntas de la pobreza y degradación ambiental.

La creación de comercio que surge del establecimiento de las zonas francas²⁷ puede ocasionar en su localización:

1. Especialización en la producción y exportación²⁸ de bienes intensivos en contaminación, por una legislación ambiental inadecuada que no permite controlar y cobrar a quienes contaminan, lo que da lugar a la existencia del dumping ecológico.
2. Especialización en la producción y exportación²⁹ de bienes intensivos en la utilización de recursos renovables y no renovables.

Es importante resaltar que se debería determinar el nivel de contaminación óptimo³⁰ como aquel en donde se igualen los beneficios marginales sociales con los costos marginales sociales (costos privados más los costos ambientales) que surgen de la producción y el consumo de los bienes. La evaluación de los costos ambientales es compleja ya que se debe valorar en dinero la pérdida de los recursos ambientales que son bienes en general intangibles que no tienen mercado.

Las regiones de un país que tengan recursos naturales y/o ambientales tenderán a especializarse en la producción de aquellos bienes en los cuales tienen ventajas absolutas, con respecto a otras regiones, en cambio en el caso de países que tengan recursos naturales y/o ambientales tenderán a especializarse en la producción de aquellos bienes que tengan ventajas comparativas sobre otros países.

Los recursos naturales renovables son susceptibles de una explotación sostenible³¹ cuando su tasa de explotación se iguala a su tasa de reposición³² pero en aquellos en los cuales sus tasas de

²⁷ También puede ocurrir en algunos países que conformen integraciones de países como en el MERCOSUR.

²⁸ Exportación a otros países o a otras regiones.

²⁹ Exportación a otros países o a otras regiones.

³⁰ Siempre y cuando este nivel no ponga en peligro la vida humana y sea compatible con el poder de degradación ambiental.

³¹ Con una adecuada gestión de recursos renovables.

crecimiento biológicas sean menores que la tasa de interés de mercado mayores serán la probabilidades de extinción³³. En cambio los recursos no renovables no son susceptibles de una explotación sostenible³⁴ y tienen un costo de oportunidad que debería incluirse a los costos de extracción cuando se tome la decisión sobre su explotación. Cuando se plantea el problema de la explotación de recursos naturales es necesario considerar la equidad intergeneracional, teniendo en cuenta que en el caso de los recursos renovables existe incertidumbre y en los no renovables además la irreversibilidad³⁵.

Para lograr los objetivos de las zonas francas en Argentina se aplican distintas medidas en materia tributaria, aduanera y de inversiones públicas regionales y nacionales de fomento para incentivar la instalación de empresas productoras y exportadoras de bienes que utilicen recursos no humanos de origen regional y nacional.

Si son exitosas las políticas de incentivos a la radicación de industrias en las zonas francas es importante resaltar que:

- Podrían establecerse industrias extranjeras para evitar las barreras comerciales impuestas a los productos no provenientes del MERCOSUR, hecho que también puede ocurrir en el resto del país.
- Podrían localizarse industrias de países miembros del MERCOSUR y del resto del mundo atraídas por que nuestra legislación ambiental, en la cual no existe el pago por contaminar, sea más permisible que las de sus países de origen, lo cual crea incentivos al dumping ecológico.
- Podrían radicarse industrias nacionales que realicen el dumping ecológico ya que en Argentina no se contempla el pago por las externalidades negativas que provocan las empresas productivas.
- Podrían establecerse empresas cuyo proceso industrial dañen irreversiblemente el medio ambiente y la salud humana.
- Podrían localizarse empresas que utilicen para su proceso productivo recursos no renovables cuya explotación no sea racional.
- Podrían establecerse empresas que usen recursos naturales renovables pero cuya explotación no sea sustentable.

³² Siempre y cuando se tenga en cuenta su tasa de crecimiento biológica.

³³ Reed (1994).

³⁴ Cuando se establecen límites a los contaminantes emitidos por explotación y/o uso de ellos puede provocar que ellos queden inhabilitados antes de su agotamiento o disminuir su tasa de explotación. Berk y Robertz (1996).

³⁵ Sterner (1994) y Witzman (1994).

6. Evaluación Social de las Zonas Francas de Argentina

La decisión sobre la localización y el funcionamiento de una zona franca debería estar basada en una evaluación social realizada teóricamente a priori que contenga información, lo más completa posible, sobre los costos y beneficios sociales que ellos provocarían en la región, en el país y las probables consecuencias que provocarían en las relaciones internacionales con los otros países integrantes del MERCOSUR.

En la práctica, tal como está estipulado en la ley, cada provincia licita su zona franca a empresas que tengan interés en invertir en ellas lo que ocasiona que a priori se desconozca el tipo de empresa y que actividad desarrollara, lo que imposibilita realizar una evaluación con criterio social previa completa, pero una vez cumplidos todos los pasos legales de la licitación ella puede ser llevada a cabo.

Antes de realizar la licitación es posible realizar una evaluación social en un nivel de prefactibilidad sobre la localización de la zona franca dentro de una región, para seleccionar el área más apta para su instalación.

Es importante resaltar que las decisiones de creación y localización de una zona franca no dependen exclusivamente del logro de objetivos económicos y sociales sino que también pueden intervenir objetivos políticos.

6.1. Consideraciones Generales

Las actividades que se pueden desarrollar en las zonas francas son muy amplias e incluyen el comercio, la agroindustria, la industria, el almacenaje y los servicios. Naturalmente las que menor inversión requieren son las actividades comerciales las cuales pueden iniciarse de inmediato.

En un país con problemas de desarrollo regional es muy importante la localización de la Zona Franca por los beneficios sociales que traería aparejada su instalación y funcionamiento en las zonas próximas a su ubicación, pero se debe tener presente que también surgen costos sociales y lo fundamental a la hora de toma de decisiones es que el valor actual de los beneficios sociales netos

sea positivo cuando se actualiza con la tasa social que represente el verdadero costo alternativo del capital social.

Cuando se evalúa un proyecto de localización y funcionamiento de una Zona Franca hay que tener en cuenta que existen externalidades provocadas por las actividades que en ella se realicen, por lo que no solo hay que considerar los beneficios y costos sociales directos sino también los indirectos como así también las economías y deseconomías externas resultantes. Una vez identificados los beneficios y costos sociales hay que proceder a valuarlos con criterio social.

La evaluación social no es sencilla ya para realizarla hay que imputar precios sociales a la valoración de los beneficios y costos directos e indirectos y las economías y deseconomías externas, porque lo que se pretende es determinar y valorar los verdaderos efectos que provocaría la zona franca sobre el bienestar general de la población regional y/o nacional. La existencia de beneficios y costos indirectos y de externalidades complica la evaluación porque en algunos casos hay que asignarles valores monetarios (en base a los precios sociales) a intangibles³⁶ para los cuales no existe un mercado.

6.2. Beneficios y Costos Sociales

Si lo que queremos medir con la evaluación social es la verdadera contribución al desarrollo regional de la localización, funcionamiento y de los proyectos de las zonas francas deberíamos considerar para cada una de ellas fundamentalmente lo siguiente:

1. **La ubicación**³⁷. Su ubicación geográfica debe ser estratégica. El área de instalación de la Zona Franca requiere preferentemente la cercanía de un puerto, aeropuerto con infraestructura mínima para operar en condiciones satisfactorias en el comercio internacional, redes camineras, ferroviarias y de comunicaciones adecuadas y de fácil acceso, conectadas con rutas viales y líneas férreas, aéreas y de comunicaciones a los principales centros urbanos, nacionales y extranjeros, que le permitan integrarse con los corredores interoceánicos e internacionales³⁸, como así también infraestructura de servicios (salud, justicia, seguridad, gas, agua, cloacas, electricidad,

³⁶ Actualmente se han desarrollado algunas técnicas y otras están en proceso de estudio para la valoración de los intangibles. Ver Azqueta (1994 y1997)

³⁷ Rojas y Elías de Dip (1996).

³⁸ Esto es de fundamental importancia ya que facilita el transporte de bienes y personas, ocasionando menores costos de transporte que inciden en los precios de los productos comercializables tanto a nivel nacional como internacional.

combustibles, etc.) que faciliten la instalación de industrias. La región en la cual se inserte la zona franca debe poseer servicios de redes de gas, energía eléctrica, cloacas, agua, etc., cuyas conexiones puedan ser extendidas para cubrir la demanda de servicios de la Zona Franca, como así también debe contar con infraestructura que pueda ser ampliada para atender las necesidades del aumento de población que provocaría la instalación de la zona franca con respecto a la provisión eficiente de servicios de salud, educación, justicia y seguridad. En este punto surgen interrogantes: ¿ Será necesario establecer alrededor de la zona franca un cordón ecológico?, ¿ Serán necesarias nuevas normas municipales que impidan la urbanización alrededor³⁹ de las zonas francas por posibles peligros de contaminación y accidentes industriales? y ¿La zonas francas tendrán que estar localizadas a una distancia mínima de los centros urbanos por posibles peligros de contaminación y accidentes industriales? .

2. **Los costos directos de la inversión pública.** Se debe considerar la inversión pública, valuada en términos sociales, en la infraestructura Municipal, Provincial y Nacional necesaria para la instalación de la Zona Franca.

Infraestructura Municipal: Terrenos⁴⁰, cercado perimetral, diagrama y parcelamiento de instalación de la zona Comercial, industrial, financiera, turística, comunicaciones, transporte, administración, calles interiores y de acceso, plantas purificadoras de los efluentes, puestos sanitarios, etc., como así también la infraestructura necesaria para proveer servicios de alumbrado y limpieza de calles, de recolección de basura, de policía, de informaciones turísticas, de disposición de los efluentes, etc.

Infraestructura Provincial: Mantenimiento y mejoramiento de las rutas viales provinciales, conectadas a la Zona Franca, infraestructura para proveer servicios de seguridad, de educación , de salud, de turismo, de controles ambientales, etc.

Infraestructura Nacional: Mantenimiento y mejoramiento de las rutas viales, aéreas y férreas nacionales, conectadas a la Zona Franca, infraestructura para proveer servicios de seguridad federal y de gendarmería, aduanas, etc.

3. **Costos administrativos públicos.** La administración será compartida por el Poder Ejecutivo Provincial y las Municipalidades de la región. La participación del estado es importante e

³⁹ Como así también la determinación de una distancia mínima a dejar entre los centros urbanos

⁴⁰ En el caso de los terrenos de los terrenos fiscales corresponde asignarles valor cero solamente si no pueden ser usados para otros fines.

imprescindible, para garantizar a los usuarios la libre competencia y evitar la evasión fiscal, las preferencias hacia algunas marcas, las preferencias hacia algunas empresas sean estas nacionales o multinacionales, la sobrevaluación de los inmuebles en el predio o las parcelas de tierras. Los costos administrativos públicos tendrán que ser valuados con criterio social.

4. **Otros costos públicos.** Estudios, diagramas y planos técnicos, costos operativos (de los servicios provinciales, municipales y nacionales), etc., valorados con criterio social.
5. **Beneficios de los bienes y servicios públicos.** Ingresos provenientes de: tributos y aranceles, de la concesión de rutas provinciales y nacionales, del alumbrado y limpieza de calles, de la recolección de basura, de la disposición de los efluentes, etc..
6. **Beneficios y costos privados.** Los beneficios y costos privados de los proyectos de las empresas que se instalen en la zona franca. Según la ley 24.331 las empresas estarían autorizadas a realizar las siguientes actividades: almacenaje, depósito, fraccionamiento, selección, cambio de envases y modificación de etiquetas; transformación de mercaderías, armados y desarmados de equipos, ensamblado y mezcla de materias primas; fabricación e industrialización incorporando infraestructura extranjera y tecnología de punta, prestación de servicios financieros, de seguros, prestación de servicios de informática, servicios profesionales, reparaciones, mantenimiento y seguros, actividad comercial en los distintos rubros; instalación y funcionamiento de cámaras frigoríficas, para productos perecederos sujetos a exportación, transportes, instalaciones de empresas de camiones destinadas al transporte de bienes destinados al comercio internacional y comunicaciones, desarrollo y provisión de servicios múltiples de comunicaciones. Cabe notar que por Ley Nacional "No podrán introducirse a la Zona Franca armas de guerra y sus partes, municiones y otras especies que atenten contra la moral y las buenas costumbres, la salud, la sanidad vegetal y animal o la seguridad nacional".
7. **Los ajustes de los beneficios y costos privados para llevarlos a sus niveles sociales.** Se deberán calcular los precios sociales de los bienes y servicios, de los insumos y recursos humanos y no humanos involucrados en todos los proyectos provenientes de las distintas actividades privadas, como así también la tasa social de descuento a utilizar.
8. **Los beneficios y costos sociales indirectos.** Los beneficios y costos sociales indirectos ocasionados por la instalación y funcionamiento de la Zona Franca surgen del aumento o disminución en la producción agrícola, ganadera, industrial, forestal, servicios, insumos y otros,

en la zona de influencia, cuando dichas actividades se desenvuelven en marcos no competitivos o competitivos con distorsiones, valuados con criterio social. Es de esperar que al expandirse o contraerse la producción en las actividades antes mencionadas aumente o disminuya el empleo de recursos humanos y no humanos para cubrir las demandas que surjan de la Zona Franca. Otro elemento a tener en cuenta es la posible aparición de empresas que presten servicios a las que decidan radicarse en la Zona Franca. Esto puede aumentar la demanda de trabajo (adicional a lo esperado).

9. **Economías y deseconomías externas** .Las economías o deseconomías externas, externalidades positivas o negativas , son los beneficios o costos que recibiría la población, sin pagar o cobrar un precio por ellos, de la región afectada por la Zona Franca. Dentro de las economías se puede resaltar: mejoramiento de los servicios de salud, educación, servicios privados, municipales, provinciales y nacionales, comunicaciones, redes viales y férreas, surgimiento de actividades nuevas, acceso a bienes, servicios y tecnología nuevas y actualizadas, aumento del ingreso regional, etc.. Dentro de las deseconomías externas, se pueden resaltar: la contaminación ambiental (en todos sus formas), la depredación de bosques, la destrucción de fauna y flora, la destrucción de patrimonio histórico y turístico, el surgimiento de enfermedades nuevas, aumento en la prevalencia e incidencia de enfermedades, el aglomeramiento y sus consecuencias, la disminución del ingreso regional etc. Es claro que algunas de las externalidades negativas que pudieran surgir, aparte de ser muy complicada su valuación social, en especial a los intangibles, pueden tener connotaciones de orden Departamental, Provincial y Nacional, si no se toman las medidas preventivas necesarias para anularlas o mantenerlas en niveles adecuados.

7. Conclusiones

En el presente trabajo se intenta sentar las primeras bases teóricas para el estudio de las Zonas Francas en Argentina dentro de su contexto legal y de integración en el MERCOSUR, para ello se analizó la Ley 24.331 y su posición frente al MERCOSUR mediante distintas teorías económicas convencionales y no convencionales, de cuyo análisis preliminar podemos concluir:

1. Que muchos de los interrogantes todavía no los podemos contestar.

2. Que existen distintas posibilidades de especialización de las zonas francas con respecto a sus ventajas absolutas y/o comparativas frente a otras regiones o países.
3. Que pueden existir incompatibilidades entre el contexto tributario y aduanero de las zonas francas con respecto al MERCOSUR.
4. Que puede haber algún método que las empresas utilicen para evasión fiscal combinando el contexto tributario de zonas francas, regionales y del MERCOSUR.
5. Que es posible que las Zonas Francas no colaboren a bajar significativamente las tasas de desempleo regionales.
6. Que es posible la existencia del dumping ecológico.
7. Que la evaluación de las Zonas Francas debería realizarse con criterio social en el cual se contemplen los impactos directos, indirectos y las externalidades que provocarían en las regiones que se inserten.
8. Que es necesario profundizar los estudios de todos los temas que hemos considerado.
9. Que pueden surgir otras consideraciones que no fueron tenidas en cuenta en el presente trabajo.

Las próximas etapas del estudio de las Zonas Francas de Argentina que se llevarán a cabo por el autor serán las siguientes:

- a) Profundización de los aspectos teóricos del presente estudio.
- b) Investigación, análisis y desarrollo de una metodología para la evaluación social de las zonas francas, teniendo como base trabajos del autor y de otros autores.

8. Bibliografía

1. Arnaud, V.G., "Medio Ambiente, Desarrollo o Integración", SIGNOS UNIVERSITARIOS, Medio Ambiente I, Universidad Nacional del Salvador, N° 22, 1993.
2. Azqueta Oyarzun, D.: "Valoración Económica de la Calidad Ambiental", Mc Graw Hill, 1994.
3. Azqueta Oyarzun, D. y Sotelsek, D., "Pobreza, Medio Ambiente y Ventajas Comparativas", Departamento de Fundamentos del Análisis Económico, Universidad de Alcalá (España), Inédito, 1997.
4. Berk, P. y Roberts M., "Natural Resource Prices: Will They Ever Turn Up?", Journal of Environmental Economic and Management, 1996.
5. Bhagwati, J.: "Trade, Tariffs and Growth", Cambriedge, Mass, MIT Press, 1969.
6. Caves, R.E., y Jones, R.W.: "World Trade and Payments", 3ra. Ed., Bostón, Mass. Little, Brown and Co., 1981.
7. Chacholades, M., "Economía Internacional", McGraw-Hill, 1995.
8. CFI: "Compilación de Normativas sobre Areas Francas".
9. Clari, C., "Competitividad en el contexto del MERCOSUR", Revista de Economía, N° 73, 1994.
10. Elías, V. J.: "La contribución del Comercio Internacional al Ingreso Nacional", en Economía Internacional del Desarrollo, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1974.
11. Fernandez Díaz, A., Parejo Gamir J. A. y Rodriquez Sáiz, L. "Política Económica", McGraw-Hill, 1995.
12. Fontaine, E., "Evaluación Social de Proyectos", Ediciones Universidad Católica de Chile, 1981.
13. Frediani, R.O., "MERCOSUR: Análisis Comparativos de Costos Laborales y de Seguridad Social". Revista de Economía, N° 69, 1993.
14. Galindo, M.A., Malgesini G., "Crecimiento Económico", McGraw-Hill, 1994.
15. Gonzalez Cano, H., "Situación Arancelaria y Tributaria del MERCOSUR", CITAF/OEA, Doc. N° T-32, 1996.
16. Krugman, P. R. y Obstfeld, M.: "Economía Internacional: Teoría y Política", 3ra. Ed., McGraw-Hill, 1996.
17. Martinez Llanesa, D. J.: "Zona Franca, Desarrollo de Santa Cruz". La Argentina Contemporánea, II Encuentro Internacional de Economía, 1995.
18. Martínez Peinado, J. y Vidal Villa, J.M., "Economía Mundial", McGraw-Hill, 1995.
19. Montoya, S., "Asimetrías Sociales en el MERCOSUR", IERAL, Fundación Mediterránea, 1993.
20. Novara, J.: "Evaluación del Impacto Ambiental", Estudios, Año XVII N° 68, Enero/marzo 1994.
21. Ministerio de Economía: Argentina en Crecimiento, 1993, 1994.
22. Ley Nacional 24.331, Boletín Oficial N° 27.914, 1994.
23. Reed, W.J., "Una Introducción a la Economía de los Recursos Naturales y su Modelización", Alianza Editorial, 1993.
24. Rojas, L.C. y Elías de Dip, L. R., "ZONA FRANCA - GENERAL MOSCONI", Mayo 1996.
25. Rojas, L.C. y Elías de Dip, L. R., "Zona Franca - General Mosconi", Reunión de Discusión N° 106, 28 de Agosto de 1996, Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Salta.
26. Salvatore, D., "Economía Internacional", McGraw-Hill, 1995.
27. Sapag Chain, N., "Criterios de Evaluación de Proyectos", McGraw-Hill, 1996.
28. Sterner, T., "Discounting in a World of Limited Growth", Environmental and Resource Economics, 1994.
29. Pearce, D.W., "Economía Ambiental", Fondo de Cultura Económica, 1985.
30. Todaro, M. P., "El Desarrollo Económico del Tercer Mundo", Alianza Universidad Textos, 1988.
31. Velazco, O., Gallo, A. y Lodola, A., "Zonas Francas", Anales de la Asociación Argentina de Economía Política XXXI Reunión Anual, Tomo 5, 1996.
32. Vijverberg, W.P.M., "Labor Market Performance As A Determinant Of Migration", Económica, Vol. 60. N° 238, May 1993.
33. Weitzman, M.L., "On the Environmental Discount Rate", Journal of Environmental Economic and Management, 1994.

Universidad Nacional de Salta
 Facultad de Ciencias Económicas,
 Jurídicas y Sociales
 Instituto de Investigaciones Económicas
 Buenos Aires 177
 4400 Salta
 Argentina

REUNIONES DE DISCUSION

<u>N°</u>	<u>Fecha</u>	<u>Autor</u>	<u>Título</u>
107	11/ 9/96	Claudia Antacle de Paz	"Deserción Universitaria: Caracterización y Costos"
108	2/10/96	Jorge A. Paz.	"Mortalidad en la Niñez. Análisis Beneficio-Costo".
109	2/12/96	Lidia Rosa Elías de Dip	"El Costo del Crimen"
110	1º 4/97	Claudia Antacle de Paz	"Deserción, Retención y Egreso-UNSa, 1986-1992"
110	29/ 5/97	Eusebio Cleto del Rey	"Análisis de Costos y Beneficios: Comparación entre la Prevención del Mal de Chagas y la Prevención de la Malaria"
112	19/ 6/97	Eduardo Antonelli	"La Demanda Agregada: Una Nueva Digresión"
113	16/ 7/97	Jorge A. Paz	"El Mercado Laboral en Salta. Hechos Estilizados para el Corto Plazo"
114	6/ 8/97	Vicente E. Rocha y Hugo H. Andías	"Funciones y Financiamiento de los Municipios y Comunas"
115	22/10/97	Eduardo Antonelli	"La Oferta Agregada"
116	12/11/97	Lidia Rosa Elías de Dip	"Zonas Francas. El Caso Argentino: Una Primera Aproximación"